

Ohr, Renate (Ed.)

**Book**

## Governance in der Wirtschaftspolitik

Schriften des Vereins für Socialpolitik, No. 326

**Provided in Cooperation with:**

Verein für Socialpolitik / German Economic Association

*Suggested Citation:* Ohr, Renate (Ed.) (2010) : Governance in der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, No. 326, ISBN 978-3-428-53256-8, Duncker & Humblot, Berlin, <https://doi.org/10.3790/978-3-428-53256-8>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/285800>

**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.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**

---

**Band 326**

# **Governance in der Wirtschaftspolitik**

**Von**

**Joachim Ahrens, Thomas Apolte, Oliver Budzinski,  
Jürgen Jerger, Alexander S. Kritikos, Jörn Kruse, Susanne Lechner,  
Dimitri Migrow, Renate Ohr, Heiko Peters, Theresia Theurl**

**Herausgegeben von**

**Renate Ohr**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Schriften des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Neue Folge Band 326

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 326

---

# Governance in der Wirtschaftspolitik



Duncker & Humblot · Berlin

# Governance in der Wirtschaftspolitik

Von

Joachim Ahrens, Thomas Apolte, Oliver Budzinski,  
Jürgen Jerger, Alexander S. Kritikos, Jörn Kruse, Susanne Lechner,  
Dimitri Migrow, Renate Ohr, Heiko Peters, Theresia Theurl

Herausgegeben von

Renate Ohr



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2010 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 978-3-428-13256-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☞

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Der Begriff Governance ist in den letzten Jahren zunehmend in Erscheinung getreten. Er ist fast ein Modewort geworden, oft benutzt, aber zumeist nicht klar definiert und daher recht unterschiedlich verstanden. Obwohl er als wissenschaftlicher Terminus aus den Wirtschaftswissenschaften stammt – im Wesentlichen wird er auf Ronald Coase und Oliver E. Williamson zurückgeführt – spielte er zunächst vor allem in den Politikwissenschaften eine sichtbare Rolle. Heutzutage ist er aber auch aus der wirtschaftspolitischen Diskussion nicht mehr wegzudenken, obwohl nach wie vor noch keine Lehrbuchdefinition des Begriffs existiert und sich in der Literatur – nicht nur disziplinenübergreifend – recht unterschiedliche Begriffsverständnisse finden. So geht es bei Governance zum einen um Regelungsstrukturen, die sich auf Institutionen und Akteurskonstellationen beziehen, zum anderen aber auch um die formellen und informellen Regeln und Anreizstrukturen im Hinblick auf ihre Bedeutung für den Koordinationsprozess wirtschaftlicher Aktivitäten.

Diese zunehmende, aber oft unspezifizierte Verwendung des Begriffs Governance in der wirtschaftspolitischen Forschung nahm der Wirtschaftspolitische Ausschuss des Vereins für Socialpolitik zum Anlass, für seine diesjährige Jahrestagung, die vom 24. – 26. März 2009 in Leipzig stattfand, das Rahmenthema „Governance in der Wirtschaftspolitik“ zu wählen.

*Theresia Theurl* bot dabei in ihrem einführenden Vortrag einen sehr gut strukturierten Einstieg in die Fragestellung, indem verschiedene Governance-Begriffe und Governance-Konzepte systematisch dargestellt und abgegrenzt wurden. Im nachfolgenden Vortrag identifizierte *Jörn Kruse* konkrete Governance-Probleme einer demokratischen Wirtschaftspolitik, die er auf ein demokratisches Legitimationsmonopol der politischen Klasse sowie auf spezifische Anreizstrukturen der Politiker zurückführte. Im anschließenden Beitrag ging *Oliver Budzinski* der Frage nach, mit welcher Ausgestaltung ein supranationales Steuerungs- und Regelungssystem eine effektive „Lenkung“ grenzüberschreitender Wettbewerbsmärkte ermöglichen könnte. Desweiteren untersuchte *Jürgen Jerger*, welche strategische Rolle Stabilisierungsfonds für die makroökonomische Governance von Ländern spielen können. Am Beispiel der Hartz-Evaluation zeigte sodann *Alexander S. Kritikos* auf, in welcher Form in Zukunft wissenschaftsgestützte Governance durch staatliche Programme weiterentwickelt werden könnte und sollte.

Governance im internationalen Kontext wurde in drei weiteren Beiträgen betrachtet. *Renate Ohr* stellte verschiedene Governance-Modi vor, die den Integrationsprozess der EU prägen, und analysierte deren Veränderung im Zuge von Er-

weiterung und Vertiefung der EU. Im darauf folgenden Vortrag hob *Joachim Ahrens* die Bedeutung flexibler Governance-Strukturen für die dynamischen Anpassungsprozesse in Entwicklungs- und Transformationsländern hervor. Ebenfalls auf Transformationsländer bezog sich abschließend *Thomas Apolte* mit der Frage, ob Demokratie die Fähigkeit zu grundlegenden ökonomischen und politischen Reformen eher fördert oder behindert, inwieweit also demokratische Prozesse direkten Einfluss auf ökonomische Governance-Strukturen haben.

Auch im Rahmen dieser Tagung wurde das breite Spektrum der Verwendung des Begriffs Governance deutlich. Es zeigte sich aber auch, dass mit diesem Terminus viele Aspekte der heutzutage oft geschmähten Ordnungspolitik erfasst werden, die damit nun – im neuen Gewand – wieder „salonfähig“ sind.

Der hier vorliegende Tagungsband beinhaltet die schriftlichen Fassungen der vorgestellten Beiträge, die im Übrigen vielfach in Co-Autorenschaft entstanden sind. Meinem Mitarbeiter, Herrn Hendrik Cohrs, danke ich für die sorgfältige und kompetente Durchsicht und redaktionelle Bearbeitung der Manuskripte für die Drucklegung. Den Autoren danke ich für die pünktliche Zusendung der Manuskripte und die komplikationsfreie Rückkoppelung bei der Bearbeitung.

Göttingen im Juli 2009

*Renate Ohr*



## Inhaltsverzeichnis

Ist Governance mehr als Wirtschaftsordnung und Institutionen?	
Von <i>Theresia Theurl</i> , Münster .....	9
Das Governance-Dilemma der demokratischen Wirtschaftspolitik	
Von <i>Jörn Kruse</i> , Hamburg .....	41
Mehr-Ebenen-Governance, Leitjurisdiktionskonzepte und globaler Wettbewerb	
Von <i>Oliver Budzinski</i> , Esbjerg .....	73
Stabilisierungsfonds und makroökonomische Governance	
Von <i>Jürgen Jerger</i> , Regensburg und <i>Dimitri Migrow</i> , Regensburg .....	97
Die Hartz-Evaluation zur Existenzgründungsförderung – Eine verpasste Chance wissenschaftsgestützter Governance?	
Von <i>Alexander S. Kritikos</i> , Berlin .....	119
Governancestrukturen in der EU – Neue Herausforderungen durch Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft	
Von <i>Susanne Lechner</i> , Göttingen und <i>Renate Ohr</i> , Göttingen .....	143
Governance, institutioneller Wandel und Wirtschaftspolitik	
Von <i>Joachim Ahrens</i> , Göttingen .....	173
Governance, Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung in den ehemals sozialistischen Staaten	
Von <i>Thomas Apolte</i> , Münster und <i>Heiko Peters</i> , Wiesbaden .....	215
Autoren und Herausgeber .....	241



# **Ist Governance mehr als Wirtschaftsordnung und Institutionen?**

Von *Theresia Theurl*, Münster

## **Abstract**

Governance has become a frequently used and multi-faceted concept. Many questions in economics and politics that are discussed as governance problems today were assessed as questions of the economic order in the past and later on have been analyzed with the instruments of institutional economics. Research on governance is not confined to economics; rather it is carried out in other social sciences, too. This paper identifies and analyzes seven concepts of governance. They are attributed to a hierarchy of governance that ranges from a micro to a macro level. The Governance of Transactions, Corporate Governance or Co-operative Governance are assigned to the micro level, while Good Governance, New Governance and Global Governance belong to the macro level. Economic Governance acts on both levels. All these concepts of governance bear economic policy implications. Basically, governance can be identified as an order consisting of institutions in the sense of institutional economics, but increasingly hybrid elements are added to this view on governance. Therefore, a new research program has to be set up focussing on the empirics of these hybrids.

## **A. Problemstellung und Einordnung**

Die folgenden Einschätzungen mögen als eine erste Begründung für die gewählte Fragestellung verstanden werden: „Governance matters and is susceptible to economic analysis“ (*Williamson* 2005a, 3) sowie „almost all economic transactions need governance“ (*Dixit* 2003, 449). Es ist davon auszugehen, dass kaum ein Ökonom Einwände erheben würde, wenn der Begriff der Governance durch Wirtschaftsordnung oder durch Institutionen ersetzt werden würde. Auch die Inhalte der beiden Aussagen enthalten weder neue noch überraschende Erkenntnisse. Doch sie verweisen darauf, dass sich Governance zu einem sehr häufig verwendeten, facettenreichen und schillernden Begriff entwickelt hat.

Es fällt auf, dass viele Aspekte, die heute unter der Überschrift Governance diskutiert werden, in der Vergangenheit als ordnungspolitische Fragestellungen eingeschätzt und später als institutionenökonomische Themen analysiert wurden. Diverse Übersetzungsversuche von Governance haben dann auch Wirtschaftsordnung oder Ordnungspolitik zum Ergebnis. So lautete die deutsche Übersetzung der

„EU-Arbeitsgruppe VI: Governance“ im Rahmen der Vorbereitung des Lissabon-Vertrages schlicht Ordnungspolitik. Global Governance wird manchmal mit Weltordnungspolitik (z. B. *Nuscheler* 2001) übersetzt. Zufrieden scheinen mit diesen Übersetzungen jedoch weder die Wirtschafts- noch die Politikwissenschaftler zu sein, weshalb auch in deutschsprachigen Diskussionen und Publikationen meist der englischsprachige Begriff verwendet wird.

In der folgenden Analyse der einzelnen Governance-Konzepte wird sich herausstellen, dass die starke Zunahme an Untersuchungen über Fragen der Governance mit einer Veränderung von Rahmenbedingungen einhergeht, die private und staatliche Akteure dazu veranlasst haben, mit institutionellen Reformen zu reagieren, einem Wandel von Elementen der Governance. Die diskutierten Inhalte von Governance entsprechen also den aktuellen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten. Diese sind andere als jene, die in den Zeiten vorherrschten, als die Ordnungsökonomik und -politik eine größere Bedeutung aufwies. Vor diesem Hintergrund könnte die intensive wissenschaftliche Beschäftigung mit Fragen der Governance auch eine Reaktion auf die zahlreichen ordnungspolitischen Herausforderungen in einer sich wandelnden Welt spiegeln.

Hinter den eingangs zitierten Aussagen mit ihrer Begriffsklammer stehen mehrere, keinesfalls deckungsgleiche, Governance-Konzepte, die zwar zahlreiche Verbindungslinien aufweisen, sich jedoch durch unterschiedliche Ansatz- und Schwerpunkte auszeichnen wie sich noch herausstellen wird. Was ist eigentlich Governance, wofür steht es und welcher ökonomische Gehalt verbirgt sich hinter diesem Begriff? Was wird durch das Wissen um Governance gewonnen, wenn es um die Lösung konkreter ökonomischer Probleme und wirtschaftspolitischer Gestaltungsaufgaben geht? Diese letztgenannten Fragen können erst dann beantwortet werden, wenn das Konzept oder die Konzepte hinter dem populären Begriff geklärt sind, wenn wir wissen ob Governance mehr als Wirtschaftsordnung und Institutionen ist oder nur der Kern einer Kommunikationsstrategie, ein Etikett, das positive Assoziationen zeitgemäßer Problemlösungen vermittelt.

Der Governancevokabel bedienen sich nicht nur Wissenschaftler, sondern längst auch Politiker und Medienvertreter. Die Vielfalt an Zugängen und Anwendungen erleichtert eine Auslotung der Inhalte des zugrundeliegenden Konzeptes nicht gerade. Daher wird dieser Beitrag auf der Grundlage einer Literaturanalyse die einzelnen Konzepte isolieren und einordnen, wobei zwischen einer Mikro- und einer Makroebene unterschieden wird. Da eine allgemein verwendete Definition für Governance nicht vorliegt und sich die einzelnen Disziplinen auch durch ihre Begriffe unterscheiden, werden einzelne Elemente zu einer vorläufigen Arbeitsdefinition kombiniert, die den weiteren Überlegungen zugrunde liegen wird. Dieser Arbeitsschritt wird im folgenden Kapitel (B) unternommen, in dem auch die Bereiche isoliert werden, in denen die Verwendung von Governance-Konzepten inzwischen üblich geworden ist. In den Abschnitten (C) bis (E) werden die Inhalte von sieben gebräuchlichen Governance-Konzepten skizziert werden, wobei es sich

nicht um eine vollständige Bestandsaufnahme handelt. Einbezogen werden vielmehr nur jene Konzepte, die einen Bezug zum Thema dieses Tagungsbandes – Governance in der Wirtschaftspolitik – aufweisen. Bleibt in (F) die Aufgabe, eine vorläufige Antwort auf die Frage des Titels zu geben.

## **B. Neuer ökonomischer Gehalt oder Kommunikationsstrategie?**

In diesem Abschnitt werden erstens die Bedeutung und die Verwendung des Begriffes Governance herausgearbeitet und zweitens ein Systematisierungsversuch von Governance-Konzepten vorgeschlagen.

### **I. Governance als Klammer wissenschaftlicher Disziplinen**

Nicht nur in den Wirtschaftswissenschaften wird der Begriff der Governance alltäglich verwendet, sondern auch in anderen Sozialwissenschaften, besonders in der Politikwissenschaft (z. B. *Offe* 2008; *Schuppert* 2005). Auch in der Verwaltungswissenschaft nimmt die Auseinandersetzung mit Governance inzwischen breiten Raum ein (z. B. *Jann* 2005; *Trute/Kühlers/Pilniok* 2008; *Denkhaus* 2004). Selbst die meist zu terminologischem Konservatismus neigenden Rechtswissenschaftler und Rechtsanwender setzen sich mit dem Begriff und den dahinter liegenden Inhalten auseinander, wahren jedoch meist Distanz (z. B. *Ruffert* 2004): „Der ... seit einigen Jahren populäre Begriff der Governance ... hat es ... bisher nicht geschafft, in der Rechtswissenschaft nachhaltig rezipiert oder gar zum rechtswissenschaftlichen Begriff zu werden. ... Dies dürfte sich in der Zukunft kaum ändern, zumal es auch in den Nachbarwissenschaften der Rechtswissenschaft noch nicht gelungen ist, einen konsentierten und in seinen Bedeutungselementen hinreichend klar definierten Begriff von Governance zu entwickeln“ (*Hoffmann-Riem* 2005, 195).

Obwohl die Auseinandersetzung mit Fragen der Governance nicht nur in einer der wissenschaftlichen Disziplinen geführt wird, existiert bislang keine interdisziplinär verankerte Governanceforschung, wenngleich Governance auch als ein „Brückenbegriff“ bezeichnet wurde und daher die Eigenschaft hätte, „verschiedene disziplinäre Fachdiskurse und ihre Ergebnisse miteinander zu verkoppeln, also aufeinander zu beziehen und nicht einfach nur in berührungsloser Parallelität nebeneinander zu führen“ (*Schuppert* 2005, 373).<sup>1</sup> Manche Autoren gehen noch weiter, indem sie über die Klammer des Governancethemas sogar eine Wiedervereinigung der Sozialwissenschaften für möglich halten: „This offers a unique opportunity for

---

<sup>1</sup> An dieser Formulierung fällt die Forderung auf, dass die Diskussionen aufeinander bezogen, nicht aber miteinander geführt werden sollen.

the social sciences to have a meeting point, if not for reunification, after their separation over a century ago“ (*Dixit* 2009, 6).

Nicht unterschätzt werden sollte, dass sich längst eine Governancerhetorik herausgebildet hat. Ist Governance als ein „empty signifier“ (*Offe* 2008, 61), ein „anerkannt uneindeutiger Begriff“ (*Schuppert* 2008, 13) einzuschätzen, der es erlaubt ihn „for almost any context of economic decision-making or policy“ (*Dixit* 2008, 668) zu verwenden? Ist es ein „confusing term“ (*Pierre/Peters* 2000, 14), der als „Ausdruck postmoderner Beliebigkeit“ (*Benz* 2004, 11) verwendet werden kann, als „shorthand for the predominant view of government in the Zeitgeist of the late twentieth century“ (*Pierre* 2000, 4)?

Während der Begriff der Governance in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts zuerst sporadisch auftauchte, ist in der Zwischenzeit ein sehr präsent Label entstanden, das für vielfältige, manchmal diffuse und kontroverse, jedenfalls aber komplexe Inhalte steht. Ansätze einer „Economics of Governance“ wurden von *Oliver E. Williamson* (1971, 1975, 1979, später u. a. 1985 und 1996) vorgestellt. Dahinter stand der Versuch, eine fundierte Analyse und Diskussion „of good order and workable arrangements“ (*Williamson* 2005b) anzustoßen, die sowohl die Elemente einer spontanen als auch einer intentional konstruierten Ordnung umfassen sollten. Im Vordergrund stehen weniger die Ideal- als die Realtypen einer Ordnung, also vielfach Second Best-Lösungen. Einzelwirtschaftliche Kalküle bei gegebenen Rahmenbedingungen sollten eingefangen werden. Obwohl viele, neben den wirtschafts- vor allem auch die politikwissenschaftlichen, Autoren die Beschäftigung mit Fragen der Governance ebenso auf *Oliver E. Williamson* zurückführen wie die Verwendung des Begriffes (z. B. *Mayntz* 2005, 14; *Zürn* 2008, 553; *Schuppert* 2008, 16; *Priddat* 2006, 133 ff.) darf nicht übersehen werden, dass dieser Governance in einen speziellen Rahmen stellte und eingebunden in einen besonderen Untersuchungsansatz thematisierte.<sup>2</sup> Allerdings hat seine Differenzierung unterschiedlicher Governanceformen im Allgemeinen und vor allem die Berücksichtigung hybrider Formen im Speziellen die weitere Forschung stärker beeinflusst als sein Untersuchungsdesign und seine Ambition, gute Ordnungen aufzuzeigen und zu entwickeln. Jedenfalls kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei der intensiven Verwendung des Begriffs der Governance in den Wirtschaftswissenschaften um eine Form des Reimports handelt und die einzelnen Konzepte inzwischen auch Überlegungen anderer Disziplinen enthalten.

---

<sup>2</sup> Obwohl in diesem Beitrag im Abschnitt C.I die Transaktionsgovernance nur auf wirtschaftliche Transaktionen bezogen wird, kann sie auf Interaktionen generell ausgeweitet werden, um so vor allem auf gesellschaftliche Phänomene angewendet zu werden. Dies erfolgt jedoch in den Politikwissenschaften nur in Ansätzen. Dort steht die Makroebene der Governance im Vordergrund.

## II. Governance mit steigender Literaturpräsenz

Es ist üblich geworden, die Bedeutung eines Konzeptes anhand seiner Einträge in Literaturdatenbanken zu messen, sei es die Verwendung im Titel, im Abstract oder im gesamten Text. Eine intensive Verwendung von Governance setzte in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts ein und expandierte nach der Jahrtausendwende stark. Nicht überraschend ist für Governance insgesamt sowie für einzelne Konzepte ein rapider Anstieg festzustellen, wenn die Abstracts von publizierten Beiträgen durchsucht werden. Die Ergebnisse werden für *EconLit* in Abbildung 1 sowie für *JSTOR* in Abbildung 2 dargestellt.

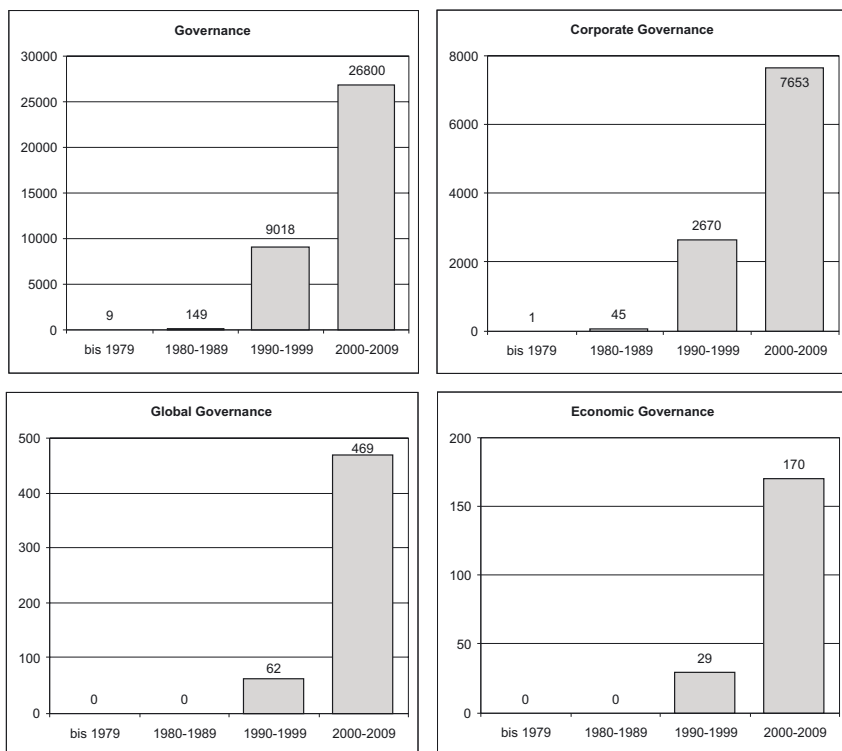


Abbildung 1: Nennung von Governance-Konzepten in EconLit

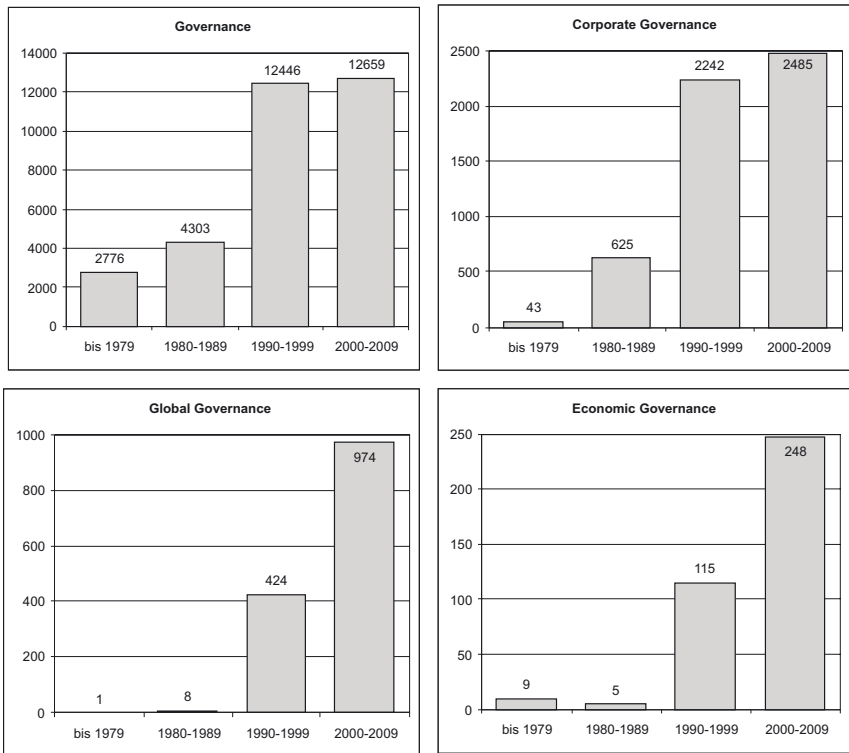


Abbildung 2: Nennung von Governance-Konzepten in JSTOR

Einen ähnlich starken Anstieg zeigt auch die Auswertung von soziologischen und politikwissenschaftlichen Literaturdatenbanken (Schuppert 2008, 13 ff.). Es stellt sich heraus, dass bis 2005 fast die Hälfte der Arbeiten politikwissenschaftlich (ein Fünftel rechts- und ein weiteres Fünftel wirtschaftswissenschaftlich) orientiert war.<sup>3</sup>

Williamson (2005b, 1) vergleicht den Zeitraum 1977 bis 1979 mit jenem von 1998 bis 2000. Auch er sucht in 18 einschlägigen wissenschaftlichen Zeitschriften nach Beiträgen, die den Begriff Governance enthalten, wobei er Corporate Governance von vornherein ausschließt. In ökonomischen Zeitschriften (*American Economic Review*, *Journal of Political Economy*, *Quarterly Journal of Economics*, *Rand Journal of Economics* und *Journal of Economic Perspectives*) stößt er in der ersten Periode ein Mal, in der zweiten bereits sechzig Mal auf ihn. Das Verhältnis

<sup>3</sup> Eine ähnliche Verteilung zeigt auch eine JSTOR-Auswertung nach den Teildisziplinen Business, Economics, Political Science, Public Policy&Administration sowie Finance von 1970 bis 2009.



in Management- und Business-Journals beträgt 4 zu 76, in Zeitschriften mit soziologischen und organisationstheoretischen Inhalten 18 zu 79 und in politikwissenschaftlichen Journalen 25 zu 60. Während die Einträge in *EconLit* und *JSTOR* auch zahlreiche Beiträge enthalten, die sich letztlich inhaltlich nur am Rande mit Fragen der Governance auseinandersetzen, sucht *Williamson* in seiner Stichprobe in einer zweiten Runde gezielt nach Beiträgen mit echtem Governancegehalt.

### III. Institutionen im Kern der Governanceforschung

Aus dem starken Anstieg der Begriffsverwendung in der wissenschaftlichen Literatur sollte zunächst nicht mehr abgeleitet werden als erstens die Popularität eines Labels und dass sich diese Popularität zweitens nicht auf die Wirtschaftswissenschaften beschränkt. Eine weitere Facette tritt hinzu, wenn beachtet wird, dass nicht nur positivistisch, etwa im Sinne eines neutralen Ordnungsbegriffes, von Governance gesprochen und geschrieben wird, sondern von *New Governance* und von *Good Governance*, normativ und signalisierend, dass es demgemäß auch alte und schlechte Governance geben muss. So steht *New Governance* häufig für eine neue Staatlichkeit, für ein neues Verständnis der Aufgaben des Staates und eine geänderte Einschätzung seiner Leistungsfähigkeit, diese Aufgaben auch tatsächlich wahrzunehmen.<sup>4</sup> Es ist evident, dass ein solches Verständnis einer *Public Governance* oder der staatlichen Governance direkte Konsequenzen für die Inhalte der Wirtschaftspolitik sowie für die ihr zugrunde liegende Entscheidungsfindung hat. *Good Governance* hingegen ist inzwischen als eine Chiffre für eine institutionenbasierte Transformationspolitik von sich entwickelnden Ökonomien eingeführt, die von den internationalen Organisationen befürwortet und zur Grundlage von Unterstützungsleistungen gemacht wird. Auch in dieser Verwendung treten spezielle Inhalte des Governance-Konzeptes in den Vordergrund, die weitreichende wirtschaftspolitische Konsequenzen, nun für die Entwicklungspolitik, nach sich ziehen.

Generell kann festgestellt werden, dass Begriff und Konzepte der Governance für beschreibende, für analytische und für strategische Zwecke eingesetzt werden: fast immer für die Beschreibung, Analyse und Gestaltung von Institutionen oder Ordnungen. Die Auseinandersetzung mit Governance trifft also auf institutionelle Fakten, auf Leitbilder der Institutionengestaltung sowie auf Instrumente der institutionenökonomischen Analyse.<sup>5</sup>

Governance in den einzelnen Konzepten besteht jeweils aus mehreren Elementen. Diese sind als Institutionen im herkömmlichen Sinn zu interpretieren und werden auch meist direkt als solche bezeichnet, manchmal als Institutionen der Go-

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt E.II dieses Beitrages.

<sup>5</sup> So lassen sich alle Beiträge dieses Tagungsbandes in eine dieser drei Kategorien einordnen.

vernance oder als Governanceinstitutionen (vgl. z. B. *Williamson* 1996, 5; *Dixit* 2008, 667). Einbezogen werden sowohl formelle wie informelle (fundamentale als auch abgeleitete) Institutionen. Governance kann also bereits an dieser Stelle als ein Regime aus mehreren Institutionen verstanden werden: Governance ist zwar mehr als eine Institution, besteht jedoch aus einer Kombination von Institutionen. Dies ermöglicht einen weiteren Hinweis auf die Beantwortung der gestellten Frage, wenn auch Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen als eine Kombination von Institutionen betrachtet werden.

So kann nun festgehalten werden, welche gemeinsamen Elemente die Klammer der im Weiteren vorgestellten sieben Governance-Konzepte bilden. Sie sollen die Arbeitsdefinition von Governance bilden. Von einem Konzept der Governance<sup>6</sup> wird im Weiteren dann gesprochen, wenn

- eine Kombination von Regeln mit inhaltlichem Gehalt, ergänzt um Mechanismen der Implementierung, Durchsetzung Überwachung und Veränderung sowie entsprechender Organisationen (Institutionen)
- für einen sachlich eingegrenzten Bereich
- die zielorientierte Interaktion in einem Kollektiv organisiert (koordiniert, steuert, ordnet, anreizt) oder die daraus folgenden Ergebnisse zum Ausdruck bringt (Handlungskoordination),
- indem auf diese Weise Interaktion ermöglicht wird oder indem für ein Kollektiv Leistungen erbracht werden,
- wobei die Interaktion Renten ermöglicht, deren Zustandekommen und deren konsensuierte Aufteilung andernfalls anreizbedingt unterbleiben können (Erwartungsstabilisierung, Absicherung von Vorleistungen).

Es ist offensichtlich, dass diese Konkretisierung in allen ihren Elementen sowie unter Berücksichtigung der angestrebten Funktionen und Anforderungen mit dem Verständnis von Ordnungen korrespondiert.

#### IV. Mögliche Ebenen einer Strukturierung und Analyse

Um eine grobe Struktur und Einordnung der isolierten Konzepte zu ermöglichen, wird nun eine vereinfachte *Governance-Hierarchie* konstruiert. Es bietet sich an, von der Institutionenhierarchie von *Williamson* (2000) auszugehen. Sie wird mit geringfügigen Modifikationen hier übernommen und ist in Abbildung 3 dargestellt. An der Spitze der Hierarchie steht die Ebene von Werten, Traditionen und ähnlicher Faktoren, die eine Gesellschaft verbinden (Social embeddedness le-

---

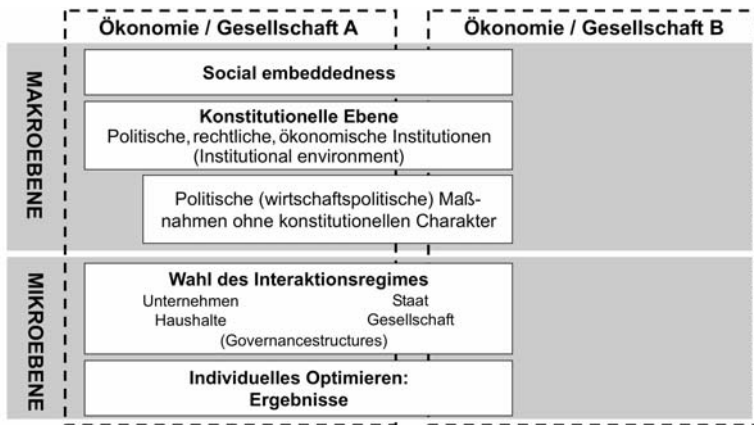
<sup>6</sup> Ein Konzept der Governance zeichnet sich durch einen inhaltlichen Gehalt aus, der hinter dem Begriff der Governance steht. Der Begriff Governance wird wie ausgeführt für unterschiedliche Inhalte, also Konzepte, verwendet.

vel)<sup>7</sup>. Auf dieser Ebene wirken alle Determinanten, die eine Gesellschaft formen und ein Interpretationskollektiv schaffen. In diesem Beitrag wird nicht weiter darauf eingegangen, dennoch müssen diese Faktoren mitbedacht werden. Es folgt die Ebene der institutionellen Rahmenbedingungen (Institutional environment). Vereinfacht kann sie als die konstitutionelle Ebene (z. B. *North* 1991; *Olson* 1996; *Buchanan/Tullock* 1962) verstanden werden. Sie enthält formelle Regeln, so den Gesellschaftsvertrag, konkretisiert also die grundlegenden politischen, rechtlichen und ökonomischen Institutionen. Definiert werden auf dieser Ebene die Verfügungsrechte mit ihren Durchsetzungselementen, die Aufgaben des Staates etc. Explizit hinzuweisen ist auf die vielfältigen Interdependenzen zwischen politischen, rechtlichen und ökonomischen Institutionen sowie auf die staatlich-rechtliche Ausformung von ökonomischen Institutionen. In Ergänzung zur Hierarchie von *Williamson* wird nun eine weitere Ebene eingezogen, die politische – z. B. wirtschaftspolitische – Maßnahmen mit nicht konstitutionellem Charakter (*Buchanan* 1975, 1987, 1988) abbildet. Diese Ebene hat in manchen, jedoch nicht in allen Governancefragen Bedeutung. Im Weiteren werden diese drei Ebenen zur *Makroebene der Governance* zusammengefasst.

In der Hierarchie von *Williamson* weiter fortschreitend, folgt nun jene Ebene, die er als Ebene der Governance(strukturen) bezeichnet. In einem allgemeinen Sinn geht es um mögliche Interaktionsregime, bei *Williamson* um die Einbindung von ökonomischen Transaktionen. Auf der letzten Ebene folgen die Ergebnisse der Interaktion, das einzelwirtschaftliche Optimieren des neoklassischen Typs. Sie grenzt sich zu den vorgelagerten Ebenen dadurch ab, dass keine institutionellen Weichenstellungen getätigt werden, sondern innerhalb solcher agiert wird. Diese Ebene wird hier so interpretiert, dass auf ihr nicht nur die ökonomischen Entscheidungen, sondern auch deren Ergebnisse zum Ausdruck kommen, also die ökonomische Performance des Kollektivs. Diese beiden letzten Ebenen werden hier als die *Mikroebene der Governance* bezeichnet. Das Konstruktionsprinzip der Hierarchie besteht darin, dass von der konstitutionellen zur Handlungsebene vorangeschritten wird und dass die Bewegung von der Makro- zur Mikroebene die Handlungs- und Gestaltungsfreiräume einschränkt. Die sieben identifizierten Konzepte der Governance können nun in diese Hierarchie eingeordnet und konkretisiert werden. Ein ähnliches Konzept verwendet *Kooiman* (2000), der (von unten nach oben) drei Governanceebenen unterscheidet. Eine Governance erster Ordnung zielt auf eine direkte Problemlösung oder Chancengenerierung. Die Governance zweiter Ordnung versucht auf die Bedingungen einzuwirken, unter denen die Problemlösung oder Chancengenerierung der ersten Ordnung stattfindet. Hier geht es also um Strukturbedingungen für die Governance der ersten Ordnung. Die Governance der dritten Ordnung stellt die Meta-Ebene dar, auf der die Fragen entschieden werden, wer oder was die Steuernden steuert oder ordnet.

---

<sup>7</sup> Die Bezeichnungen werden von *Williamson* (2000) übernommen.



Quelle: in Anlehnung an Williamson (2000).

Abbildung 3: Governance-Hierarchie

## C. Governance-Konzepte der Mikroebene

Auf der Mikroebene können mindestens drei Governance-Konzepte isoliert werden, die ihrerseits untereinander Verbindungslinien aufweisen. Die Erforschung und Diskussion von Governance hat von dieser Ebene ihren Ausgang genommen, wenn *Williamsons'* Economics of Governance als Startpunkt gewählt wird, was zumeist geschieht. Dies bedeutet nicht, dass die Themen der Makroebene nicht diskutiert worden wären. Dies erfolgte jedoch unter anderen Etiketten, wie jenen der Konstitutionenökonomik oder der Ordnungsökonomik und -politik. *Williamson* kritisiert vielmehr, dass über viele Jahrzehnte der Makroebene auf Kosten der Mikroebene zu viel Gewicht beigemessen worden wäre: „... there is ... a concern that too much weight will be assigned to the institutional environment, as opposed to the institutions of governance“ (*Williamson* 1996, 328). Nicht die Optimierung der Institutionen der Makroebene, sondern jene der Mikroebene treten nun in den Fokus. Daher gilt es im Folgenden diesen Kern der Governanceforschung herauszuarbeiten.

### I. Transaktionsgovernance

Was *Williamson* vereinnahmend als Governance bezeichnete, soll hier Transaktionsgovernance genannt werden. Hatte *Coase* (1937) für eine marktwirtschaftliche Ordnung Transaktionen über Märkte und solche innerhalb von Hierarchien – Unternehmen – separiert und begründet, erfolgten nun einige zusätzliche Schritte in einem transaktionskostenökonomischen Untersuchungsrahmen. Konkret wird für vertraglich abzusichernde Transaktionen nach den möglichen Transaktionsregimen

gefragt, den *Modes of Governance* in der Diktion von *Williamson*. Verglichen werden solche Regime, die es ermöglichen, längerfristige und aufgeteilte Transaktionen zu organisieren, solche denen unvollständige Verträge zugrunde liegen. Die Governancestrukturen des Marktes (die Marktordnung) waren längst geklärt, jedoch für viele Transaktionen nicht adäquat. Als konkurrierende Governancemodi treten nun die Hierarchie und später (*Williamson* 1991) das Netzwerk (hybride oder kooperative Governancestrukturen) in den Vordergrund.

Die relativen Transaktionskostenpositionen werden von transaktionsspezifischen Merkmalen, vor allem der Investitions- und Faktorspezifität, der Häufigkeit und der Unsicherheit der relevanten Transaktionen bestimmt (*Williamson* 1971, 1979). Die drei Governancemodi unterscheiden sich in ihren Möglichkeiten und Formen, Anpassungen an externe und interne Schocks zu bewältigen. Von der Ausprägung der Transaktionsdimensionen hängt die Wahrscheinlichkeit der Notwendigkeit von Anpassungsleistungen ab. Neben die autonome Anpassung des Marktes tritt die organisierte der unternehmerischen Hierarchie oder ein Mix der beiden Adaptionsmechanismen in Unternehmensnetzwerken. Der Governancemodus Markt steht als Spezialfall nicht im Vordergrund der *Williamson*'schen Analyse. „As against simple market exchange, governance is predominantly concerned with ongoing contractual relations for which continuity of the relationship is a source of value“ (*Williamson* 2005b, 2, der sich auf *Commons* 1932, 4 bezieht).

Die verfügbaren Anpassungskapazitäten der Governancemodi unterscheiden sich inhaltlich hinsichtlich ihrer Anreizintensität, der administrativen Kontrollmöglichkeiten sowie der verfügbaren Vertragsrechte. Die Marktgovernance zeichnet eine hohe Anreizintensität, schwache administrative Kontrollmöglichkeiten sowie die Verfügbarkeit des staatlichen Vertragsrechts mit den entsprechenden Durchsetzungsmechanismen aus, während die Ausprägungen in der Hierarchie entgegengesetzt sind und unternehmensinterne Substitute für das formelle Vertragsrecht zu entwickeln sind. Bei mittleren Ausprägungen der Transaktionsmerkmale sollten hybride Governancestrukturen institutionalisiert werden. Deren Leistungsfähigkeit steigt mit der Verfügbarkeit glaubwürdiger commitments und constraints zwischen den kooperierenden Unternehmen. Jedem Governancemodus entspricht ein spezifisches (staatliches oder privates) Vertragsrecht. *Williamson* hat in seinen Arbeiten fallweise weitere Governancemodi genannt, diese jedoch nicht weiter ausgeführt und in die Analyse einbezogen, z. B. öffentliche Unternehmen oder Planbüros, Regulierung, Verbände, Clans und Non-Profit-Organisationen (*Williamson* 2000, 599).

Bereits diese Skizze zeigt, dass das Konzept der Transaktionsgovernance spezielle Inhalte aufweist. Die Elemente der Makroebene werden als gegeben angenommen und weder in ihrer Entstehung noch in ihrem Zusammenwirken mit der Transaktionsgovernance analysiert. Selbstverständlich wird auf deren Bedeutung und auf mögliche Qualitätsdefizite hingewiesen, dennoch stehen sie nicht im Fokus. Nicht um ein first-order-economizing geht es, sondern um das second-order-economizing (*Williamson* 1996, 310). Dieser Hinweis ist deswegen wichtig,

weil dieses Governance-Konzept vor allem in der wissenschaftlichen Forschung weite Verbreitung erlangt hat. Dabei entstand ein breiteres Interesse besonders durch die Integration und Konkretisierung der *Hybriden*. Die Existenz von *mittleren Formen* – Netzwerken – hat vor allem für andere Sozialwissenschaften, aber auch für die empirische ökonomische Forschung eine große Faszination ausgeübt. Vor diesem Hintergrund wird die Transaktionsgovernance häufig auf das zunehmende Auftreten von Unternehmensnetzwerken reduziert mit der Vermutung eines „move to the middle“ (z. B. *Clemons / Reddi / Row* 1993 sowie *Macher / Richman* 2008), für den inzwischen auch empirische Evidenz vorliegt und theoretische Erklärungen geliefert werden können (*Holmström / Roberts* 1998; *Ménard* 2004).

Zusammenfassend kann für dieses Konzept der Governance festgehalten werden,

- dass die Wahl der Governance einem Optimierungskalkül folgt („Get the governance structures right“: *Williamson* 2000, 597),
- dass die Allokation der Governancemodi von transaktionsspezifischen Merkmalen abhängt und deren Veränderung auch die Wahl des Regimes erklären kann,
- dass die Governancemodi unterschiedliche Institutionen zur Absicherung vertraglicher Risiken enthalten,
- dass zahlreiche empirische Untersuchungen die abgeleiteten Musteraussagen zumindest partiell bestätigen oder konkretisieren,
- dass eine Koexistenz von konkurrierenden Governancemodi die wirtschaftliche Realität kennzeichnet,
- dass es in einem positiven Sinne verfügbare Governancemodi aufzeigt,
- daneben aber auch Hinweise für einen Governancepfad hin zu hybriden oder kooperativen Formen der Governance enthält.

Die Transaktionsgovernance bildet die theoretische Klammer für drei verwirklichte *Governancemodi* der Praxis, nämlich jene des Marktes, von hybriden Organisationsformen und von Unternehmen. Ihr institutioneller Gehalt wurde als Anpassungspotenzial – Anreizintensität, administrative Kontrollen, Vertragsrecht – konkretisiert. Dies bleibt allgemein und abstrakt. Weniger ausgelöst durch die transaktionskostentheoretischen Untersuchungen und weitgehend losgelöst von ihnen haben in der Praxis sowie in der management- und organisationstheoretischen Literatur zwei Governance-Konzepte großes Interesse gefunden, nämlich die Corporate Governance sowie die Cooperative Governance (auch: hybride Governance). Zusätzlich ist es weit verbreitet, die Governance unterschiedlicher Unternehmensbereiche und -funktionen voneinander abzugrenzen und zu konkretisieren, z. B. eine IT-Governance oder die Beschaffungsgovernance. Auf solche Mikro-Konzepte wird in diesem Beitrag nicht näher eingegangen.

## II. Corporate Governance

Dieses Governance-Konzept der Mikroebene stellt die Konkretisierung der hierarchischen Transaktionsgovernance dar, die Ordnung oder die Verfassung des Unternehmens, die sich nicht nur zwischen den einzelnen Unternehmensrechtsformen, sondern auch zwischen einzelnen Wirtschaftssystemen und Traditionen unterscheiden (*Becht/Bolton/Röell* 2003; *Roe* 2005). Im Vordergrund stehen auch in diesem Bereich die Organisation des kollektiven Handelns von Akteuren mit unterschiedlichen Präferenzen und die Suche nach adäquaten Institutionen. Auch in diesem Konzept geht es letztlich um die Schaffung von Kooperationsrenten und ihre Verteilung auf die Gruppen der Stakeholder. Dabei erfolgen die Interaktionsakte nicht auf der Basis einzelner Kontrakte, sondern über allgemeine und langfristige Rahmenverträge, deren Lücken über hierarchische Mechanismen geschlossen werden. Diese stellen die konkreten Institutionen dieser Transaktionsgovernance dar (*Ménard* 2005; *Becht* 2005), die Organisations-, Anreiz- und Entscheidungsstrukturen, die die einzelnen Stakeholder betreffen.

Das aktuelle Interesse an der Corporate Governance entstand weniger aus den theoretischen Entwicklungen als aus öffentlichkeitswirksamen Fehlentwicklungen von Unternehmen, von denen einige zu spektakulären Zusammenbrüchen führten sowie aus dem Aufdecken von Bilanzskandalen. In der Folge ist die Diskussion über die Inhalte unternehmerischer Governancestrukturen und die Notwendigkeit, inhärente Anreize zu verändern und Kontrollen zu erhöhen, nicht mehr abgeebbt. Die Entwicklungen führten zu einer Abnahme der Freiheitsgrade in der Ausgestaltung der Corporate Governance durch regulative Vorgaben. Dabei handelt es sich einerseits um staatliche Restriktionen, andererseits aber um freiwillige commitments der Betroffenen in Form der Einhaltung von nationalen und globalen Corporate Governance Kodizes (z. B. *Lütz/Eberle* 2009). Letztere können auch als Institutionen im „Schatten des Rechts“ interpretiert werden.<sup>8</sup>

## III. Cooperative Governance

Ein zunehmendes Interesse gewinnt die Cooperative Governance, die auch als hybride Governance bezeichnet wird, und dem mittleren Governancemodus der Economics of Governance entspricht. Dies korrespondiert mit der steigenden Bedeutung von Unternehmensnetzwerken und anderen Formen der Kooperation von Unternehmen in der unternehmerischen Praxis. *Williamson* selbst hatte diesen Gebilden ursprünglich wenig Bedeutung beigemessen. „Whereas I was earlier of the view that transactions of the middle kind were very difficult to organize and hence were unstable, . . . , I am now persuaded that transactions in the middle range are much more common“ (*Williamson* 1985, 83). Die Vielfalt Unternehmensgrenzen überschreitender Formen der Zusammenarbeit, die über Spottransaktionen

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu Abschnitt D.I. dieses Beitrages.

hinausgehen, und die sich in den vergangenen Jahren herausgebildet hat, korrespondiert mit den Ausgestaltungsmöglichkeiten der hybriden Governancestrukturen (Theurl 2007).

Auch diese entsprechen den allgemeinen Governancemerkmalen, die in Abschnitt B herausgearbeitet wurden. Die besondere Herausforderung bei der Gestaltung hybrider Governancestrukturen besteht darin, dass rechtlich selbständige Unternehmen einen Teil ihrer Autonomie verlieren, während nur in Ansätzen hierarchische Anpassungsmechanismen zur Verfügung stehen. Nun sind mit der Governance die Unwägbarkeiten relationaler Verträge zu bewältigen. Informationsprobleme, Anreize zu ex post-Opportunismus sowie zu Freerider-Verhalten sind zu zähmen. In der unternehmerischen Praxis stehen entweder dezentrale Entscheidungen im Vordergrund, die jedoch auf der Grundlage gegenseitiger Abhängigkeit vereinbart werden oder es werden hierarchische Elemente durch die Institutionalisierung eines Kooperationsmanagements verankert (Iristay 2007).

#### **IV. Wirtschaftspolitische Konsequenzen**

Die Transaktionsgovernance weist Zusammenhänge mit der Governance der Makroebene auf, wenngleich diese im theoretischen Konzept weitgehend ausgeblendet werden. Unmittelbare Zusammenhänge bestehen sowohl mit der konstitutionellen Ebene als auch mit jener der wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Deren Ausgestaltung ist in der Lage, die Transaktionskostenstruktur der Governancemodi auf der Mikroebene zu beeinflussen, entweder direkt oder indem transaktionsrelevante Merkmale verändert werden. Als ein Beispiel sei die Rechtssicherheit für private Verträge genannt. Ist sie eingeschränkt, erhöhen sich die Transaktionskosten für Markttransaktionen. Die Entwicklung unternehmensinterner Märkte kann die Folge sein. Als zweites Beispiel sei auf die Wettbewerbspolitik hingewiesen. Werden Kooperationen vorwiegend als Instrumente zur Schaffung wirtschaftlicher Macht eingeschätzt, wird dieser Modus der Transaktionsgovernance in den Hintergrund treten (Theurl 2008). Gerade umgekehrt stellt es sich dar, wenn im Rahmen einer aktiven Struktur- oder Regionalpolitik etwa Industriecenter gefördert werden.

Generell kann die Ausgestaltung staatlicher Regulierungsmaßnahmen die Auswahl zwischen Optionen der Transaktionsgovernance beeinflussen. Dies gilt auch für die Integrationspolitik, indem auf diese Weise die Größe und Integration von Märkten beeinflusst wird, die ihrerseits wieder Auswirkungen auf die Wahl der Transaktionsregime haben werden. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Allokation der Transaktionsregime die volkswirtschaftliche Arbeitsteilung beeinflusst, was Wirkungen auf die Effektivität staatlicher Wirtschaftspolitik nach sich ziehen kann. Die hier nur angerissenen Facetten gewinnen zentrale Bedeutung im Konzept der Economic Governance.



## **D. Economic Governance als ebenenübergreifendes Konzept**

Auf der Makroebene setzt ein weiteres Konzept der Governance an. Transaktionsrelevante Reaktionen der privaten Wirtschaftssubjekte auf dort angesiedelte oder auf fehlende formelle Institutionen treten in den Fokus. Diese Reaktionen bestehen jedoch nicht in der Wahl einer bestimmten Transaktionsgovernance, sondern sie sind einer solchen vorgelagert, während diese selbst nun ausgeblendet wird. Im Weiteren werden zuerst die Inhalte des Konzepts skizziert und dann kurz auf einige wirtschaftspolitische Konsequenzen eingegangen.

### **I. Inhalte**

Ein institutionelles first-order-economizing steht also nun im Mittelpunkt, wenn auch konkreter und spezieller als dies bei *Williamson* angedeutet wird. Es geht um die grundlegenden ökonomischen Institutionen der konstitutionellen Ebene, vor allem in ihrer rechtlichen Ausformung. Die Mechanismen zur Durchsetzung von Verfügungsrechten und Kontrakten sowie das kollektive Angebot der konstitutionellen Infrastruktur für Interaktionen sind die am häufigsten thematisierten Institutionen der Economic Governance. Analysiert werden ihre konkreten Inhalte, deren Unterschiede zwischen Regimen, Volkswirtschaften und Epochen sowie ihre Entstehung und Entwicklung. Im Fokus steht der Vergleich staatlicher (formeller) und privater (informeller oder formeller) Institutionen sowie diverser Mischformen.

Während die Bedeutung dieser grundlegenden Institutionen von Ökonomen nie angezweifelt wurde, wurde die staatliche Bereitstellung derselben hingegen für selbstverständlich gehalten. „Economic Governance was neglected by economists for a long time, perhaps because they expected the government to provide it efficiently“ (*Dixit* 2008, 668). Die Economic Governance wurde zu einem interessierenden Erkenntnisgegenstand im Zusammenhang mit der Herausbildung privater Institutionen, vor allem aber mit der Veröffentlichung historischer Fallstudien, die solche ergründeten. In der Untersuchung des Zusammenwirkens staatlicher und privater Institutionen spiegelt sich etwas wieder, was inzwischen vor allem in der Governanceforschung der Politikwissenschaft seinen Niederschlag gefunden hat, nämlich die Unterscheidung zwischen Government und Governance. Governance enthält in diesem Zusammenhang entweder einen Mix aus staatlichen und privaten Institutionen oder sie existiert als nichtstaatliche Institutionenkombination neben dem Staat.<sup>9</sup> Unter staatlichen Institutionen sollen hier solche verstanden werden, deren inhaltliche Vorgaben durch staatliche Macht durchgesetzt werden können, während private selbstdurchsetzend sein müssen, um Transaktionen zu ermöglichen. Dabei kann es sich bei letzteren um Mechanismen zum Abbau von Infor-

---

<sup>9</sup> Darauf wird in Abschnitt E.II. noch näher eingegangen.

mationsasymmetrien, Formen der privaten Rechtsdurchsetzung, ein kooperationsorientiertes Verhalten in Bezugsgruppen, vermittelt durch geteilte Werte oder Druck- und Reputationsmechanismen u. a. handeln.

Auf diese Weise entsteht ein „Private Ordering“ als Antwort auf „Lawlessness“ (Dixit 2004), das transaktionsbeschränkend wirkt. Unabhängig von der Bezeichnung kristallisiert sich also auch in diesem Konzept eine Form der Hybridität heraus. Dabei weisen die staatlichen Institutionen konstitutionellen Charakter auf, während die privaten letztlich im Vorfeld konkreter Transaktionen institutionalisiert werden. Dies geschieht nicht für die einzelne Transaktion, sondern allgemeiner, um Transaktionen überhaupt zu ermöglichen. Erwartungsstabilisierung sowie die Handlungskoordination sind die hauptsächlichen Wirkungsmechanismen. Das skizzierte Zusammenspiel rechtfertigt die Einordnung dieses Konzepts der Governance als ebenenübergreifend.

Da private und staatliche Institutionen koexistieren, stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen staatliche Institutionen nicht verfügbar, nicht glaubwürdig, nicht durchsetzbar oder auf andere Weise unzureichend sind. Fehlende staatliche Legitimität (Greif 2006, 147 ff.), ein schwacher und wenig leistungsfähiger Staat, die Pfade von Entwicklungs- und Transformationsökonomien sowie Informationsnachteile des Staates (Bernstein 1992) wurden als Ursachen dafür identifiziert.

Generell ist davon auszugehen, dass den Informationsvorteilen privater Institutionen der Economic Governance Durchsetzungsnachteile gegenüberstehen, wenn sie mit perfekt funktionierenden staatlichen Institutionen verglichen werden. Es muss also im eigenen Interesse der Beteiligten liegen, den inhärenten Opportunismus-Anreizen nicht zu folgen, z. B. durch den drohenden Ausschluss von zukünftigen Transaktionen oder einen Verlust von Reputation. Die meisten theoretischen Untersuchungen weisen eine spieltheoretische Basis auf, mit der Konsequenz der Beschränkung auf jene Mechanismen, die der Ansatz wiederholter Spiele bietet. Zahlreiche, meist historische, Fallstudien ermöglichen jedoch interessante Illustrationen der Wirksamkeit solcher Mechanismen, von denen die private Durchsetzbarkeit von Eigentumsrechten und Verträgen abhängt (z. B. Greif 2006; Bernstein 1992; Dixit 2003; Rodrik 2008). Auch die private Bereitstellung einer Interaktionsinfrastruktur ist an Voraussetzungen geknüpft, die ein Freerider-Verhalten verhindern (Ostrom 1990). Dies sind vor allem die Überschaubarkeit und Stabilität der Gruppenstruktur, eine eindeutige Identifikationsmöglichkeit der Gruppenzugehörigkeit, eine klare Spezifikation der Rechte und Pflichten, die Konkretisierung von glaubwürdigen Sanktionen bei Fehlverhalten, verfügbare Informationen über das Verhalten in der Vergangenheit sowie ein adäquates Incentivedesign. Anders als es spieltheoretische Musteraussagen erwarten ließen, hat sich in Fallstudien herausgestellt, dass es nicht die härtesten Strafen sind, die ein kooperatives Verhalten fördern, sondern ein Regime mit graduell zunehmenden Härtegraden (Abreu/Bernheim/Dixit 2005).

Private Governanceelemente zur Durchsetzung von Eigentumsrechten und Kontrakten bilden sich in der wirtschaftlichen Realität häufig vor dem Hintergrund der Existenz staatlichen Rechts heraus, dessen Durchsetzung jedoch an Grenzen stößt, sei es, dass lange Zeiträume der Rechtsunsicherheit drohen, hohe Transaktionskosten entstehen oder Unsicherheit vermieden werden soll. Sie entstehen also im „Schatten der Hierarchie“ (Börzel 2008). Mehrere Durchsetzungsmechanismen privater Governanceelemente können unterschieden werden. Zu nennen ist die Existenz einer intrinsisch angelegten prosozialen Präferenzstruktur, die ein kooperatives Verhalten nahelegt und die seinerzeit ausschlaggebend für die Gruppenkonfiguration war (z. B. Bénabou/Tirole 2003; Boyd et al. 2003; Tabellini 2008). Zusätzlich kann die Integration von Transaktionen in eine Organisation (Transformation der Economic Governance in eine Corporate Governance) die Anreizstrukturen in die gewünschte Richtung verändern.

Ein wiederholtes direktes Aufeinandertreffen von Transaktionspartnern in überschaubaren Gruppen wirkt über bilaterale Selbstdurchsetzung, während das Gedächtnis eines Kollektivs bei Interaktionsakten seiner Mitglieder auf multilaterale Selbstdurchsetzung abstellt. Die Durchsetzung von Sanktionen wird in diesem Umfeld zu einem öffentlichen Gut. Die Größe des Kollektivs beeinflusst die Wirksamkeit über die Informationsverteilung sowie die Wahrscheinlichkeit eines weiteren Aufeinandertreffens. Auch die Existenz von Schlichtungs- und Konfliktlösungsmodellen in Branchen- und Sektorkollektiven oder für internationale Verträge (z. B. Mattli 2001) entsprechen privaten Durchsetzungsmodalitäten. Schließlich haben sich in der Vergangenheit die Dienstleistungen privater Intermediäre herausgebildet, die gewinnorientiert Informationen beschaffen oder generieren oder die Verträge direkt durchsetzen (Dixit 2003 und 2004)<sup>10</sup>, wobei als Nebeneffekt negative Externalitäten für jene Gesellschaftsmitglieder entstehen, die entsprechende Leistungen nicht in Anspruch nehmen wollen.

Die Funktionsfähigkeit dieser Durchsetzungsmechanismen, die den Kern privater Governance darstellen, hängt ihrerseits von unterschiedlichen Faktoren ab, vor allem der Größe und Kohäsion von Kollektiven, der Exkludierbarkeit von Leistungen sowie privater Machtpositionen. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine staatliche Governance mit hohen Fixkosten des Aufbaus entsprechender Informations- und Durchsetzungsstrukturen und geringen Grenzkosten der Anwendung verbunden ist, während bei der privaten Governance vergleichsweise geringe Setup-Kosten und hohe Anwendungskosten mit der Zunahme von Transaktionen und Transaktionspartnern anfallen (z. B. Li 2003). Es kann also – zumindest im Modell – eine kritische Gruppengröße identifiziert werden, ab der bei einem Private Ordering die Anreize zu einem nicht-kooperativen Verhalten in den Vordergrund treten (Dixit 2004).

---

<sup>10</sup> Vgl. für eine Rekonstruktion der Entstehung der Sizilianischen Mafia unter diesem Gesichtspunkt Gambetta (1993).

Zum Konzept der Economic Governance existieren inzwischen viele Untersuchungen. Überwiegend handelt es sich um theoretische Arbeiten und um Fallstudien, die die grundsätzliche Bedeutung privater Governanceelemente dokumentieren (vgl. auch *Heine* 2008). Spärlich sind jedoch empirische Studien, die Auskunft darüber geben könnten, welche Bedeutung ihnen tatsächlich zukommt, ob es eine Entwicklung hin zu einem Private Ordering bzw. zu einem hybriden Ordering gibt. Dies wird zwar häufig angedeutet, vermutet und behauptet, scheint jedoch bislang nicht bewiesen zu sein.

So kann zusammengefasst werden, dass dieses ebenenübergreifende Konzept der Governance

- das Zusammenwirken der ökonomischen, politischen und rechtlichen Institutionen auf der konstitutionellen Ebene betont,
- somit indirekt, wenn auch nicht explizit, die Ausprägung der Staatlichkeit und seine Leistungsfähigkeit als „Ordnungsstaat“ betrifft,
- die konstitutionellen Voraussetzungen für wohlfahrtserhöhende Transaktionen betont, die Wahl der Transaktionsgovernance jedoch ausblendet,
- eine formelle regelbasierte Governance alternativen Formen gegenüberstellt, und zwar meist beziehungsbasierten Modellen einer privaten Governance,
- einerseits ein neutraler Rahmen für unterschiedliche Governancemodi sein kann,
- andererseits jedoch deren Koexistenz in fast allen Gesellschaften betont wird
- und sich auf diese Weise die Governance als ein Zusammenwirken formeller und informeller, staatlicher und privater Elemente entwickelt, also Hybridität entsteht.

## **II. Wirtschaftspolitische Konsequenzen**

Auch auf der Grundlage dieses Konzepts der Governance können wirtschaftspolitische Konsequenzen abgeleitet werden. Sie sind keinesfalls neu und Bestandteil einer politikorientierten Institutionenökonomik, vor allem im Zusammenhang mit institutionellen Reformen und dem Aufbau von Ordnungen. Im Vordergrund steht erstens die Notwendigkeit, eine solche Governance aufzubauen, wenn ein nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklungsprozess initiiert werden soll. Es handelt sich dabei um eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung. Zweitens geht es um die Beachtung der institutionellen Konsistenz zwischen formellen und informellen Institutionen. Drittens sind Friktionen zu erwarten, wenn „standardisierte“ formelle Institutionen in eine gewachsene Governance integriert werden. Viertens haben die politischen Institutionen, vor allem der vorgelagerte Entscheidungsprozess der Vereinbarung konstitutioneller Reformen und wirtschaftspolitischer Maßnahmen große Bedeutung. Letztlich geht es um Ordnungspolitik in einem umfassenden Sinn.

## E. Governance-Konzepte der Makroebene

Die Economic Governance ist auf der Makroebene angesiedelt. Indem konstitutionelle durch private Elemente mit dem Zweck der Ermöglichung von Transaktionen ergänzt oder ersetzt werden, ergibt sich jedoch eine sehr direkte Verbindung mit der Mikroebene. Diese Verbindungslinie steht im Kern der ökonomischen Analyse. Auch die nun folgenden Konzepte der Governance enthalten letztlich diesen Zusammenhang, wenngleich er in der Analyse deutlich weniger betont wird. Es muss daher konzediert werden, dass die Abgrenzung nicht völlig trennscharf ist, jedoch auf der Grundlage einer unterschiedlichen Schwerpunktsetzung in Analyse und Politik gerechtfertigt werden kann. Die verbleibenden drei Konzepte werden also der Makroebene zugeordnet, wobei sich starke Verbindungslinien zur Economic Governance sowie schwächere zur Transaktionsgovernance herausstellen werden. Nicht explizit eingegangen wird auf das Konzept der sektoralen Governance, das die institutionellen Rahmenbedingungen für einzelne Industrien oder nach bestimmten Kriterien strukturierte Teilbereiche zusammenfasst (vgl. z. B. *Hofmann* 2005 sowie *Speyer* 2005). Nicht näher eingegangen wird weiter auf die wirtschaftspolitische Governance, die das Zusammenspiel zwischen den konstitutionellen Elementen und konkreten wirtschaftspolitischen Maßnahmen abbildet.<sup>11</sup> Viele der hier angestellten Überlegungen können auch auf dieses Konzept angewendet werden, wenn von einem relationalen Vertrag zwischen Adressaten und Akteuren der Wirtschaftspolitik ausgegangen wird. Auch dieser Anwendungsbereich bringt die Ordnung von Interaktionen zum Ausdruck (*Dixit* 1996).

## I. Good Governance

Das normative Konzept der Good Governance hat einerseits der Verwendung des Governance-Begriffs starken Auftrieb verliehen und ihn vor allem in politikorientierte Communities getragen, andererseits aber auch der Governanceforschung zusätzliche Impulse verliehen. Werden die Transaktionsgovernance und die Economic Governance vor allem in der Wissenschaft thematisiert, ist das Interesse an der Good Governance deutlich breiter verankert. Dazu haben vor allem die internationalen Organisationen, allen voran die Weltbank beigetragen, denn es ist ein Konzept, das aktuell die Entwicklungspolitik prägt. Manche Autoren gehen daher davon aus, dass eine breitere Beschäftigung mit Fragen der Governance erst durch Entwicklungen und Erfahrungen der Entwicklungsländer angeregt wurde. Häufig werden Studien der Weltbank aus den 80er-Jahren zitiert, die Begriff und Inhalt breiteren Kreisen zugänglich gemacht hätten (z. B. *Hill* 2005)<sup>12</sup>. Good Governance steht für den Zusammenhang zwischen der Qualität von Governanceelementen der

<sup>11</sup> Für viele Aspekte dieses Zusammenspiels vgl. den Beitrag von *Kruse* in diesem Band.

<sup>12</sup> *Hill* (2005) vergleicht auch die Begriffsinhalte der einzelnen internationalen Organisationen miteinander.

konstitutionellen Ebene mit der wirtschaftlichen Performance von Ökonomien, vor allem von Entwicklungs- und Transformationsländern.<sup>13</sup> Die Wirkungszusammenhänge sind die Erwartungsstabilisierung sowie die Internalisierung von externen Effekten durch Eigentumsrechte und Vertragssicherheit, der Aufbau einer Interaktionsinfrastruktur sowie der Schutz vor einem korrupten Staat. Nur auf diese Weise können Investitionen und Spezialisierung ermöglicht werden und wird die Integration in die internationale Arbeitsteilung zu einer realen Option (z. B. *De Soto* 2000).

Im Vordergrund steht nicht die Differenzierung zwischen staatlichen und privaten Institutionen, sondern Möglichkeiten der Messung der Qualität von Institutionen sowie deren Einflussintensität auf ökonomische Variablen, vor allem den Entwicklungsstand, das Investitionsvolumen sowie die Kapitalzuflüsse. Den Schwerpunkt der betrachteten Institutionen bilden jene des politischen Systems und der Rechtsordnung, die ihrerseits jedoch großen Einfluss auf die ökonomischen Elemente der Governance sowie der ökonomischen Performance ausüben. Die identifizierten Zusammenhänge und Ausprägungen der Indikatoren werden zur Begründung von entwicklungspolitischen Maßnahmen internationaler Organisationen, zur Grundlage der Konditionalität, zum Inhalt für Empfehlungen an die Volkswirtschaften sowie zur Evaluierung entsprechender Maßnahmen herangezogen.

Unterschiedliche Sets von Indikatoren und Operationalisierungen werden herangezogen, wobei am prominentesten jene der Forscher der Weltbank geworden sind (*Kaufmann/Kraay/Mastruzzi* 2005): Voice and Accountability, Political Instability and Violence, Government Effectiveness, Regulatory Burden, Rule of Law und Control of Corruption. In den vergangenen Jahren sind in empirischen und methodischen Studien viele Erkenntnisse über den Zusammenhang dieser Governanceelemente untereinander sowie mit der wirtschaftlichen Entwicklung gewonnen worden (z. B. *Persson* 2005; *Giavazzi/Tabellini* 2005; *Acemoglu/Johnson/Robinson* 2002). Vor allem hat sich die Notwendigkeit klar gezeigt, die konstitutionelle Governance in ihrem Zusammenwirken zu analysieren, besonders was die politischen und die ökonomischen Institutionen betrifft. Zusätzlich hat die Kausalitätsrichtung mancher der gefundenen Zusammenhänge Anlass zu methodischen und inhaltlichen Kontroversen geboten (z. B. *Hall/Jones* 1999). Dass es diesem Konzept gelungen ist, den Begriff der Good Governance zu vereinnahmen, dürfte mit dem Paradigmenwechsel der Entwicklungspolitik verbunden sein, der die Gestaltung der vorher vernachlässigten Institutionen nun in den Mittelpunkt stellte.

---

<sup>13</sup> Vgl. für eine Analyse dieser Zusammenhänge die beiden Beiträge von *Ahrens* und *Apolte* in diesem Band.

## II. New Governance

Diese Bezeichnung hat sich für das politikwissenschaftliche Konzept der Governance herausgebildet, das eine veränderte Staatlichkeit in den Mittelpunkt stellt, wenngleich die Diskussion darüber sehr kontrovers verläuft und bislang kein Konsens über den Inhalt dieser neuen Staatlichkeit zu erkennen ist. Trotz zahlreicher Verästelungen in der Diskussion tritt klar zutage, dass zwei Governance-Begriffe verwendet werden. Ein enger Begriff bezieht nur jene Elemente ein, die tatsächlich neu sind. Governance steht dann neben Government, der hierarchischen Steuerung. Der weite Begriffsinhalt steht für ein umhüllendes Konzept, das sowohl Government und alle weniger hierarchischen Formen umfasst.

Die Grundvermutung in dieser Diskussion besteht darin, dass die traditionelle hierarchische Steuerung durch den Staat aufgeweicht wurde oder sich in einem Prozess ihrer Relativierung befindet, wofür mehrere Ursachen gesehen werden: die Internationalisierung<sup>14</sup>, der Bedeutungsgewinn der Zivilgesellschaft, die administrativen Defizite in der staatlichen Leistungserbringung sowie wirtschaftspolitisches Staatsversagen. Es würde so zu einer Koproduktion der Staatlichkeit kommen, also der Mitwirkung weiterer Akteure und Gruppen neben den gewählten Politikern (z. B. *Schuppert* 2009). Staatliche Entscheidungen würden im Ergebnis in Netzwerken fallen und die politische Partizipation der Gesellschaft würde eine deutlich direktere (*Botzem et al.* 2009).

So soll Governance die Annäherung an eine Realität zum Ausdruck bringen, die dadurch gekennzeichnet sei, dass eine hierarchische Steuerung nicht mehr möglich ist und in der nicht mehr klar zwischen Steuerungssubjekt und -objekt unterschieden werden kann. Es kommt daher zu einer Abkehr von der bisher praktizierten Steuerung hin zu einer Governance. Dies korrespondiert mit einer Aufgabe der politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie, die steuerungorientiert ist. „Das eigentlich ‚Politische‘, das interventionistische Handeln tritt dabei in den Hintergrund: nicht die Intervention, das Steuerungshandeln von Akteuren, sondern die wie auch immer zustande gekommene Regelungsstruktur und ihre Wirkung auf das Handeln der ihr unterworfenen Akteure steht nun im Vordergrund. ... Der Begriffswechsel von Steuerung zu Governance verweist damit auch auf die Veränderungen in der politisch relevanten Wirklichkeit, die eben diese neue Sichtweise ‚realitätsgerechter‘ erscheinen lassen“ (*Mayntz* 2005, 14 und 16 f.).

Mit dem Rückgang der Staatlichkeit würde gleichzeitig die Politik Bedeutung gewinnen. „Die Stichworte lauten in diesem Zusammenhang ‚Governance by networks‘ und ‚Hybridisierung von Governance‘“ (*Schuppert* 2008, 36). Die Governance des 21. Jahrhunderts sei daher eine neue Machtverteilung in der globalen wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft. Sie würde den neuen Rahmenbedingungen entsprechen (*OECD* 2001, *Priddat* 2009). Nicht mehr der zentralistisch-hierarchische Staat wird als Akteur gesehen, sondern Entscheidungen und Aktivi-

---

<sup>14</sup> Daher ergibt sich eine Verbindungslinie zur Global Governance.



täten sind Ergebnis von „coordinating activities through networks, partnerships, and deliberative forums that have grown up on the ruins of the more centralized and hierarchical corporatist representation of the period up to the 1970s“ (Hirst 2000, 19). Der Staat verliert auf diese Weise sein Regelungsmonopol.

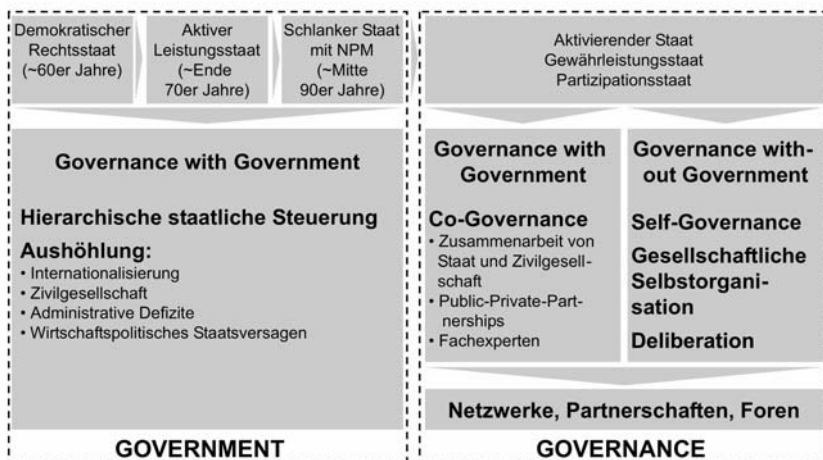


Abbildung 4: New Governance

Bereits aus dieser kurzen Skizze dürfte klar geworden sein, dass es sich bei der New Governance (auch Public Governance) um ein sehr umfassendes Gebilde handelt. Einbezogen sind erstens die Aufgaben des Staates, zweitens die staatliche Entscheidungsfindung und Partizipation sowie drittens der Prozess der Erbringung staatlicher Leistungen. Daher spielen neben den eigentlichen politischen Institutionen administrative Aspekte (Administrative Governance) sowie die rechtlichen Institutionen eine Rolle (Moes 2009 sowie Ruffert 2009). Vereinfacht wird von einer Abfolge staatlicher Leitbilder ausgegangen (Jann 2005, 27 f.): der „demokratische Rechtsstaat“ als das klassische Leitbild nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und bis in die sechziger Jahre, der „aktive Leistungsstaat“ bis zum Ende der siebziger Jahre, abgelöst vom „schlanken Staat“ (verbunden mit einem New Public Management in der Administration), der Mitte der neunziger Jahre zum „aktivierenden Staat“ mutierte.

Die Inhalte der bisher vorgestellten Governance-Konzepte noch konkretisierend kann eine *Governance by Government* einer *Governance with Government* und einer *Governance without Government* (Zürn 1998, 166 ff.) gegenüber gestellt werden. Auf der nationalen Ebene entspricht der erste Typ dem Modell des Nationalstaates, der zweite einer Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft im gesellschaftlichen und von Public-Private-Partnerships im wirtschaftlichen Bereich.



Governance without Government schließlich soll für eine vollständige gesellschaftliche Selbstorganisation stehen. Auf der internationalen Ebene können der Weltstaat im ersten Modell, von Staaten getragene internationale Institutionen im zweiten Modell und von transnationalen Netzwerken im dritten Modell unterschieden werden. *Kooiman* (2000) spricht mit ähnlichem Inhalt von hierarchischer Governance, Co-Governance und Self-Governance als den drei Governancemodi in diesem Bereich (vgl. für die globale Ausprägung auch *Kerwer* 2009).

Der Gewährleistungsstaat ist in den politikwissenschaftlichen Arbeiten der New Governance ein häufig verwendetes Staatsbild. Er soll in Zukunft nicht mehr für alles zuständig sein, habe aber Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die staatlichen Aufgaben erfüllt werden. Er ist mit einer Abkehr von Vorstellungen des Interventions- und Leistungsstaates verbunden, der monopolistisch für die Planung, Durchführung und Kontrolle öffentlicher Dienstleistungen verantwortlich ist. Während im Rahmen einer Governance by Government zwischen Ordnungsstaat und Interventionsstaat zu entscheiden ist, entspricht diese Entscheidung im Rahmen der New Governance jener zwischen einem Minimalstaat und einem Aktivierenden Staat, wobei deren Merkmale vage bleiben.

Die Schwäche dieses Konzeptes von Governance liegt in der mangelhaften empirischen Evidenz. Zwar lassen sich viele Argumente, Beispiele und punktuelle Evidenz dafür finden, dass sich der Staat in seiner Identität, seinem Ordnungs- und seinem Leistungspotenzial in einem Wandel befindet.<sup>15</sup> Dennoch benötigt der konstatierte Trend hin zu einem kooperativen Staat im Kern politischer Netzwerke noch deutlich mehr empirische Untermauerung. Unabhängig davon hat die in diesem Konzept zum Ausdruck gebrachte Entwicklung grundlegende Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik und zwar hinsichtlich der Entscheidungsfindung, der Ausgestaltung und dem Ausmaß.

### III. Global Governance

Im Konzept der New Governance klang bereits an, dass sich der Staat als Ordnungs- und Leistungsakteur in einem Wandel befindet. Dies korrespondiert unter anderem mit Globalisierung und Integrationsprozessen, die einerseits die national-staatlichen Möglichkeiten aushöhlen und andererseits das Umfeld für die privaten Wirtschaftssubjekte verändern. Das Konzept der Multi-Level-Governance (Governance im Mehrebenensystem) trägt dieser Entwicklung des notwendigen Zusammenspiels unterschiedlicher politischer Ebenen Rechnung (vgl. z. B. *Benz* 2005),

---

<sup>15</sup> Dabei scheint es so zu sein, dass diese Entwicklung im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise und der wirtschaftlichen Rezession zu einem Ende gekommen ist und sich gerade wieder die „alten Anforderungen“ an den Staat manifestieren, die im Rahmen der Diskussion der New Governance als überwunden eingeschätzt wurden. Die weitere Entwicklung dieser Diskussion ist also im Auge zu behalten.

auch innerhalb eines föderalen Staates.<sup>16</sup> Die Konzepte der Global Governance (Zürn 2005) oder der EU-Governance (Heise 2005; Jachtenfuchs 2008) konkretisieren hinsichtlich des Gültigkeitsbereichs.<sup>17</sup>

Drei Elemente stehen im Vordergrund. Erstens sind die Koordinationsmechanismen zwischen den betroffenen Staaten zu konkretisieren (Lechner/Ohr 2009). Dies betrifft neben der Wahl des Mechanismus die Kompetenzverteilung, die Leistungsfähigkeit sowie die Legitimität der einzelnen Akteure. Zweitens sind die Strukturen der globalen Governance selbst zu gestalten. Dies betrifft ihre Konsistenz in inhaltlicher Hinsicht. So ist vor allem eine Übereinstimmung zwischen dem Koordinierungsbedarf und den Koordinierungsmöglichkeiten sicherzustellen. Drittens sind die ökonomischen und wirtschaftspolitischen Institutionen mit den politischen und rechtlichen Institutionen in Einklang zu bringen. Davon sind etwa Entscheidungen über supranationale Strukturen betroffen. In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion wird die Entwicklungsperspektive der Global Governance ergebnisoffen gesehen, während im Modell der New Governance von einer zunehmenden Vergesellschaftung, einer ansteigenden Verrechtlichung und einer Tendenz zur Konstitutionalisierung ausgegangen wird (vgl. dazu auch Kerwer 2009 sowie Roth/Rucht 2009).

#### IV. Wirtschaftspolitische Konsequenzen

An dieser Stelle genügen kurze Hinweise auf die in der Vorstellung der einzelnen Konzepte bereits angesprochenen wirtschaftspolitischen Konsequenzen. Manche sind evident und viele nicht neu, andere wieder können in einer Phase, in der Konzepte im wissenschaftlichen Diskurs erst allmählich Konturen gewinnen, nur sehr vorläufig sein. Das Konzept der New Governance verändert vor allem den Prozess der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung und seiner Ergebnisse. Eine neue Staatlichkeit kann letztlich sowohl mit einem ordnenden Staat, als auch mit einem solchen verbunden sein, für den ein hohes Leistungs- und Umverteilungsniveau vereinbart wird. Das Konzept der Good Governance hatte starke Auswirkungen auf die Entwicklungspolitik und es ist davon auszugehen, dass Standards entwickelt wurden, die auch in Zukunft ihre Bedeutung behalten werden. Das Konzept der Global Governance ist einerseits Ergebnis der Integrationspolitik und hat andererseits Rückwirkungen auf die nationalstaatliche Wirtschaftspolitik. Die wirtschaftspolitischen Konsequenzen dieses Governance-Konzepts bilden den Inhalt vieler wissenschaftlicher Untersuchungen und sind in der Praxis der internationalen Politik und der globalen sowie der EU-Wirtschaftspolitik allgegenwärtig.

---

<sup>16</sup> Vgl. für eine Anwendung des Mehrebenen-Systems auf die Wettbewerbspolitik den Beitrag von Budzinski in diesem Band.

<sup>17</sup> Vgl. für die Europäische Union den Beitrag von Lechner/Ohr in diesem Band.

## F. Eine erste und vorläufige Antwort

Alle vorgestellten Konzepte der Governance beinhalten das Zusammenspiel zwischen Regeln, der Interaktion von Akteuren und deren Ergebnisse. Sie enthalten somit in allen Fällen Mechanismen, die Interaktionen nicht situativ koordinieren. Dies gilt sowohl für Interaktionen auf der Grundlage vollständiger als auch unvollständiger Verträge. Governance enthält also Anreize für kooperatives Verhalten. Dies geschieht über die Einschränkung von individuellen Handlungsfreiräumen und die damit verbundene Stabilisierung von Erwartungen. Dies sind die bekannten institutionellen Wirkungskanäle. Governance ist eine Kombination von Institutionen – so wie eine Ordnung auch, z. B. die Wirtschaftsordnung. Also ist Governance in diesem allgemeinen und neutralen Sinn eine Ordnung und nicht mehr: *Governance als Ordnung, die aus Institutionen besteht.*

Es hat sich jedoch herausgestellt, dass Governance in jenen Wissenschaftsdisziplinen, die sich mit ihr auseinandersetzen, zunehmend nicht in diesem neutralen Sinne interpretiert wird. Governance wird vielmehr als eine Reform der bestehenden Ordnungen verstanden, die als nicht mehr adäquat eingeschätzt werden, um ihre Funktionen zu erfüllen. Dabei erfolgen sowohl diskretionäre institutionelle Akte als auch die Nutzung der inhärenten Anpassungskräfte: *Governance als eine den aktuellen Anforderungen entsprechende Ordnung.*

Die Konzepte der Governance sind konkret durch die Koexistenz unterschiedlicher Governancemodi geprägt, was nicht neu ist. Doch wird zusätzlich in vielen Bereichen und auf unterschiedliche Weise die Dominanz von „Mischformen“ oder – moderner formuliert – von „Hybriden“ betont, die Markt, Unternehmen und Staat zurückdrängen würden. Dies geschieht in Gestalt von Unternehmensnetzwerken, politischen Netzwerken, einem konstitutionellen Mix staatlicher und privater Institutionen, einem Mix aus nationalstaatlichen und globalen Governanceelementen. Dies gilt sowohl für die Mikro- als auch für die Makroebene. Mit dieser Charakterisierung von Governance, die die Form verlässt und bestimmte Inhalte in den Vordergrund stellt, geht Governance über den neutralen Ordnungsbegriff hinaus. Sie bleibt zwar immer noch eine Ordnung, liefert aber zusätzliche inhaltliche Informationen: *Governance als eine Ordnung, die (auch oder überwiegend) hybride Elemente enthält.*

So könnte Governance die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung unserer Epoche zum Ausdruck bringen. Ein entsprechendes interdisziplinäres Forschungsprogramm müsste dafür aber deutlich klarere Konturen entwickeln als bisher. Vor allem müsste das Zusammenwirken von einzelnen Governanceelementen, die innere Konsistenz der Governance sowie deren Dynamik deutlich konkreter untersucht werden und die Besonderheiten der „Hybride“, die häufig sehr diffus bleiben, müssten offengelegt werden. Vielleicht könnte auf diese Weise die Ordnungspolitik und die Ordnungsökonomik wieder nachhaltig in den Wirtschaftswissenschaften verankert werden: *Governance als lohnendes interdisziplinäres Forschungsprogramm mit vielen ordnungsökonomischen Anknüpfungspunkten.*

Als herausfordernde Aufgabe bleibt vor allem der empirische Nachweis der Hybride als einem vermuteten dominanten Governancemodus in den jeweiligen einzelnen Untersuchungsbereichen. Es ist zu analysieren, ob es sich nicht um ein vorübergehendes Phänomen zwischen staatlichen und privaten Regeln, zwischen Markt und Unternehmen, zwischen Unternehmen und Staat und zwischen Nationalstaat und Weltstaat handelt. Sehr offensichtlich scheint nämlich die Begeisterung der Forscher am Auftreten dieser Gebilde, sehr lückenhaft ist aber bislang die empirische Basis: *Governance mehr als eine Kommunikationsstrategie, aber eine Herausforderung für die empirische Forschung.*

## Literatur

- Abreu, Dilip / Bernheim, B. Douglas / Dixit, Avinash (2005): Self-enforcing Cooperation with Graduated Punishments, Working Paper, Princeton University.
- Acemoglu, Daron / Johnson, Simon / Robinson, James (2002): Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 117, S. 1231 – 1294.
- Becht, Marco (2005): The Significance of Governance Structures, in: Theurl, Theresia (ed.): Economics of Interfirm Networks, Tübingen, S. 123 – 148.
- Becht, Marco / Bolton, Patrick / Röell, Ailsa (2003): Corporate Governance and Control, in: Constantinides, George / Harris, Milton / Stulz, René (eds.): Handbook of the Economics of Finance, Amsterdam, 2003, S. 1 – 109.
- Bénabou, Roland / Tirole, Jean (2003): Belief in a Just World and Redistributive Politics, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 121, S. 699 – 746.
- Benz, Arthur (2005): Governance in Mehrebenensystemen, in: Schuppert, Gunnar (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 95 – 120.
- (2004): Governance – Modebegriff oder sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, 2004, S. 11 – 28.
- Bernstein, Lisa (1992): Opting out the Legal System: Extralegal Contractual Relations in the Diamond Industry, in: Journal of Legal Studies, Vol. 21, S. 115 – 157.
- Boerzel, Tanja (2008): Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governance-Paradoxon?, in: Schuppert, Gunnar / Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Nr. 41, Wiesbaden, S. 118 – 131.
- Botzem, Sebastian et al. (2009): Die Dynamik des Governance-Ansatzes: Vier Dimensionen von Wandel, in: Botzem, Sebastian et al. (Hg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel, Baden-Baden, S. 11 – 26.
- Boyd, Robert et al. (2003): The Evolution of Altruistic Punishment, in: Proceedings of the National Academy of Sciences, Vol. 100, S. 3531 – 3535.

- Buchanan, James* (1988): Contractarian Political Economy and Constitutional Interpretation, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 78, S. 135–139.
- (1987): The Constitution of Economic Policy, in: *American Economic Review*, Vol. 77, S. 243–250.
- (1975): A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 65, S. 225–230.
- Buchanan, James/Tullock, Gordon* (1962): *The Calculus of Consent*. Ann Arbor.
- Clemons, Eric/Reddi, Sashidhar/Row, Michael* (1993): The Impact of Information Technology on the Organization of Economic Activity: The Move to the Middle Hypothesis, in: *Journal of Management Information Systems*, Vol. 10, No. 2, S. 9–35.
- Coase, Ronald* (1937): The Nature of the Firm, in: *Economica, New Series*, Vol. 4, S. 386–405.
- Commons, John* (1932): The Problem of Correlating Law, Economics, and Ethics, in: *Wisconsin Law Review*, Vol. 8, S. 3–26.
- De Soto, Hernando* (2000): *Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York.
- Denkhaus, Wolfgang* (2004): Die neue Institutionenökonomik und das Governancekonzept – Zum Wandel der ökonomischen Theorie und ihren Implikationen für die Verwaltungswissenschaft, in: *Bungenberg, Marc (Hg.): Recht und Ökonomik*, München, S. 33–60.
- Dixit, Avinash* (2009): Governance Institutions and Economic Activity, in: *American Economic Review*, Vol. 99, S. 5–24.
- (2008): Economic Governance, in: *Durlauf, Steven/Blume, Lawrence (eds.): The New Palgrave Dictionary of Economics*, Vol. 2, S. 667–675.
- (2004): *Lawlessness and Economics. Alternative Modes of Governance*, Princeton.
- (2003): On Modes of Economic Governance, in: *Econometrica*, Vol. 71/2, S. 449–481.
- (1996): *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge/Mass.
- Gambetta, Diego* (1993): *The Sicilian Mafia*, Cambridge, Mass.
- Giavazzi, Francesco/Tabellini, Guido* (2005): Economic and political liberalizations, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 57, S. 1297–1330.
- Greif, Avner* (2006): *Institutions and the Path to the Modern Economy*, Cambridge.
- Hall, Robert/Jones, Charles* (1999): Why do some countries produce so much more output than others?, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, S. 83–116.
- Heine, Klaus* (2008): Hybride Regulierung. Zum Einfluss politischer Institutionen auf private Regelsetzung, in: *Vollmer, Uwe (Hg.): Ökonomische Analyse politischer Institutionen*, Berlin, S. 79–112.
- Heise, Arne* (2005): European Economic Governance – Wirtschaftspolitik jenseits der Nationalstaaten, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 4, S. 230–237.

- Hill, Hermann* (2005): Good Governance – Konzepte und Kontexte, in: Schuppert, Gunnar (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 220 – 250.
- Hirst, Paul* (2000): Democracy and Governance, in: Pierre, Jon (ed.): Debating Governance, Oxford, S. 13 – 35.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang* (2005): Governance im Gewährleistungsstaat – Vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft, in: Schuppert, Gunnar (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 195 – 219.
- Hofmann, Jeanette* (2005): Internet Governance, in: Schuppert, Gunnar (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 277 – 301.
- Holmström, Bengt/Roberts, John* (1998): The Boundaries of the Firm Revisited, in: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 12/4, S. 73 – 94.
- Iristay, Cengiz* (2007): Das Management von Unternehmenskooperationen – eine institutionenökonomische Analyse, Aachen.
- Jachtenfuchs, Markus* (2008): Institutionelle Struktur und Governance in der EU, in: Schuppert, Gunnar/Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Nr. 41, Wiesbaden, S. 383 – 400.
- Jann, Werner* (2005): Governance als Reformstrategie – Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder, in: Schuppert, Gunnar (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 21 – 43.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo* (2005): Governance matters IV: Updated governance indicators 1996 – 2004, World Bank Research Paper, Washington D.C.
- Kerwer, Dieter* (2009): Von der nationalstaatlichen Regulierung zur transnationalen Standardisierung, in: Botzem, Sebastian et al. (Hg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel, Baden-Baden, S. 343 – 355.
- Kooiman, Jan* (2000): Societal Governance: Levels, models, and Orders of Social-Political Interaction, in: Pierre, Jon (ed.): Debating Governance, Oxford, S. 138 – 164.
- Li, John* (2003): Relation-based versus rule-based governance: an explanation of the East Asian miracle and Asian crisis, in: Review of International Economics, Vol. 11, S. 651 – 673.
- Lütz, Susanne/Eberle, Dagmar* (2009): Zwischen Anbau und Substitution – das deutsche Corporate Governance-System im Umbruch, in: Botzem, Sebastian et al. (Hg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel, Baden-Baden, S. 409 – 433.
- Macher, Jeffrey/Richman, Barak* (2008): Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences, in: Business and Politics, Vol. 10/1/1, S. 1 – 63.
- Mattli, Walter* (2001): Private justice in a global economy: from litigation to arbitration, in: International Organization, Vol. 55, S. 919 – 947.
- Mayntz, Renate* (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie, in: Schuppert, Gunnar (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 11 – 20.

- Ménard, Claude* (2005): A New Institutional Approach to Organization, in: *Ménard, Claude / Shirley, Mary* (eds.): *Handbook of New Institutional Economics*, Dordrecht, S. 281 – 318.
- (2004): The Economics of Hybrid Organizations, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 160, S. 345 – 376.
- Moes, Johannes* (2009): Accountability – eine Antwort auf Legitimationsprobleme in neuen Governancestrukturen?, in: *Botzem, Sebastian et al. (Hg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel*, Baden-Baden, S. 30 – 54.
- North, Douglass* (1991): Institutions, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, S. 97 – 112.
- Nuscheler, Franz* (2001): Multilateralismus vs. Unilateralismus. Kooperation vs. Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen. Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.
- OECD* (2001): *Governance im 21. Jahrhundert*, Paris.
- Offe, Claus* (2008): Governance – „Empty signifier“ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?, in: *Schuppert, Gunnar/Zürn, Michael* (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Nr. 41, Wiesbaden, S. 61 – 76.
- Olson, Mancur* (1996): Big Bills left on the sidewalk. Why some nations are rich, and others are poor, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, S. 3 – 24.
- Ostrom, Eleonor* (1990): *Governing the Commons*, Cambridge.
- Persson, Torsten* (2005): Forms of democracy, policy, and economic development, NBER-Working Paper No. 11171, Cambridge / Mass.
- Pierre, Jon* (2000): Introduction: Understanding Governance, in: *Pierre, Jon* (ed.): *Debating Governance*, Oxford, S. 1 – 10.
- Pierre, Jon/Peters, B. Guy* (2000): *Governance, Politics and the State*, New York.
- Priddat, Birger* (2009): Politische Ökonomie. Neue Schnittstellendynamik zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik, Wiesbaden.
- (2006): *Irritierte Ordnung. Moderne Politik*, Wiesbaden.
- Rodrik, Dani* (2008): Second-Best Institutions, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 98, S. 100 – 104.
- Roe, Mark* (2005): The Institutions of Corporate Governance, in: *Ménard, Claude/Shirley, Mary* (eds.): *Handbook of New Institutional Economics*, Dordrecht, S. 371 – 399.
- Roth, Roland/Rucht, Dieter* (2009): Global Governance – eine kritische Perspektive auf internationale Institutionen am Beispiel von Weltbank, IWF und WTO, in: *Botzem, Sebastian et al. (Hg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel*, Baden-Baden, S. 251 – 282.
- Ruffert, Matthias* (2009): Was ist Democratic Governance, in: *Botzem, Sebastian et al. (Hg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel*, Baden-Baden, S. 55 – 74.
- (2004): Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, Stuttgart.

- Schuppert, Gunnar* (2009): Von der Ko-Produktion von Staatlichkeit zur Co-Performance von Governance, in: Botzem, Sebastian et al. (Hg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel, Baden-Baden, S. 285 – 320.
- (2008): Governance – auf der Suche nach den Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“, in: Schuppert, Gunnar/Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Nr. 41, Wiesbaden, S. 13 – 40.
  - (2005): Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, in: Schuppert, Gunnar (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 371 – 469.
- Speyer, Bernhard* (2005): Governance internationaler Finanzmärkte – zur Erklärung der Polymorphie, in: Schuppert, Gunnar (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 302 – 321.
- Tabellini, Guido* (2008): The Scope of Cooperation: Values and Incentives, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 123, S. 905 – 950.
- Theurl, Theresia* (2008): Die Kooperation von Unternehmen und eine ökonomisierte Wettbewerbspolitik, in: Grusevaja, Marina et al. (Hg.): Quo vadis Wirtschaftspolitik?, Frankfurt, S. 39 – 64.
- (2007): Neue Wertschöpfungsstrategien von Unternehmen in globalisierten Märkten. in: Vollmer, Uwe (Hg.): Globalisierung und Wandel von Institutionen. Berlin, S. 103 – 128.
- Trute, Hans-Heinrich/Kühlers, Doris/Pilniok, Arne* (2008): Governance als verwaltungswissenschaftliches Analysekonzept, in: Schuppert, Gunnar/Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Nr. 41, Wiesbaden, S. 173 – 189.
- Williamson, Oliver E.* (2005a): Networks – Organizational Solutions to Future Challenges, in: Theurl, Theresia (ed.): Economics of Interfirm Networks, Tübingen, S. 3 – 28.
- (2005b): The Economics of Governance, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 95 / 2, S. 1 – 18.
  - (2000): The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, in: Journal of Economic Literature, Vol. 38, S. 595 – 613.
  - (1996): The Mechanisms of Governance, Oxford.
  - (1991): Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 36, S. 269 – 296.
  - (1985): The economic institutions of capitalism, New York.
  - (1979): Transactions-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics, Vol. 22, S. 233 – 261.
  - (1975): Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications, New York.
  - (1971): The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 61, S. 112 – 123.



- Zürn, Michael (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz, in: Schuppert, Gunnar / Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Nr. 41, Wiesbaden, S. 553 – 580.
- (2005): Global Governance, in: Schuppert, Gunnar (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 121 – 146.
  - (1998): Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, 2. Aufl., Frankfurt / Main.



# **Das Governance-Dilemma der demokratischen Wirtschaftspolitik**

Von *Jörn Kruse*, Hamburg

## **Abstract**

As a result of the prevailing governance structure, economic policy in democracies usually suffers from specific deficiencies. Among these are the predominance of distributive over efficiency objectives, the neglect of long-run effects, and the lack of or biased use of expert knowledge in the political decision making process. These deficiencies can be attributed to a “monopoly of democratic legitimacy” of the politicians and parties, an overloaded democratic delegation, the influence of interest groups, and the short-run incentives in the political process. The focus of this paper is on the reform of the governance structure of economic policy. It is suggested that a “dual democratic legitimacy” should be introduced. A “senate” which is independent of the political parties will be directly elected by the people. The senate firstly works as a second chamber in bicameralistic legislation, closely cooperating with consultative expert institutions. Secondly, the senate acts as a principal for any public institution outside of the parliament and the government, appointing the top personnel.

## **A. Problem**

Die praktische Wirtschaftspolitik wird von akademischen Ökonomen häufig mit zwei Argumenten kritisiert, die in einem inhaltlichen Zusammenhang stehen, (1) die fehlende Langfristorientierung und (2) die mangelnde Relevanz von Fachkompetenz. Die Wirtschaftspolitik ist meist wenig vorausschauend und besteht häufig aus hastigen Antworten auf aktuelle Probleme. Sie folgt medialem Agendasetting und/oder dem Druck von Lobbyisten. Den wirtschaftspolitischen Entscheidungen fehlt es häufig an Nachhaltigkeit. Es mangelt an dem Bewusstsein, dass die Wirtschaftssubjekte möglichst stabile ordnungspolitische Rahmenbedingungen benötigen.

Die Komplexität der wirtschaftlichen Zusammenhänge ist in den vergangenen Dekaden stark angewachsen. Das Gleiche gilt für das bei einschlägigen Experten inkorporierte Wissen, das teilweise hochgradig spezifisch ist. Dabei besteht ein inhaltlich bedeutsamer Zusammenhang zwischen der Fachkompetenz und der Einsicht in langfristige Entscheidungsfolgen. Die politischen Institutionen (insb. das Parlament) sind jedoch weiterhin allgemein und breit angelegt. Die Politiker, ohne-

hin mit zahlreichen anderen zeitaufwändigen Pflichten belastet, sind (trotz einer gewissen Arbeitsteilung) auf vielen Feldern tätig und weder in der Lage noch motiviert, profunde Fachkompetenz zu erwerben. Dies erleichtert den Lobbyisten die Einflussnahme.

Die Probleme lassen sich auf inadäquate Anreizstrukturen der Politiker und auf Konstruktionsmängel in der Governance-Struktur der Wirtschaftspolitik zurückführen.<sup>1</sup> Eine zentrale These dieses Aufsatzes besagt, dass das Dilemma der demokratischen Wirtschaftspolitik zu einem großen Teil auf der faktischen Existenz eines „demokratischen Legitimationsmonopols“ (Kruse, 2008a) der Politischen Klasse (und damit der Parteien) basiert. Aus diesem folgen zahlreiche Konsequenzen für die einzelnen Institutionen und die Verhaltensweisen der Akteure.

Die konkreten Problemfaktoren werden in Abschnitt B erörtert und umfassen u. a. die mangelnde Berücksichtigung längerfristiger Wirkungen und einschlägiger Fachkompetenz sowie eine dominante Interessen- und Verteilungsorientierung. Dies wird in der akademischen Diskussion meist mit Resignation zur Kenntnis genommen, ohne dass eine Perspektive für substantielle Verbesserungen sichtbar wird.

Hier will der vorliegende Beitrag ansetzen und konkrete, weitreichende Vorschläge zur Verbesserung der Governance-Struktur der Wirtschaftspolitik, die in Abschnitt C skizziert wird, machen. Die These ist, dass eine nachhaltige Problemlösung eine Beseitigung des demokratischen Legitimationsmonopols und die Schaffung einer dualen Legitimation voraussetzt. Dies erfolgt in Abschnitt D durch die Konzeption eines Senats, der direkt von den Bürgern gewählt wird und über eine eigene (vom Parlament und auch von den Parteien unabhängige, Abschnitt D.III) demokratische Legitimation verfügt. Der Senat übernimmt u. a. die Aufgaben (1) der Einsetzung von wirtschaftspolitischen Fachinstitutionen und der Ernennung von deren Spitzenpersonal sowie (2) die Rolle einer Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung unter expliziter Einbeziehung fachkompetenter Institutionen.

Damit werden wesentliche Elemente der hergebrachten institutionellen Architektur des Staates in Frage gestellt. Das gegenwärtige Verfassungsrecht kann dabei natürlich nicht als verbindlicher Rahmen akzeptiert werden. Vielmehr werden grundsätzliche Revisionen der Institutionen und der Verfassung in Betracht gezogen, für die keine kurzfristige Realisierung erwartet werden kann.

---

<sup>1</sup> Vgl. für eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem Begriff Governance den Beitrag von Theurl in diesem Band sowie die Bände von Benz (2004) und Schuppert (2006).

## B. Problemfaktoren der Wirtschaftspolitik

Im Folgenden werden wesentliche Probleme der demokratischen Wirtschaftspolitik in vier Punkten skizziert. Einer bezieht sich auf die vorrangige Interessen- und Verteilungsorientierung. Der Zweite thematisiert den Zeithorizont der Ziel-funktionen und der ökonomischen Zusammenhänge. Der Dritte adressiert die geringe institutionelle Relevanz von ökonomischen Effizienzregeln. Der Vierte thematisiert die einschlägige Fachkompetenz der Politiker und stellt insbesondere die Frage, ob die in der Gesellschaft vorhandene ökonomische Fachkompetenz adäquat genutzt wird (insbesondere durch diverse Formen der Politikberatung). Zuvor wird in Abschnitt B.I. festgestellt, dass die praktischen Wirtschaftspolitiker einerseits und die ökonomischen Experten andererseits zu unterschiedlichen Referenzsystemen gehören. Eine solche Dichotomisierung erklärt bereits einen Teil der Kritikpunkte und der Missverständnisse zwischen beiden Gruppen (*Priddat/Theurl*, 2004; *Franz*, 2009).

### I. Ökonomen und Politiker

Als „Ökonomen“ werden im Folgenden nur Personen bezeichnet, deren Haupt-tätigkeitsfeld die Analyse und Beurteilung volkswirtschaftlicher Zusammenhänge, Probleme und Handlungsmöglichkeiten ist. Dies umfasst u. a. die ökonomischen Experten in einschlägigen Forschungsinstituten, Universitäten, Beratungsfirmen, Ministerien, spezifischen Fachinstitutionen, Verwaltungseinheiten etc. Man kann in der Regel davon ausgehen, dass

- sie im spezifischen ökonomischen Fachkontext ausgebildet und sozialisiert worden sind,
- sie gesamtwirtschaftlich orientierte Denkweisen und Theorien sowie deren normative und empirische Grundlagen kennen und für ihre eigenen Argumentationen adaptiert haben,
- ihre professionellen Leistungskriterien an der Qualität ökonomischer Analysen und Argumente orientiert sind und
- ihre Referenzgruppen, deren professionelle Anerkennung ihnen wichtig ist (Peer-Group) ebenfalls überwiegend aus Ökonomen besteht.

Ökonomen sind inhaltlich im Allgemeinen nicht primär an der Zustimmung von Betroffenen orientiert, sondern an der professionellen Wertschätzung ihrer Arbeit durch Fachkollegen und andere Personen, die gegebenenfalls Ansehen, Karriere und Einkommen beeinflussen können.

Wirtschaftspolitische Entscheidungen werden von den „Wirtschaftspolitikern“ in Parlament und Regierung entweder selbst getroffen oder von ihnen ganz oder teilweise an staatliche Fachinstitutionen (vgl. Abschnitt C) delegiert. Wirtschaftspolitiker sind de facto fast immer Berufspolitiker und über die Parteigrenzen hin-

weg Teil der „Politischen Klasse“.<sup>2</sup> Sie haben sich in der Regel relativ früh für eine Politikerlaufbahn (und damit gegen eine andere Karriere) entschieden und sind im Kontext ihrer Partei und der politischen Institutionen, Prozesse und Interessenlagen sozialisiert worden. Für die meisten Politiker gilt auch, dass alternative Positionen, die außerhalb des politischen Einflussbereichs liegen, für sie in der Regel entweder nicht verfügbar oder in Anbetracht der erreichten politischen Position nicht attraktiv sind.<sup>3</sup>

Mit wenigen Ausnahmen hängt die politische Karriere der Politiker nahezu ausschließlich von den Funktionären und Aktivisten ihrer eigenen Partei ab. Die Partei (und nicht die Wähler, *Arnim*, 2003) entscheidet de facto über fast alles, was ihre beruflichen Zielfunktionen ausmacht, insbesondere ihre politische Karriere, Macht, Status, Selbstverwirklichung, potentielle Anschluss- und/oder Versorgungspositionen etc. Insofern sind auch ihre Interessen und Anreizstrukturen stark parteizentriert. Ihre Charakterisierung als „Volksvertreter“ ist zwar formal zutreffend. Für ihre individuellen Anreizstrukturen sind jedoch ihre Rollen als parteiabhängige Berufspolitiker empirisch relevanter. Dabei können sie immer argumentieren, dass sich ihre inhaltlichen Politikziele nur über ein gutes Standing in ihrer Partei realisieren lassen.

Von Seiten der Bürger unterliegen die Politiker keiner feldspezifischen, sondern aufgrund des „übergroßen Delegationsumfanges“ von Wahlen (vgl. Abschnitt C.I.) allenfalls einer sehr pauschalen Sanktion. Das heißt, sie können bei den Parlamentswahlen nicht für einzelne wirtschaftspolitische Entscheidungen oder Aussagen belohnt oder bestraft werden, sondern allenfalls für eine pauschale Gesamtheit vieler Themen, Entscheidungen etc., wobei aktuelle Wahlkampfthemen oder mediale Ereignisse häufig mehr Bedeutung haben als einzelne wirtschaftspolitische Inhalte. Dies verwässert ihre diesbezüglichen Anreizstrukturen und schafft diskretionäre Freiräume.

## II. Interessen- und Verteilungsorientierung

Die inhaltliche Betrachtung von wirtschaftspolitischen Problemlagen durch „NichtökonomInnen“ ist stark von deren jeweiligen Interessenlagen und von tatsächlichen oder vermeintlichen Verteilungswirkungen sowie von einer Unterbewertung längerfristiger Effekte (vgl. B.III.) gekennzeichnet. Die Betonung von Verteilungseffekten und die Vernachlässigung von Allokations-, Effizienz- und Wachstumswirkungen werden auch als „Fixed-Pie-Hypothese“ bezeichnet. Danach geht es vor allem darum, einen gegebenen Kuchen „gerecht“ zu verteilen, im Extremfall mit der Vorstellung eines Nullsummenspiels (*Enste et al.*, 2009).

<sup>2</sup> Vgl. zur Politischen Klasse z. B. *Beyme* (1993, 2001), *Borchert* (1999), *Borchert/Golsch* (1995, 1999), *Klages* (2001), *Kloepfer* (2001) und *Golsch* (1998).

<sup>3</sup> Zu den Ausnahmen gehören nicht selten die Funktionäre von Interessengruppen, die indirekt von ihren Verbänden ins Parlament entsandt wurden.

Derartige Vorstellungen sind – wenngleich meist nicht in extremer Form – in der Bevölkerung, in den Medien und unter „Parteifreunden“ weit verbreitet und jeder Wirtschaftspolitiker tut unter Karrieregesichtspunkten gut daran, dies zu berücksichtigen, wenn er solche Vorstellungen nicht ohnehin schon (als Folge seiner politischen Sozialisierung) selbst adaptiert hat.

Dies wird durch die Tatsache verstärkt, dass die kurzfristigen relativen Verlierer jeder wirtschaftlichen Entwicklung und jeder wirtschaftspolitischen Entscheidung in der Regel sichtbarer und „lauter“ sind als die Gewinner und weit mehr mediale Aufmerksamkeit erfahren.<sup>4</sup> Das Gleiche gilt für die Aktivitäten von Lobbyisten, die asymmetrische Interessenvertretungen zu Lasten des Gemeinwohls darstellen, über diverse Einflusswege. Selbst die ökonomisch unsinnigste Intervention auf Kosten von Konsumenten und/oder Steuerzahlern kann für die Akteure politisch vorteilhaft sein, z. B. wenn sie das Image verbessert, sich um Betroffene zu kümmern.<sup>5</sup>

Ökonomen wissen dagegen, dass die Fixed-Pie-Hypothese barer Unsinn ist, wenngleich sich jeder verständige Ökonom natürlich auch der Verteilungswirkungen von wirtschaftspolitischen Entscheidungen bewusst ist. Es existiert unter Ökonomen ein breiter Fundus theoretisch und empirisch gesicherten Wissens, welche Maßnahmen gesamtwirtschaftlich vorzuziehen bzw. nicht zu empfehlen sind.<sup>6</sup>

Für praktische Wirtschaftspolitiker sind die (längerfristigen) gesamtwirtschaftlichen Nettowirkungen einzelner Maßnahmen unter politischen Karrieregesichtspunkten nahezu irrelevant. Die meisten Politiker interessieren sich deshalb nicht primär für die objektiven Folgen ihrer Entscheidungen, sondern für die (kurzfristigen) politischen Effekte.

### III. Sekundärwirkungen und Zeithorizont

Ein wesentlicher Unterschied besteht zwischen den Zeithorizonten von Politikern und Ökonomen. Dies gilt sowohl für die Zielfunktionen als auch für die inkludierten Wirkungszusammenhänge.

---

<sup>4</sup> Bezüglich inhaltlicher Sichtweisen auf die wirtschaftspolitischen Problemlagen werden sich Politiker stark an den Sichtweisen der relevanten Medien orientieren, die auf ihr Standing in ihrer eigenen Partei zurückwirken und für ihre Karrierechancen hinsichtlich Wahlkreis, Landesliste und „Berliner Posten“ bedeutsam sind.

<sup>5</sup> Wenn ein Politiker ein Unternehmen mit staatlichen Subventionen vor dem Konkurs bewahren will und damit (kurzfristig) einige Arbeitsplätze rettet, hat dies in der (ökonomisch ungebildeten) medialen Öffentlichkeit in der Regel überwiegend positive Imagewirkungen. Dass stattdessen nachfolgend andere Arbeitsplätze (insb. bei den Konkurrenten des geförderten Unternehmens) verloren gehen, wird häufig nicht im kausalen Zusammenhang gesehen.

<sup>6</sup> Es muss hier nicht genauer ausgeführt werden, dass Markteingriffe und Subventionen überwiegend negative Nettoeffekte haben. Wenn man „politisch wahrgenommene“ Ergebnismängel korrigieren möchte, stellen in aller Regel direkte Maßnahmen z. B. in Form von Transfers (wenn überhaupt) die besseren Alternativen dar.

Ökonomen sind sich generell der Tatsache bewusst, dass alle Veränderungen von ökonomischen Daten und Rahmenbedingungen (also insbesondere auch von staatlichen Maßnahmen) Sekundärwirkungen haben. Die Wirtschaftssubjekte passen sich im Laufe der Zeit an und erzeugen damit wiederum Datenänderungen für andere Wirtschaftssubjekte etc. Dies kann in einzelnen Schritten recht zügig gehen, aber auch einige Jahre in Anspruch nehmen, abhängig von Reaktions-Lags, Kosten-Irreversibilitäten, Erwartungsbildungen etc. Insbesondere ordnungspolitische Analysen sind immer langfristig. Das heißt, sie reichen bis zur Auflösung sämtlicher Entscheidungsvoraussetzungen und bis zum theoretischen Ende aller Anpassungsprozesse.

Die Erfahrung zeigt, dass in vielen wirtschaftspolitischen Problemlagen (bzw. in Situationen, die von negativ Betroffenen oder von den Medien zum Problem erklärt werden) die kurzfristig vorteilhaft erscheinende Lösung längerfristig ineffizient ist. Die nach ökonomischer Expertenmeinung gesamtwirtschaftlich optimale Entscheidungsalternative ist dagegen oft kurzfristig unpopulär und wird in Teilen der Öffentlichkeit mit dort negativ geprägten Schlagworten wie „neoliberal“ diskreditiert.

Politiker sind (ebenso wie große Teile der Bevölkerung und der Medien) in zweierlei Hinsicht viel kurzfristiger orientiert. Erstens sind die kurzfristigen Wirkungen (Primärwirkungen) von Maßnahmen meist relativ offensichtlich, während die Abschätzung von Sekundärwirkungen häufig schwieriger ist und viel mehr Einsicht in die ökonomischen Funktionszusammenhänge erfordert. Vor allem von ökonomischen Laien werden solche Sekundärwirkungen oft gar nicht berücksichtigt. Dies macht es Wirtschaftspolitikern (auch wenn sie selbst sich der Sekundärwirkungen bewusst sind) leicht, sie zu ignorieren.

Zweitens sind die politischen Zeithorizonte und Anreizstrukturen von Politikern so kurz und lückenhaft wie die Gedächtnisse ihrer Wähler. Zwar gibt es einzelne zentrale Themen, die etwas länger in Erinnerung bleiben und die möglicherweise auch einzelnen Politikern temporär zugerechnet werden. Bei den meisten wirtschaftspolitischen Entscheidungen ist das nicht der Fall, da die Folgen für die Wahlbürger gar nicht als solche sichtbar werden und nicht den Verantwortlichen zugerechnet werden können. Zudem sind die Zusammenhänge zwischen Entscheidungen und Ergebnissen im politischen Prozess schon bald vergessen und ziehen keinerlei Sanktionswirkung nach sich. Dies gilt umso mehr, je länger die Wirkungen reichen.

In aller Regel ist es für eine Gesellschaft nicht ratsam, Entscheidungen mit langfristigen Wirkungen an Institutionen oder Personen zu delegieren, die nur eine relativ kurzfristige Anreizstruktur haben. Genau dies gilt in der Regel für Politiker. Diese Zeitinkonsistenz von ökonomischen Wirkungszusammenhängen und politischer Rationalität der Wirtschaftspolitik ist ein Kernproblem dessen, was hier als Governance-Dilemma bezeichnet wird. Ohne wesentliche Veränderungen dieser Governance-Struktur, das heißt der politischen Institutionen und/oder Prozesse, ist auch keine wesentliche Verbesserung zu erwarten.



#### IV. Relevanz von Regeln

Ein weiteres Problemfeld betrifft das Verhältnis zwischen allgemeinen, inhaltlichen Regeln und diskretionären Entscheidungen. Die akademische Ökonomie hat eine ganze Reihe von wirtschaftspolitischen Prinzipien, Best-Practice-Regeln und Ratschlägen entwickelt (bzw. hat darüber weitgehenden inhaltlichen Konsens) und mehr oder minder explizit formuliert, z. B. bezüglich Staatsverschuldung, Subventionen, Marktbarrieren, Preisregeln für staatliche Angebote, Staatsbeteiligungen an Unternehmen etc., die im Sinne langfristig orientierter wirtschaftlicher Rationalität wirken (könnten). Einige wenige solcher Regeln haben auch zögerlichen Eingang in explizite Normen auf nationaler und europäischer Ebene gefunden (z. B. EU-Stabilitätskriterien, Staatsverschuldung etc.).

Es ist darüber diskutiert worden, in welchem Maße es möglich ist, diskretionäre wirtschaftspolitische Entscheidungen durch regelgebundene Verfahren zu ersetzen. Man muss jedoch feststellen, dass nur sehr wenige Regeln in institutionalisierter Form existieren. Vor allem ist es für die Politiker meist relativ einfach, die fast immer bereits eingebauten Ausnahmetatbestände und Umgehungsmöglichkeiten selbst zu nutzen, wenn dies politisch opportun erscheint. Die eigentliche Ursache liegt auch hier im Legitimationsmonopol der Politischen Klasse, die die Regeln selbst als Gesetz beschließen müssten und die ihre Macht durch verbindliche Regeln bzw. stark konditionierte Ausnahmen nicht einengen lassen wollen. Das Legitimationsargument haben sie im gegenwärtigen System immer auf ihrer Seite. Hier mangelt es also einerseits an Anreizen zur Einführung solcher Regeln und andererseits an einem adäquaten Umgang mit eventuellen Ausnahmen.

#### V. Politikinterne und externe Fachkompetenz

Die Abschätzung von längerfristigen Konsequenzen von wirtschaftspolitischen Entscheidungen stellt besondere Anforderungen an die verfügbare Fachkompetenz. Ohne diese werden die Entscheidungen mangelhaft sein und einen Bias zu Lasten längerfristiger Wirkungen haben. Unter „Fachkompetenz“ wird im Folgenden nicht das ökonomische Allgemeinwissen verstanden, sondern dasjenige Niveau von spezialisierten ökonomischen Fachkenntnissen, das bei den einschlägigen Experten vorhanden ist.

Bezüglich der Fachkompetenz wird im Folgenden unterschieden zwischen der internen Fachkompetenz der Politiker selbst und der externen Fachkompetenz, die grundsätzlich durch Politikberater verschiedener Art (Fachinstitutionen, staatliche Beratungsinstitutionen, Universitäten, kommerzielle Beratungsfirmen etc.) nutzbar gemacht werden kann.

*Interne Fachkompetenz:* Der Rekrutierungs-, Karriere- und Sozialisations-Prozess von Berufspolitikern ist dadurch gekennzeichnet, (1) dass sie sich in der Regel relativ früh für die „Laufbahn“ des Berufspolitikers entscheiden (müssen), das

heißt bevor sie spezifische Fachkompetenz erwerben und nachweisen können, und (2) dass Allrounder im Politikprozess erfolgreicher sind als Personen mit spezifischer Fachkompetenz (vielleicht mit Ausnahme juristischer Kenntnisse).<sup>7</sup> Sie müssen auf vielen Gebieten der aktuellen Politik argumentationsfähig sein, wenngleich eine gewisse Konzentration auf einzelne Themenfelder üblich ist. Wenn man sich den fachlichen Background der Bundestagsabgeordneten ansieht, fällt ein starkes Übergewicht von im öffentlichen Dienst Beschäftigten und von Juristen auf und eine Unterrepräsentierung von Ökonomen.

Die Abgeordneten unterliegen einer hohen zeitlichen Inanspruchnahme durch Termine in ihren Wahlkreisen und in Berlin sowie durch zahlreiche Repräsentations- und Networking-Erfordernisse innerhalb und außerhalb ihrer Partei.<sup>8</sup> Für den Erwerb profunder Fachkompetenz auf Expertenniveau fehlen ihnen in der Regel nicht nur die Zeit, sondern auch die Anreize. Die Fachkompetenz ist im partei-lichen Karriereprozess weniger bedeutsam als die inhaltliche und ideologische Kompatibilität mit den Aktivisten und Funktionären der eigenen Partei.

Noch wichtiger ist allerdings, ob die vorhandene Fachkompetenz ergebnisoffen genutzt wird. Dies kann bezweifelt werden, wenn die generelle Parteilinie und ideologische Aspekte tangiert sind und/oder die Parteifunktionäre schon vorher „wissen, wie das Ergebnis aussehen soll“. Die in der Fraktion fachlich Zuständigen müssen unter Karrieregesichtspunkten möglichst zu dem Ergebnis kommen, das von den Funktionären und den nahestehenden Verbänden präferiert wird.

*Nutzung externer Fachkompetenz:* Man mag der Auffassung sein, dass es gar nicht so wichtig ist, ob die Politiker selbst fachkompetent sind, da es ja zahlreiche Experten gibt, die für eine Politikberatung in Anspruch genommen werden können. Zweifellos spielt eine derartige externe Fachkompetenz für alle politischen Entscheidungen eine gravierende Rolle. Sie ist nahezu unverzichtbar. Dennoch existieren spezifische Probleme, warum die externe Fachkompetenz für die politischen Entscheidungen nicht adäquat genutzt wird. Erstens sind einige Experten und Institutionen nicht für alle Beteiligten zugänglich und zweitens haben einige Berater verzerrte Anreize, wenn die Politiker a priori bestimmte Ergebnisse wünschen.

Es gibt grundsätzlich keinen Mangel an Experten für politische Entscheidungen. Speziell die Regierung hat allein durch die Angehörigen der Ministerien und der

---

<sup>7</sup> Ausgewiesene Experten aus anderen Karrierebereichen kommen in der Regel nicht ins Parlament, erstens wegen der Rekrutierungsmechanismen der politischen Parteien und zweitens wegen der individuellen Opportunitätskosten und Karrierealternativen. In vielen anderen Bereichen haben Experten bessere Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung und zum Einkommenserwerb als in der Politik. Von den dennoch in der Politik vorhandenen Experten müsste man außerdem noch diejenigen abziehen, die de facto als Verbandsvertreter im Parlament sind und insofern ihre Fachkompetenz einseitig einsetzen.

<sup>8</sup> Ihre politische Karriere hängt stark von ihrer Präsenz, ihrem Engagement und ihrem Networking ab, was entsprechende Anreize zur Zeitallokation setzt. In den meisten Fällen ist der Adressat ihrer Bemühungen direkt oder indirekt ihre eigene Partei (in ihrem Wahlkreis, im Land oder auf Bundesebene).

Verwaltungen einen großen Fundus an fachkompetenten Personen zur Verfügung. Hinzu kommen diverse Fachinstitutionen und die Möglichkeit, andere Experten und kommerzielle Berater zu engagieren. Dies erfolgt auch tatsächlich.

Inwieweit dies für die Qualität der politischen Entscheidungen nutzbringend ist, hängt allerdings stark davon ab, in welchem Maße solche Fachkompetenz tatsächlich ergebnisoffen genutzt wird, bzw. ob es verzerrende Anreize gibt, die fachkundige Politikberatung „einäugig“ (d. h. inhaltlich selektiv) zu verwenden. Wenn die Interessen der Politiker darauf gerichtet sind, bestimmte Ergebnisse zu erhalten, die z. B. der generellen Parteilinie entsprechen oder für nahestehende Interessengruppen vorteilhaft sind, werden solche Expertisen nur selektiv genutzt, wenn sie die ohnehin präferierten Positionen unterstützen.

Dies gilt grundsätzlich auch für staatliche Fachinstitutionen sowie für kommerzielle Beratungsinstitutionen. Insbesondere bei Letzteren gilt häufig, dass in vielen Fällen das präferierte Ergebnis bereits ein impliziter (oder gar expliziter) Bestandteil des Auftrages ist. Das heißt, die Berater wissen häufig schon vorher, welche Ergebnisse erwünscht sind und dass dies eventuell für die Vergabe von Anschlussaufträgen relevant ist.

Hinzu kommt, dass der Zugang zu solchen Institutionen (Ministerien, Verwaltung, andere Fachinstitutionen und kommerzielle Berater) häufig asymmetrisch ist. Insbesondere die mediale Öffentlichkeit und nicht verbandlich-organisierte Betroffene (manchmal auch die parlamentarische Opposition) haben nur einen eingeschränkten Zugang zu solchen Experten. Angehörige staatlicher Institutionen werden sich häufig scheuen, gegenläufige Expertisen, Meinungsäußerungen, Politikratschläge etc. an die Öffentlichkeit zu geben, da viele dieser Personen den Sanktionsmöglichkeiten der Regierungsparteien unterliegen. Ein Ministerialbeamter wird nicht seine abweichende Einschätzung zu einem bestimmten Problem oder zu einer Politikoption der Öffentlichkeit mitteilen, wenn er fürchten muss, dass dies seine Karriere negativ beeinflussen kann.

Diese Asymmetrie hat oft den (von der jeweiligen Regierung gewünschten) Effekt, dass die interessierte Öffentlichkeit ihrerseits nicht adäquat über die relevanten Zusammenhänge, Optionen und Implikationen informiert ist.<sup>9</sup> Eine Sonderrolle spielen einschlägige Verbände und Lobbyisten, die typischerweise einen erheblichen Informationsvorsprung haben und oft auch über hinreichende finanzielle Ressourcen verfügen, um entsprechende Gutachten und Positionen etc. zu entwickeln, sie über die Medien in die Öffentlichkeit zu transportieren und sie in den politischen Diskussionsprozess einzubringen.

Ein grundsätzlich anderes Problem besteht bei einigen staatlichen Beratungsinstitutionen. Zur Nutzung unabhängiger Fachkompetenz sind offizielle Beratungs-

---

<sup>9</sup> Für die eigene Beschäftigung spezieller Berater stehen in der Regel nicht genügend Ressourcen zur Verfügung, so dass auch die Öffentlichkeit und die Medien auf die allgemein zugänglichen und auf die tertiären Informationen und Bewertungen von Lobbyisten angewiesen sind, die vermutlich asymmetrisch interessengeleitet sind.

gremien eingerichtet worden (*Theurl*, 2004), z. B. der Sachverständigenrat (*Papenfuß/Thomas*, 2007), der Sachverständigenrat im Gesundheitswesen, die Monopolkommission und einige andere. Obwohl deren Mitglieder typischerweise von Politikern ausgewählt werden, verhalten sie sich in ihren fachlichen Empfehlungen dennoch in der Regel autonom (*Franz*, 2009), und zwar im Wesentlichen aus folgendem Grund: Die Mitglieder haben typischerweise ihre Karriereperspektiven und ihre Peer-Group außerhalb der Politik. Sie sind nicht so stark auf das Wohlwollen bestimmter Politiker oder Parteien angewiesen und orientieren sich bei ihrer Beratung vor allem am Ziel ihrer Reputation in der Fachöffentlichkeit.<sup>10</sup>

Allerdings sind solche Beratungsinstitutionen politisch weitgehend irrelevant. Z. B. haben die Gutachten des Sachverständigenrates allenfalls bei der Übergabe eine gewisse öffentliche Wahrnehmung (Präsenz in den Fernsehnachrichten) und am nächsten Tag in den Zeitungen. Ihre Aussagen werden selektiv zitiert, wenn dies für den jeweiligen Politiker opportun ist, und ignoriert, wenn das nicht der Fall ist.

Sie haben also trotz ihrer hohen spezifischen Fachkompetenz und fachlichen Vernetzung nur einen geringen Einfluss auf die politischen Entscheidungen. Dass sie wegen des Fehlens demokratischer Legitimation keinerlei offizielle Einflussrechte haben, ist verständlich und wohlbegründet. Allerdings müssen sich die Politiker (wegen ihres Legitimationsmonopols) auch nicht ernsthaft einer inhaltlichen Diskussion ihrer Ergebnisse stellen. Dadurch verlieren derartige Beratungsinstitutionen einen wesentlichen Teil ihres Wertes für die Beratung von Parlament, Regierung und Öffentlichkeit, den sie bei anderer institutioneller Anbindung (vgl. D.II.) haben könnten (und sollten).

## **C. Governance-Struktur der demokratischen Wirtschaftspolitik**

### **I. Delegationsumfang und Legitimationsmonopol**

In Abb. 1 werden die zentralen institutionellen Elemente der Governance-Struktur der Wirtschaftspolitik in der spezifischen Sichtweise des Papiers skizziert.<sup>11</sup> Im Zentrum stehen das Parlament und die Regierung, die mit dem Begriff des „Politik-Kerns“ zusammengefasst werden. Inhaltlich findet Letzteres seine Begründung darin, dass die klassische Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive (je-

---

<sup>10</sup> Hier bestehen Parallelen zum Bundesverfassungsgericht. Auch die Verfassungsrichter werden „politisch“ eingesetzt, verhalten sich aber dennoch aus ähnlichen Gründen nicht parteipolitisch oder gar politisch gesteuert.

<sup>11</sup> Die Relationen zwischen einer Institution und den Entscheidungen, die von ihr getroffen werden, sind durch einfache Pfeile gekennzeichnet. Fette Pfeilköpfe markieren die Delegation (Einsetzung des Spitzenpersonals, Kontrolle etc.) einer Institution durch eine andere Institution.

denfalls was die Regierung betrifft)<sup>12</sup> in Deutschland (und in vielen anderen parlamentarischen Demokratien) praktisch nicht existiert.

Das Parlament agiert teilweise (nämlich in der Gestalt der Mehrheitsfraktionen) primär als Mehrheitsbeschaffer der Regierung. Die restlichen Parlamentarier (der Oppositionsfraktionen) verfolgen vorrangig das Ziel, die Regierung zu stürzen oder zu schwächen. Dies weicht erheblich von der originären Aufgabe des Parlaments als Gesetzgebungsgremium ab, bei der die Abgeordneten möglichst viel von ihren Präferenzen, Ideologien etc. in die Gesetze einbringen wollen.

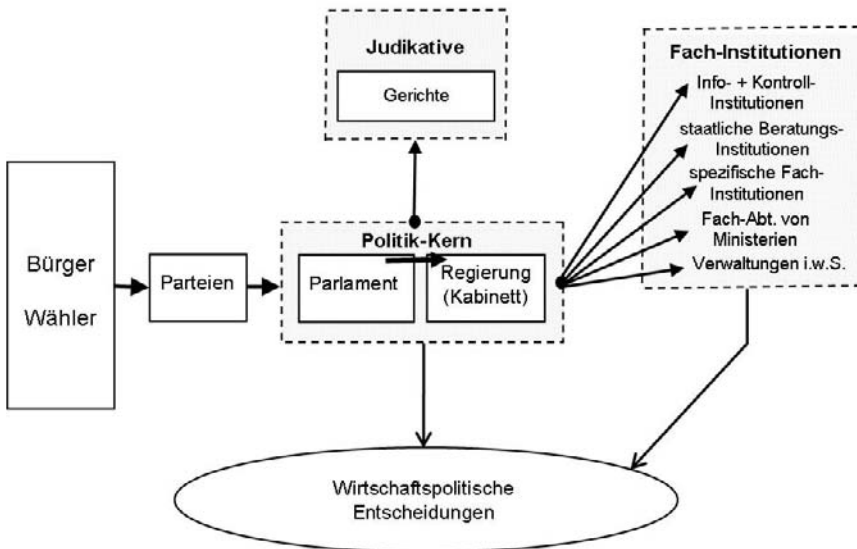


Abb. 1: Governance-Struktur der Wirtschaftspolitik:  
Politik-Kern und Fach-Institutionen

Der Grund, warum eine bestimmte Wirtschaftspolitik als „demokratisch“ bezeichnet werden kann, basiert im Kern auf der Wahl des Parlamentes durch die Bürger. Daraus erhalten alle wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger direkt oder indirekt ihre demokratische Legitimation. Die majestätische Formulierung, dass „alle Macht vom Volke ausgeht“, findet in der Realität ihre (eher profane) Entsprechung im Vorgang der „demokratischen Delegation“, also der Stimmabgabe alle

<sup>12</sup> Die Exekutive wird häufig unterschieden in „Regierung“ und „Verwaltung“. Hier wird die Regierung weiter unterteilt in das „Kabinett“, das über politische Karrieren rekrutiert und selektiert wird (und aufgrund seiner demokratischen Legitimation die eigentliche Macht hat), und den Ministerien (genauer den Fachabteilungen der Ministerien), deren Angehörige über Beamtenlaufbahnen rekrutiert und selektiert werden.

vier Jahre. Mit der Wahl bestimmen die Bürger (mindestens formal)<sup>13</sup> die Zusammensetzung des Parlaments und indirekt auch die Regierung.

Wenn man die demokratische Delegation durch Wahlen als Prinzipal-Agent-Beziehung interpretiert, wird sofort klar, dass die formalen Rechte und die faktischen Möglichkeiten des Prinzipals (Bürger, Wähler), seine Rolle gegenüber seinen Agenten (Politiker) wahrzunehmen, äußerst gering sind, wenn man dies auf einzelne Politikfelder bezieht. Der Hauptgrund ist der übergroße Delegationsumfang der Wahlen.

Der „Delegationsumfang“ kennzeichnet die Zahl und Bedeutung der mit einem einzigen Vorgang delegierten Entscheidungen, Aufgaben, Präferenzelemente, Themen etc. Aus dem übergroßen Delegationsumfang folgt eine dramatische Überfrachtung der Stimmabgabe mit zahlreichen formalen Funktionen, insbesondere die Übermittlung der politischen Präferenzen, Einstellungen etc. zu vielen Politikproblemen, die Auswahl des politischen Personals, die Sanktionierung früherer Performance etc.

Die Aussage, dass die Bürgerpräferenzen die demokratische Politik bestimmen, ist formal sicher zutreffend, hat inhaltlich jedoch kaum Substanz. Wenn ein Bürger für sämtliche bundespolitischen Entscheidungen der nächsten vier Jahre (und zur Sanktionierung vergangener politischer Entscheidungen) nur eine einzige Stimme zur Verfügung hat, kann er seine Präferenzen auf den einzelnen Politikfeldern nicht zur Geltung bringen, da sie in der großen Gemengelage vieler Sachprobleme, Interessen, Ideologien und Personalien untergehen oder gar von kurzfristig-zufälligen Wahlkampfthemen und Medienereignissen überlagert werden.

Viele Bürger würden (wenn sie denn könnten) für verschiedene Politikfelder (z. B. Innen-, Außen-, Wirtschafts-, Sozial-, Steuer-, Umweltpolitik etc.) oder gar einzelne Entscheidungen durchaus unterschiedliche Parteien wählen. Sie stimmen jetzt also mit ihrem Kreuz notgedrungen auf einzelnen Feldern für Politikvorschläge, die sie gar nicht unterstützen wollen. Der damit stark reduzierte primäre Informationsgehalt der Wahlen könnte durch sekundäre Informationsprozesse (Demoskopie) kompensiert werden, wenn adäquate Anreize bestünden, die Präferenzen der Bürger auf einzelnen Politikfeldern zuverlässig zu ermitteln (Kruse, 2008a).

Problematischer sind die Folgen für die Sanktionskraft.<sup>14</sup> Dass eine solche in einem pauschalen Sinne zwischen Bürgern und Politikern prinzipiell gegeben ist, kann kaum bestritten werden. Schließlich können sie kollektiv grundsätzlich jede

---

<sup>13</sup> In der Realität haben die Bürger allerdings nur einen relativ geringen Einfluss auf das Parlament bzw. dessen Zusammensetzung, da vorher in Parteigremien über Wahlkreiskandidaten und Landeslisten entschieden wurde, das heißt im Wesentlichen von Parteifunktionären und Parteiaktivisten.

<sup>14</sup> Wir sprechen generell von einer hohen „Sanktionskraft“, wenn ein institutionelles System seinen Akteuren (Agenten) starke Anreize liefert, tatsächlich im Sinne der Zielfunktion des Systems (bzw. des Prinzipals) zu handeln und Abweichungen entsprechend sanktioniert.

Regierung abwählen (wenngleich erst bei der nächsten Wahl) und jede einzelne Partei mit dem Stimmzettel zur Irrelevanz verdammen oder an die Macht bringen. Bedeutsamer ist jedoch die Frage, ob eine hinreichende Sanktionskraft auch für ein einzelnes Politikfeld (oder gar für eine einzelne Entscheidung) gegeben ist. Also: Haben die Politiker bei einzelnen wirtschaftspolitischen Entscheidungen genügend starke Anreize, tatsächlich im Sinne der Bürger zu handeln? Hat die bestmögliche Umsetzung der Bürgerpräferenzen tatsächlich positive Karrierewirkungen für die jeweiligen Politiker? Haben signifikante Abweichungen vom Wählerwillen negative Auswirkungen auf die Akteure? Oder werden sie eventuell durch wirksamere Anreize (z. B. aus der eigenen Partei oder durch einschlägige Interessengruppen) überlagert?

Mit Ausnahme von sehr wenigen, medial-fokussierten Top-Themen ist die Sanktionskraft im Prinzipal-Agent-Verhältnis zwischen Bürgern und Politikern gering. Mit anderen Worten: Die Politiker (insb. der jeweiligen Mehrheitsparteien) haben große diskretionäre Freiräume, in denen sie kaum Sanktionen fürchten müssen. Dies gilt umso mehr, je weniger das Einzelthema in der medialen Aufmerksamkeit ist und je größer der Abstand bis zur nächsten Wahl ist.

Ein großer diskretionärer Freiraum, der auch richtig (d. h. im Sinne der Präferenzen der Bürger bzw. „gemeinwohl-orientiert“) und kompetent genutzt werden kann (und in vielen Fällen tatsächlich so genutzt wird), bietet aber auch Möglichkeiten der Verfolgung von Eigeninteressen, Ideologien etc. und vor allem für die Einflussnahme durch Partialinteressen (Lobbyisten, Verbände etc. diverser Art). Lobbyisten, die ein Partialinteresse zu Lasten der Allgemeinheit durchsetzen wollen, hätten umso geringere Chancen, je höher (und je differenzierter) die demokratische Sanktionskraft wäre.

Für die Politische Klasse (Parteien und Politiker) haben die Wahlen eine ganz herausragende positive Bedeutung, die in der Funktionsweise unseres politischen Systems sowie des gesamten Staates und der Gesellschaft kaum überschätzt werden kann. Durch die Wahlen werden sie nämlich mit dem wichtigsten demokratischen Gut (und vielen Schlüsseln zur Macht) versehen, nämlich der „demokratischen Legitimation“ (bzw. dem „Mandat“). Diese ist nicht nur im allgemeinen demokratischen Verständnis sondern auch tatsächlich die Machtbasis für fast alles.

Gravierend ist, dass es auf Bundesebene nur eine einzige Wahl gibt, nämlich diejenige zum Bundestag. Dadurch haben die Bundestagsparteien gemeinsam ein „Monopol für demokratische Legitimation“. Dieses ist die Hauptursache für zahlreiche Mängel und Fehlentwicklungen (Kruse, 2008a, b).

## II. Politik-Kern und Fachinstitutionen

Die Politische Klasse beherrscht also den monopolistischen „Macht-Bottleneck“. Dieser wird de facto von wenigen Parteien kontrolliert,<sup>15</sup> ohne dass diese

einem funktionsfähigen Wettbewerb unterliegen.<sup>16</sup> Hohe Zugangsbarrieren für Newcomer (z. B. 5%-Minimalklausel im Wahlrecht, allein von den Parteien bestimmte Kandidatenlisten etc.) sichern die etablierten Machtpositionen ab.

In der Praxis sind die wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesse viel komplizierter als es bisher dargestellt wurde. Wirtschaftspolitisch relevante Entscheidungen finden auf verschiedenen Ebenen des Staates statt. Es sind diverse Institutionen mit unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten daran beteiligt. Um die Komplexität zu reduzieren, werden die Entscheidungen hier in nur zwei Gruppen geteilt: Erstens Entscheidungen, die die Politiker (Politik-Kern, Politische Klasse, Parlament und Regierung) selbst treffen und zweitens Entscheidungen, die die Politiker an „Fachinstitutionen“ delegieren. Fachinstitutionen unterscheiden sich vom Politik-Kern in einigen wesentlichen Merkmalen.

Der *Politik-Kern* besteht wie bereits erwähnt aus dem Parlament und der Regierung (Kabinett). Er ist die Domäne der Politischen Klasse. Die Rekrutierung und Selektion erfolgt über die allgemein-politischen Prozesse, die von den Parteien beherrscht werden.

Die Institutionen und Personen des Politik-Kerns haben eine begrenzte Informationsverarbeitungs- und Entscheidungskapazität. Die Zeit, die Politiker für die Analyse einer bestimmten Thematik und für eine rationale Entscheidungsfindung zur Verfügung haben, ist (trotz aller Spezialisierungsmöglichkeiten innerhalb von Fraktionen etc.) notwendigerweise stark begrenzt. Die Abgeordneten haben typischerweise zahlreiche Termine, die für ihre Karriere bedeutsam sind und ihnen nur unzureichend Zeit lassen, sich in die jeweils relevanten Zusammenhänge intensiv einzuarbeiten. Die Akteure des Politik-Kerns haben typischerweise eine recht kurzfristige Anreizstruktur.

*Fachinstitutionen* sind problemfeldspezifisch organisiert und in der Regel hochgradig fachkompetent. Ihre Angehörigen werden typischerweise nach fachspezifischen Erfordernissen rekrutiert, ausgebildet und selektiert. Ihre Karrieren hängen (mehr oder minder stark) von ihrer Leistung ab. Dies ist eine Folge interner und/oder externer Peer-Group-Prozesse im Kontext fachlicher Spezialisierung. Sie

---

<sup>15</sup> Damit sollen die Konkurrenzbeziehungen um einzelne Entscheidungen, Positionen etc. innerhalb der Politischen Klasse (die in der öffentlichen und medialen Politikwahrnehmung zentral sind) natürlich nicht geleugnet werden. Es soll nur das kollektive Machtinteresse beleuchtet werden, das die etablierten Parteien verbindet und gravierender ist, als es die mediale Politikpräsentation erscheinen lässt. Vgl. zur Kartell-Theorie der Parteien: *Wiesendahl* (1999) und *Helms* (2001). Vgl. außerdem *Arnim/Heyni/Ittner* (2006).

<sup>16</sup> Die Beurteilung, dass der Wettbewerb der Parteien nicht funktionsfähig ist, bezieht sich darauf, dass er nicht dafür sorgt, dass auf den einzelnen wirtschaftspolitischen Problemfeldern bestmögliche Entscheidungen im Sinne der Präferenzen der Bürger getroffen werden. Dies hängt vor allem mit dem übergroßen Delegationsumfang der Wahlen, den weiten diskretionären Freiräumen und der Tatsache zusammen, dass abweichende Interessen vorhanden und Lobbyeinflüsse wirksam sind.



verfügen grundsätzlich über zielkompatible Anreizstrukturen, die vergleichsweise langfristig orientiert sind.

Zu den Fachinstitutionen gehören z. B. Ministerien und Verwaltungen, Informations- und Kontroll-Institutionen (z. B. Rechnungshöfe und Statistische Ämter), staatliche Beratungs-Institutionen (z. B. Monopolkommission, Sachverständigenrat) und eine ganze Reihe anderer staatlicher Institutionen (z. B. Bundesbank, Bundeskartellamt, Regulierungsbehörden, etc.).

Die Entscheidungskapazität von Fachinstitutionen ist grundsätzlich unbegrenzt, da man sie prinzipiell beliebig erweitern, differenzieren und mit externer Fachkompetenz ergänzen könnte, soweit dies zweckmäßig erscheint. Der diesbezüglich wesentliche Unterschied zum Politik-Kern besteht in den zieladäquaten Anreizstrukturen.

Die Aufgaben, Ziele, Kriterien und Kompetenzen der Fachinstitutionen sind überwiegend a priori durch Gesetze definiert, die vom Parlament beschlossen worden sind. In Einzelfällen sind sie allerdings auch Gegenstand konkreter Delegationsprozesse, deren Prinzipal der Politik-Kern ist. Sie haben keine eigenständige demokratische Legitimation, sondern interpretieren die ihnen vorgegebenen Ziele für einzelne Fälle, Funktionen und Problemlagen.

### III. Präferenzrelevanz und Fachkompetenz

Für eine normative Analyse, welche Entscheidungen die Gesellschaft dem Politik-Kern und welche einzelnen Fachinstitutionen zuweisen sollte, betrachten wir die Gesamtheit aller relevanten Entscheidungen unter zwei inhaltlichen Kriterien, nämlich der Präferenzrelevanz und der Fachkompetenz.

*Präferenzrelevanz:* In einer Demokratie bilden die Präferenzen der Bürger den normativ relevanten Maßstab für alle staatlichen Entscheidungen. Die politischen Präferenzen der Bürger sind jedoch nicht nur unterschiedlich, sondern häufig auch nicht bekannt (a priori oft nicht einmal den einzelnen Bürgern selbst). Die entscheidungsrelevanten Präferenzen müssen eventuell erst in einem Informations- und Diskussionsprozess aufgedeckt und entwickelt werden, was die Kenntnis der konkret relevanten Entscheidungsalternativen erfordert.

Wenn bei einem bestimmten wirtschaftspolitischen Thema die Präferenzen der Bürger besonders wenig bekannt und / oder besonders heterogen sind, sprechen wir von einer „hohen Präferenzrelevanz“ eines Themas. Die Ermittlung, was die Bürger in ihrer Gesamtheit wollen („Gemeinwohl“), ist dann ein bedeutsamer Teil des Problems. Folglich muss für eine „gute Entscheidung“ ein funktionierender Mechanismus vorhanden sein, der die relevanten Präferenzen der Bürger zu den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern transferiert, bzw. wirksame Anreize liefert, diese zu ermitteln und entsprechend zu handeln (Präferenztransfer). Das andere Extrem einer „geringen Präferenzrelevanz“ liegt vor, wenn die wirtschafts-

politische Zielfunktion der Bürger bei einem bestimmten Thema als weitgehend bekannt angenommen werden kann.<sup>17</sup> Dies ist z. B. dann der Fall, wenn die Zielfunktion „offensichtlich“ ist und/oder bereits vorher definiert wurde, etwa in Form eines Gesetzes oder einer anderen politischen Entscheidung.

**Fachkompetenz:** Die Ziele sollen jeweils mit möglichst geringen Kosten (d. h. mit minimalem Verzicht auf andere Ziele) erreicht werden. Ein gutes Ziel-Mittel-Verhältnis (Schmidt, 2006; Kruse, 2008a) erfordert auf einigen Entscheidungsfeldern vor allem eine hohe professionelle Qualität der Entscheidungsträger im Sinne einer adäquaten, spezialisierten Fachkompetenz. Bei vielen wirtschaftspolitischen Entscheidungsalternativen sind die Wirkungen nicht evident, sondern erfordern einen spezifischen fachlichen (inhaltlichen und methodischen) Background auf den einschlägigen Fachgebieten und einen aktuellen Informationsstand. Die Komplexität vieler Sachverhalte und der gewachsene Wissensstand von Experten hat die Bedeutung dieses Kriteriums im Laufe der Zeit stark erhöht. Dies gilt insbesondere bezüglich längerfristiger Wirkungen von Entscheidungen, für deren Abschätzung oft eine besonders hohe Fachkompetenz erforderlich ist.

**Staatliche Aufgabenfelder:** Die einzelnen staatlichen Problemfelder und Entscheidungsaufgaben stellen sehr unterschiedliche Anforderungen an die Fachkompetenz der Entscheidungsträger und an die Präferenzrelevanz. Dies ist in Abb. 2 veranschaulicht.

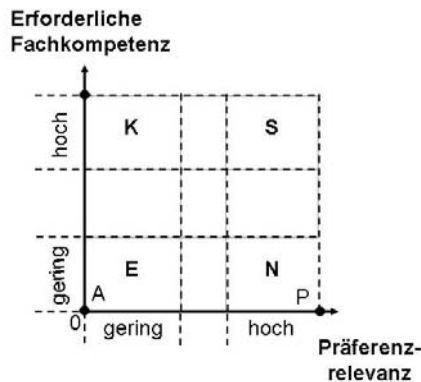


Abb. 2: Staatliche Aufgabenfelder, Präferenzrelevanz und Fachkompetenz

Problemfelder mit hoher Präferenzrelevanz erfordern eine enge Anbindung an einen demokratischen Prozess, da normative Aspekte bedeutsam sind und die Ent-

<sup>17</sup> Eine „geringe Präferenzrelevanz“ bedeutet also keineswegs, dass die Präferenzen nicht bedeutsam sind, sondern nur, dass sie bekannt sind bzw. ihre Ermittlung keine besonderen Probleme verursacht.

scheidungen im Einzelnen eine inhaltliche demokratische Legitimation erfordern. Dies betrifft die Felder N und S.

Dagegen sind in den Feldern E und K die normativen Aspekte weitgehend geklärt, z. B. weil die Ziele offensichtlich sind oder diese bereits vorentschieden wurden, z. B. durch entsprechende Gesetze, in denen diese definiert werden. Derartige Entscheidungen können (und sollten) durch Fachinstitutionen getroffen werden und benötigen keinerlei Mitwirkung des Politik-Kerns.

Das Feld E beinhaltet die klassischen Verwaltungsaufgaben, die für unsere Thematik keinerlei Probleme aufwerfen.<sup>18</sup> Bei Aufgaben im Feld K ist für eine gute Zielerreichung jedoch eine hohe Fachkompetenz erforderlich. Die Entscheidungen sollten einer einschlägigen Fachinstitution übertragen werden. Einerseits sind diese aufgrund ihrer Spezialisierung besser geeignet „gute Entscheidungen“ zu treffen. Andererseits entlastet es die Politiker von einem Zeitaufwand, den sie auf Feldern mit höherer Präferenzrelevanz nutzbringender einsetzen könnten.

Der Staat wäre also gut beraten, möglichst alle Entscheidungen mit geringer Präferenzrelevanz an Fachinstitutionen zu delegieren und die Institutionen des Politik-Kerns auf die normativen Gestaltungsaufgaben der Gesellschaft zu beschränken.

Das Feld N enthält Problembereiche, in denen es stark auf die jeweiligen politischen Präferenzen ankommt, die nicht evident sind und sich eventuell unter den Bürgern stark unterscheiden. Allerdings sind hier die sachlichen Zusammenhänge des Entscheidungsfeldes relativ klar und erfordern keine ausgeprägte spezifische Fachkompetenz, so dass sie von den Politikern adäquat entschieden werden können.<sup>19</sup>

Beim Feld S ist die adäquate institutionelle Zuordnung von Entscheidungskompetenzen wesentlich schwieriger. Einerseits erfordern derartige Entscheidungen eine hohe spezifische Fachkompetenz (insbesondere wenn langfristige Wirkungen involviert sind). Andererseits sind bedeutende normative Aspekte involviert (Präferenzrelevanz), die „deliberative Prozesse“<sup>20</sup> erforderlich machen. Unter demokratischen Gesichtspunkten sollte man Entscheidungen im Feld S nicht allein den Experten überlassen. Es ist eine funktionale Präferenzbindung über politische Institutionen erforderlich, die über eine (möglichst inhaltliche) demokratische

---

<sup>18</sup> Der Extrempunkt A repräsentiert solche Aufgaben, in denen die optimale Lösung quasi automatisch (z. B. mittels einer bestimmten Software) generiert werden kann.

<sup>19</sup> Der Extrempunkt P repräsentiert politische Entscheidungsaufgaben, die grundsätzlich auch für eine Direkte Demokratie (Plebiszite) geeignet wären. Ob eine bestimmte Entscheidungsaufgabe jedoch tatsächlich einer Volksabstimmung übertragen werden sollte, ist nicht nur von der Präferenzrelevanz und der Fachkompetenzanforderung abhängig, sondern auch noch von anderen Faktoren wie z. B. der Zahl der Plebiszite, der zu erwartenden (evtl. asymmetrischen) Wahlbeteiligung, der Anfälligkeit für populistische Verzerrungen etc.

<sup>20</sup> Vgl. zu deliberativen Prozessen, die neuerlich stark diskutiert werden, *Jenssen* (2008), *Bächtiger et al.* (2008) und *Schaal/Ritzi* (2009).

Legitimation verfügen. Da eine hohe spezifische Fachkompetenz in allgemein-politischen Gremien in der Regel nicht hinreichend verfügbar ist, ist die explizite Einbeziehung von institutionalisierter (und freier externer) Fachkompetenz (bei politischen Entscheidungen in der Gesetzgebung und beim Regierungshandeln) erforderlich. Man könnte auch sagen, das Feld S ist die Domäne der Politikberatung im weitesten Sinne.

#### **IV. Institutionelle Probleme**

Fachinstitutionen sollen im Normalfall „aus sich heraus“ funktionieren, da sie einerseits über eine definierte Zielfunktion und andererseits über professionelle Akteure verfügen. Dennoch wird der Vorstand (und evtl. weitere Mitglieder) jeder Fachinstitution einem Delegationsverfahren unterliegen, durch das er ausgewählt, kontrolliert und gegebenenfalls abberufen wird. Durch dieses Verfahren sollen die bestgeeigneten Personen ausgewählt und adäquate Anreize für eine gute Arbeit geschaffen werden. Durch die Delegation wird den Fachinstitutionen formal eine indirekte demokratische Legitimation vermittelt. Dies erfolgt in aller Regel durch Akteure des Politik-Kerns, weil diese das Monopol für demokratische Legitimation innehaben. Die Spitzenpersonal-Entscheidungen in Fachinstitutionen werden also von Parteipolitikern getroffen.

Im Allgemeinen haben die Politiker ein grundsätzliches Interesse daran, diese Delegationsaufgaben adäquat wahrzunehmen. Die Parteien haben jedoch oft auch abweichende Motive und verfolgen bei der Delegation gegebenenfalls konfligierende eigene Interessen.

Die Delegationsrechte werden zum Beispiel genutzt, um politische Ziele zu fördern. Die Ernennung parteinaher Personen erhöht die Chance, dass die jeweilige Fachinstitution im politisch erwünschten Sinne agiert. Diese Erwartung ist besonders dann realistisch, wenn eine Parteiprotektion auch zukünftig karriererelevant ist. Wenn Führungskräfte antizipieren, dass parteipolitisch unerwünschtes Handeln ihr weiteres Fortkommen erschwert, schafft dies entsprechende Anreize zu konformem Verhalten. Dadurch wird der inhaltliche Einfluss der Parteien illegitim auf die Fachinstitutionen ausgedehnt.

Außerdem werden Fachinstitutionen als Belohnungs- und Versorgungsposten für Parteigänger genutzt. Bei vielen Institutionen (z. B. staatliche Unternehmen, Rundfunkanstalten, Lottogesellschaften etc.) sind Positionen (Vorstands-, Aufsichtsrats- und Beiratssitze) zu besetzen, die oft mit attraktiven Entlohnungen, neuen Karriereperspektiven und anderen Vorteilen verbunden sind. Die Vergabe solcher Positionen ist häufig im Einfluss der Parteien. Dies erhöht die Bereitschaft, sich im politischen Prozess (Abstimmungen etc.) so zu verhalten, wie die Partei es erwartet. Außerdem liegt es nahe, solche Positionen bewusst zu schaffen, um sie aus den genannten Gründen besetzen zu können.

Je stärker die Berufung nach parteipolitischen Opportunitäten erfolgt, desto mehr tritt das Kriterium der fachlichen Kompetenz zurück. Dies wird nicht ohne negative Auswirkungen auf die Qualität der Arbeit der Fachinstitution und ihre Unabhängigkeit bleiben.

Die Unabhängigkeit einer Fachinstitution bemisst sich daran, wie gering der Einfluss der Politischen Klasse auf deren inhaltliche Entscheidungen ist.<sup>21</sup> Dies ist einerseits eine Frage der Ausübung der Delegation, die vorstehend skizziert wurde, und hängt andererseits von eventuellen Primärentscheidungsrechten der Politischen Klasse im Zuständigkeitsbereich der Fachinstitution ab. Ein derartiges Primärentscheidungsrecht bedeutet, dass das Parlament oder die Regierung gegebenenfalls die Fachinstitution inhaltlich anweisen könnte, wie zu entscheiden ist.

Solche Primärentscheidungsrechte sind nachteilig für die fachliche Qualität und die Glaubwürdigkeit. Die Unabhängigkeit einer Fachinstitution ist erfahrungsgemäß ein qualitätsbestimmender Faktor. Die frühere Deutsche Bundesbank und das frühere Bundeskartellamt sind hierfür gute Beispiele. Beide waren vergleichsweise unabhängig und gehörten zu den fachlich besten und international renommiertesten Institutionen in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik.

Die Unabhängigkeit oder Abhängigkeit der einzelnen staatlichen Institutionen ist grundsätzlich eine Gestaltungsvariable des Politik-Kerns. Die Politiker haben nicht nur die Möglichkeit, über die Ausübung der Delegation im Einzelfall zu entscheiden, sondern auch darüber, wie umfangreich solche Rechte sind, indem sie selbst die Gesetze beschließen, die dies definieren. Grundsätzlich ist die Politische Klasse nicht daran interessiert, den Fachinstitutionen weitgehende Unabhängigkeit zu gewähren, sondern, im Gegenteil, durch eigene Eingriffsrechte ihre Macht auszuweiten (*Beyme*, 1993). Je größer der Einfluss der Partei/en (einzeln und kollektiv) auf andere Institutionen ist, desto größer ist ihre Macht in der Gesellschaft insgesamt. Diese hat disziplinierende Wirkungen auf andere gesellschaftliche Akteure und erhöht deren Kooperationsbereitschaft.

Bei der Ausstattung von Institutionen mit formalen Kompetenzen liegt es im Interesse der Politiker, sich ihre Macht nicht durch unabhängige und effektive Kontrolleure einschränken zu lassen. Es ist bemerkenswert, dass es außerhalb der Judikative (Bundesverfassungsgericht) kaum Institutionen gibt, die wirksame Kontrollfunktionen gegenüber den politischen Akteuren haben. Eine Ausnahme sind die Rechnungshöfe von Bund und Ländern. Doch auch deren Mitglieder werden typischerweise von den Regierungen bzw. den (Mehrheits)fraktionen ernannt, das heißt, die Politiker setzen ihre eigenen Kontrolleure ein. Diese haben nur geringe formale Kompetenzen und ihre Arbeit bleibt nahezu folgenlos für die politischen Akteure.

---

<sup>21</sup> Außerdem setzt es voraus, dass Partialinteressen keinen Einfluss auf die Entscheidungen haben, was an dieser Stelle aber nicht gesondert thematisiert werden soll.

## D. Überwindung des Wirtschaftspolitik-Dilemmas durch duale Legitimation

Als Kernproblem für eine ganze Reihe von systematischen Mängeln der Wirtschaftspolitik wurde in den vorangegangenen Abschnitten das Monopol für formale demokratische Legitimation identifiziert. Deshalb ist es für einen konstruktiven Reformansatz zur Governance-Struktur naheliegend, eine Dezentralisierung der demokratischen Legitimation vorzuschlagen. Ein Reformschritt in diesem Sinne wäre die Schaffung zweier entscheidungsrelevanter demokratischer Institutionen (Kruse, 2008a, b), die jeweils über eine eigene direkte demokratische Legitimation durch Wahlen der Bürger verfügen (duale Legitimation).

Diese (neben dem Parlament) zweite, demokratisch direkt legitimierte Institution wird im Folgenden als „Senat“ bezeichnet. Der Senat wird durch die Bürger gewählt und verfügt über eine eigenständige demokratische Legitimation parallel zum Parlament. Die Mitglieder des Senats sind keine Berufspolitiker, gehören nicht der etablierten Politischen Klasse an und sollen sich von dieser möglichst vielfältig unterscheiden. Der Senat übt die Prinzipal-Rolle bei der Delegation staatlicher Institutionen aus und übernimmt die Funktion einer Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung. Beides wird im Folgenden skizziert.

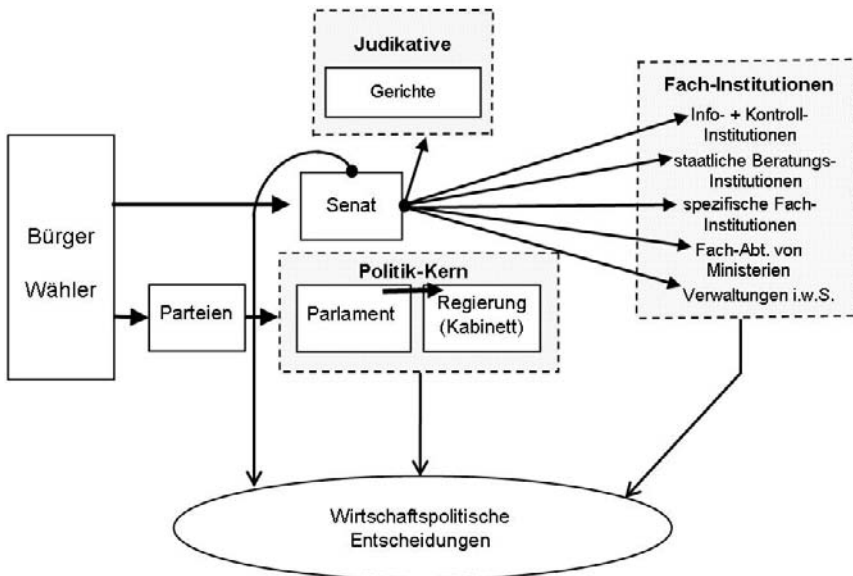


Abb. 3: Senat: Delegation und Zweite Kammer

## **I. Funktionen des Senats bei der Delegation staatlicher Institutionen**

In dem hier konzipierten Reformmodell einer Governance-Struktur der Wirtschaftspolitik besteht eine zentrale Aufgabe des Senats in der konkreten Ausübung der Delegation gegenüber allen staatlichen Institutionen, die nicht zum Politik-Kern gehören. Dies betrifft insbesondere die Fachinstitutionen und die Judikative (wobei Letztere hier nicht genauer betrachtet wird).<sup>22</sup>

Die Fachinstitutionen sind dadurch gekennzeichnet, dass (1) ihre Zielfunktionen, formalen Kompetenzen etc. exogen durch Gesetze etc. vorgegeben sind und (2) sie fachlich aus sich heraus zieladäquat und effizient funktionieren können, wenn die Akteure (insb. die Vorstände) adäquate Anreizstrukturen haben. Die Hauptaufgabe bei der Delegation solcher Institutionen besteht daher in der Auswahl des fachlich bestgeeigneten Spitzenpersonals (bzw. der Mitglieder von Gremien), der laufenden Kontrolle der professionellen Performance (Monitoring) und deren Gesetzeskonformität sowie der diesbezüglichen Anreizsetzung und gegebenenfalls der Abberufung (Sanktionierung).

Die Delegation staatlicher Institutionen sollte durch demokratisch legitimierte Institutionen erfolgen. Dass dies bisher immer (direkt oder indirekt) durch die politischen Akteure des Politik-Kerns erfolgte, ist jedoch nicht funktional zu rechtfertigen, sondern nur durch deren Legitimationsmonopol erklärbar. Dies wird im hier vorgeschlagenen Konzept durch zwei parallele Legitimationswege ersetzt, nämlich zum Parlament und zum Senat.

Wenn der Senat die Delegationsaufgabe gegenüber den staatlichen Institutionen wahrnimmt, besteht der entscheidende Unterschied zur bisherigen Praxis darin, dass die Parteien (Politische Klasse) keinen Einfluss auf die Besetzung haben, insofern auch keine Parteipatronage betreiben können und die Anreizstrukturen der Angehörigen solcher Institutionen auch inhaltlich nicht wesentlich beeinflussen können. Auf diese Weise kann die Personalpolitik politikfern erfolgen.

Zu den solchermaßen delegierten Fachinstitutionen gehören nahezu alle staatlichen Institutionen außerhalb des Politik-Kerns, z. B. die zahlreichen Organisationseinheiten der allgemeinen Verwaltung sowie die einzelnen Ministerien.<sup>23</sup> Unter dem pauschalen Begriff der „spezifischen Fachinstitutionen“ sind zahlreiche, meist fachlich stark spezialisierte Institutionen, Gremien und einzelne Positionen zusam-

---

<sup>22</sup> Die inhaltliche Unabhängigkeit der Judikative (insb. Bundesverfassungsgericht und höchste Gerichte) ist (wie bisher) unabdingbar. Allerdings müssen auch hier die wichtigen Positionen durch eine demokratische Institution eingesetzt werden. Der Senat entscheidet über die Ernennung von Verfassungsrichtern, von Mitgliedern in Richterwahlausschüssen, von leitenden Staatsanwälten (obwohl diese bisher zur Exekutive gehören) bzw. von Gremien, die einschlägige Aufsichtsfunktionen ausüben.

<sup>23</sup> Die Abb. 1 und 3 zeigen eine Trennung zwischen dem Kabinett (Minister und parlamentarische Staatssekretäre als politisch besetzte Einheiten) und den Ministerien, die aus Laufbahnbeamten bestehen.

mengefasst. Dazu gehören im wirtschaftspolitisch relevanten Bereich z. B. die Bundesbank, das Bundeskartellamt, die diversen Regulierungsbehörden (z. B. Bundesnetzagentur) etc. Des Weiteren zählen dazu andere Institutionen verschiedener Art, in denen der Staat Leitungs- und/oder Aufsichtsratspositionen aufgrund seiner Eigenschaft als Anteilseigner oder auf andere Weise zu besetzen hat (z. B. staatliche Unternehmen, Rundfunkanstalten etc.). Außerdem gehören dazu die Informations- und Kontroll-Institutionen des Staates (wie z. B. der Bundesrechnungshof, Statistische Ämter etc.) sowie Positionen in staatlichen Beratungsinstitutionen (z. B. Sachverständigenrat, Monopolkommission etc.).

Die primären Kriterien zur Auswahl von Personen für solche Positionen sind die Fachkompetenz und das Vertrauen der Gesellschaft bezüglich einer adäquaten Amtsführung. Die verschiedenen Positionen in den diversen Fach-Institutionen unterscheiden sich durch ihre fachliche Spezifität. Insbesondere bei hoher fachlicher Spezifität einer Position kann die Qualifikation in der Regel nur von solchen Personen inhaltlich beurteilt werden, die ebenfalls dem betreffenden fachlichen Peer-Group-Kontext angehören.

Deshalb wählt der Senat für jede Personalentscheidung eine Berufungskommission, die nicht nur aus Senatoren, sondern auch (und vor allem) aus externen Experten der jeweiligen Fachgebiete besteht.<sup>24</sup> Eine solche Kommission sucht und bewertet geeignete Personen und macht einen Vorschlag an das Senatsplenum, das letztlich entscheidet.

Für eine Reihe von Positionen, und zwar insbesondere für solche mit langen Amtszeiten, ist es zweckmäßig, deren Inhaber bezüglich ihrer Amtsführung und Performance routinemäßig zu beobachten und zu bewerten. Im Ausnahmefall wird eine Abberufung vorgeschlagen,<sup>25</sup> über die der Senat entscheidet. Diese Kontrollaufgaben erledigen (für geeignete Teilmengen von Positionen) eigene Senatskommissionen. Für die Trennung dieser Funktionen von denen der Berufungskommissionen gibt es eine organisatorische und eine inhaltliche Begründung. Die Personalauswahl findet nur anlassbezogen statt, wenn die jeweilige Position gerade neu besetzt werden soll. Die Kontrolle ist demgegenüber eine Daueraufgabe mit einem normalerweise relativ geringen institutionsspezifischen Aufwand. Wenn eine Kommission eine bestimmte Person ausgewählt hat, neigt sie später vermutlich zu einer positiven Bewertung, da sie anderenfalls ihren Fehler bei der Auswahl konstatieren würde. Eine anders zusammengesetzte Kommission ist diesbezüglich unbefangener und wird vermutlich objektiver bewerten.

---

<sup>24</sup> Bei Positionen mit hoher fachlicher Spezifität sollten solche Berufungskommissionen zu einem großen Teil aus externen Experten bestehen. Bei Positionen mit geringer fachlicher Spezifität können solche Kommissionen überwiegend aus Senatsmitgliedern bestehen.

<sup>25</sup> In den spezifischen Gesetzen zur Etablierung einer Fachinstitution (oder einem Gremium) wird in der Regel nicht nur deren Kompetenzbereich bestimmt, sondern auch deren Amtsdauer, Abberufbarkeit etc. Eine Abberufung wird man jedoch in manchen Fällen (z. B. Gerichte) bewusst ausschließen wollen oder sie von der Erfüllung restriktiver Kriterien abhängig machen.



Eine solche Fachinstitution besitzt durch die Delegation des Senats eine indirekte demokratische Legitimation. Da ihre Ziele und Kompetenzen gesetzlich definiert sind und ihre Performance einer Kontrolle unterliegt, die entsprechende Leistungsanreize schafft, kann sie als „unabhängige Institution“ konzipiert werden. Sie sollte innerhalb ihres gesetzlichen Rahmens eine sehr weitgehende inhaltliche Unabhängigkeit erhalten. In diesen definierten Entscheidungsrahmen kann dann von Seiten des Politik-Kerns inhaltlich nicht eingegriffen werden. Auch der Senat hat keine Primärentscheidungsrechte.

Um der potentiellen Versuchung der jeweiligen Regierung (bzw. der Politischen Klasse insgesamt) vorzubeugen, eine politisch unbequeme Fachinstitution durch eine zu knappe Ressourcenausstattung wirkungslos zu machen und/oder die jeweiligen Spitzenpositionen durch eine zu geringe Entlohnung für besonders qualifizierte Personen unattraktiv zu machen, entscheidet der Senat auch über die Gehälter des Spitzenpersonals sowie über die Ressourcen der jeweiligen Institutionen.

## **II. Funktionen des Senats als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung**

Die andere bedeutsame Funktion des Senats ist diejenige einer „Zweiten Kammer“ bei der Gesetzgebung. Die Erarbeitung, Formulierung und primäre Beschlussfassung der Gesetze liegt beim Parlament, wie das gegenwärtig auch der Fall ist. Die Verabschiedung der Gesetze erfordert jedoch die Zustimmung der Zweiten Kammer.

Die Existenz zweier Kammern bei der Gesetzgebung (Bikameralismus) ist ein Kennzeichen der demokratischen Systeme vieler Länder<sup>26</sup> und ist in der Literatur umfangreich adressiert worden.<sup>27</sup> Dabei werden bikamerale Systeme überwiegend positiv bewertet.<sup>28</sup>

In Deutschland wird die Zweite Kammer bisher vom Bundesrat gebildet. Dieser hat (wie die Zweiten Kammern in vielen anderen Ländern) die Eigenschaft, dass er aus den gleichen Parteien besteht wie die erste Kammer (Bundestag, d. h. das Parlament), wenngleich nicht immer mit den gleichen Mehrheitsverhältnissen. Bei unterschiedlichen Mehrheiten in beiden Kammern eröffnet dies der Parlaments-

---

<sup>26</sup> Vgl. für international vergleichende Darstellungen der Zweiten Kammer *Tsebelis/ Money* (1997), insb. S. 46–69 und *Ismayr* (2003).

<sup>27</sup> Vgl. zur Diskussion der Zweiten Kammern außerdem *Riker* (1992), *Levmore* (1992), *Lehmbruch* (1998), *Bradbury/Crain* (2002), *Bräuninger/Ganghof* (2005) und *Cutrone/McCarty* (2006).

<sup>28</sup> Auf einer anderen Ebene liegen die Vorschläge, die *F.A. von Hayek* (1969a, b, 1981) für eine zweite Kammer gemacht hat. Seine Vorstellungen (vgl. *Rupp*, 1979, und *Nienhaus*, 1982) haben weder viel Ähnlichkeit mit den üblichen Zweiten Kammern noch mit dem hier konzipierten Senat. Sie entsprechen eher der an anderer Stelle (*Kruse*, 2008a) vorgeschlagenen Differenzierung von Parlament und „Regierungskonvent“.

opposition Blockadeoptionen aus machtpolitischen und parteitaktischen Gründen,<sup>29</sup> indem ihre Mitglieder im Bundesrat das Parteiinteresse zum Entscheidungskriterium machen. Bei unterschiedlichen Mehrheiten in beiden Kammern sorgt die anreizwirksame Parteidisziplin (außer vielleicht bei bedeutsamen föderalen Sonderinteressen) eventuell aus ebensolchen Gründen dafür, dass Gesetzentwürfe durchgewunken werden, obwohl eine separate inhaltliche Bewertung zweckmäßig wäre.

Die Funktion einer Zweiten Kammer für die Qualität der Gesetze wird dadurch beeinträchtigt, dass sie aus Mitgliedern der gleichen Politischen Klasse und im Wesentlichen aus den gleichen Parteien besteht wie das Parlament. Dies ist beim Senat grundsätzlich anders. Die genannten Probleme sind hier nicht zu erwarten, da die Mitglieder nicht den Interessengemeinschaften der Parteien angehören und auch nicht von diesen instrumentalisiert werden können.

Formal ähnelt das Prozedere des Senats in seiner Rolle als zweiter Gesetzgebungskammer demjenigen bei seinen Delegationsaufgaben. Da die Aufgabe der Gesetzgebung fast immer in Feld S der Abb. 2 fällt, setzt der Senat bei Vorlage eines Gesetzentwurfes durch das Parlament externe Gutachter ein. Dabei handelt es sich um ein oder mehrere Experten oder Expertenkommissionen, die auf denjenigen Fachgebieten tätig sind, die zur Beurteilung der Auswirkungen des fraglichen Gesetzes einschlägig sind. Der Senat ist für seine Rolle als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung insbesondere darauf verwiesen, die längerfristigen Effekte von Gesetzen zu prüfen und gibt dies als Auftrag an die Gutachter weiter.

Jeder Gutachter beurteilt die Gesetzentwürfe unabhängig von den anderen in Form einer Studie. Alle Studien werden namentlich publiziert und damit gegebenenfalls Gegenstand einer fachlichen und/oder öffentlichen Diskussion. Ein Senatsausschuss veranstaltet nach der Auswertung der Studien und gegebenenfalls weiteren Diskussionsbeiträgen Anhörungen von Experten zur Klärung offener Fragen und macht einen Beschlussvorschlag an den Senat. Dieser entscheidet über die Annahme oder die Ablehnung des Gesetzentwurfs.

Die genannten Experten oder Kommissionen können einerseits aus den bereits bestehenden staatlichen Fachinstitutionen rekrutiert werden. Dies betrifft insbesondere Verwaltungen, Ministerien und spezifische Fachinstitutionen verschiedener Art (z. B. Bundeskartellamt, Bundesbank, Regulierungs-Institutionen, Bundesanstalt für Arbeit etc.). Hinzu kommen staatliche Beratungsinstitutionen (wie z. B. Monopolkommission, Sachverständigenrat, Sachverständigenrat für das Gesundheitswesen etc.). Andererseits kommen für die Experten-Kommissionen spezielle Fachleute aus anderen in- und ausländischen Institutionen, Universitäten, privaten Beratungsfirmen etc. in Betracht.

Alle derartigen Institutionen (einschließlich der staatlichen) haben in der hier dargestellten Konzeption (vgl. D.I.) den Vorteil der Unabhängigkeit von parteipoli-

---

<sup>29</sup> Vgl. für eine abweichende Einschätzung *Lhotta* (2003).

tischen Einflüssen. Die Akteure der einschlägigen Institutionen sind von der Politischen Klasse weitgehend unabhängig. In der Regel kann man davon ausgehen, dass ihre Expertise nicht parteipolitisch verzerrt ist. Dazu trägt wiederum bei, dass alle Gutachten namentlich veröffentlicht werden.

Die Einsetzung mehrerer Expertenkommissionen ist zweckmäßig, um alle wesentlichen Fachgebiete erfassen zu können, deren Arbeitsfelder inhaltlich von einem Gesetz betroffen sein können. Außerdem ermöglicht diese Pluralität, gegebenenfalls unterschiedliche Expertenmeinungen in die Diskussion im Senat und in die Fachöffentlichkeit einzubringen. Die entscheidungsorientierte Bewertung verschiedener Auffassungen sollte nicht in den Expertengruppen selbst, sondern beratungsgestützt im Senatsausschuss oder im Senat selbst erfolgen, um nicht indirekt eine Tendenz zur Expertokratie zu fördern. Da alle Expertengutachten veröffentlicht werden, unterliegen sie einem effektiven Peer-Group-Monitoring. Dadurch wird erstens die fachliche Qualität der Studien für Fachkollegen, zukünftige Auftraggeber u. a. sichtbar, was entsprechende Anreize für die Erstellung qualitativ hochwertiger Gutachten schafft. Zweitens entsteht auf diese Weise ein umfangreicher, aktueller und fachkundiger Input für den öffentlichen Diskurs in der Gesellschaft.

Ein besonderes Feld sind die längerfristigen Wirkungen staatspolitischer Entscheidungen (Kruse, 2008b, S. 43 f.) der Regierung.<sup>30</sup> Deren Überprüfung gehört ohnehin zum Kompetenzbereich des Senats, wenn sie in Gesetzesform gefasst werden. Es gilt aber auch ohne dies, wenn sie bedeutsame längerfristige Wirkungen haben. Dann ist es in der Logik des hiesigen Ansatzes zweckmäßig, diese (analog zu einem Gesetz) von einer Senatszustimmung abhängig zu machen.

Das Gleiche gilt für mögliche Ausnahmen von inhaltlichen Regeln. Diese sind grundsätzlich für die Akteure des Politik-Kerns verbindlich und von ihnen nicht veränderbar. Damit der Staat auch in außergewöhnlichen Situationen handlungsfähig bleibt, sollten Abweichungen in ganz besonderen Fällen nicht völlig ausgeschlossen sein. Über derartige Ausnahmen, die gesetzlich spezifiziert sind, sollten jedoch nicht die Akteure des Politik-Kerns selbst befinden können. Deshalb entscheidet der Senat (auf Antrag der Regierung oder des Parlaments), ob die definierten Ausnahmetatbestände vorliegen und eine Ausnahme gerechtfertigt ist.

Die Wirkungen des genannten Verfahrens bei der Wahrnehmung der Rolle der Zweiten Kammer durch den Senat sind beträchtlich. Mit der Vetomöglichkeit des Senats gewinnt die in der Gesellschaft vorhandene Fachkompetenz eine weit höhere Entscheidungsrelevanz, als das bisher der Fall ist.

Die Funktion des Senats als zweiter Kammer schafft einen parteipolitisch unabhängigen Filter der kritischen Reflektion, ob ein neues Gesetz vorteilhaft ist – oder

---

<sup>30</sup> Grundsätzlich ist es für die Handlungsfähigkeit und die Strategiefähigkeit der Regierung nach innen und außen vorteilhaft, wenn ihre Entscheidungen nicht unter dem Vorbehalt der Zustimmung anderer Institutionen stehen.

z. B. nur auf Zufallsmehrheiten beruht oder kurzfristiger Opportunität folgt. Dies lässt grundsätzlich eine Erhöhung der Qualität der wirtschaftspolitischen Entscheidungen erwarten. Auf diese Weise gewinnt auch die Berücksichtigung langfristiger Effekte einen höheren Stellenwert für den politischen Entscheidungsprozess.

Als Folge werden auch die Akteure des Politik-Kerns dies antizipieren und dazu veranlasst, in höherem Maße interne und externe Expertise ergebnisoffen zu nutzen, um das Risiko des Scheiterns eines Gesetzes im Senat zu minimieren.

### III. Wahl der Senatoren

Die institutionellen Bedingungen für die Wahl der Senatoren sollten so gestaltet sein, dass der Senat sich in seiner personellen Zusammensetzung möglichst umfassend und vielfältig von den parteipolitisch dominierten Institutionen des Politik-Kerns und von der Politischen Klasse unterscheidet. Daran sind die Regeln orientiert, die im Folgenden skizziert werden und in drei Punkte gegliedert sind, nämlich (1) Attraktivität, (2) keine Politiker und (3) Wahlverfahren.

(1) *Attraktivität*: Der Senat sollte aus (im Vergleich zum bisherigen Parlament) relativ wenigen Mitgliedern bestehen, wobei an ca. 120 bis 180 Senatoren gedacht werden könnte. Jeder Senator hat einen Stellvertreter, der ihn bei Abwesenheit vertreten kann. Die Senatoren sollten sehr gut entlohnt werden, und zwar jeweils abhängig von den Funktionen im Plenum, verschiedenen anderen Ausschüssen und Teilgremien und außerdem abhängig von ihrer tatsächlichen Präsenz in den Sitzungen und Gremien. Die Entlohnung orientiert sich (gemessen am Zeitaufwand) an der Bezahlung von Spitzenkräften in anderen Bereichen der Gesellschaft und könnte indiziert werden, um diskretionäre Entscheidungen über die Höhe der Entlohnung zu vermeiden.

Die Tätigkeit im Senat ist eine „Nebentätigkeit“, so dass die Senatoren ihre Berufe und Positionen im „normalen Leben“ während dieser Zeit nicht aufgeben. Dies ist erstens förderlich für die Zielsetzung, besonders qualifizierte Persönlichkeiten gewinnen zu können. Außerdem trägt es dazu bei, dass die Senatoren sich nicht als Berufspolitiker verstehen, sondern eher als Volksvertreter. Damit ein Senatsitz neben einem Beruf wahrgenommen werden kann, wird dies bei der Zahl und Terminierung von Plenumsitzungen berücksichtigt.

Die vorher dargestellte Arbeitsweise des Senats lässt erkennen, dass ein wesentlicher Teil der arbeitsintensiven und fachlich anspruchsvollen inhaltlichen Tätigkeiten auf externe Experten verlagert wird. Dies betrifft einerseits die Erstellung inhaltlicher Gutachten und andererseits die Mitarbeit in Ausschüssen und Kommissionen zur Beratung und Entscheidungsvorbereitung des Senats.

Die beiden zentralen Aufgaben der Senatoren bestehen damit in der beratungsgestützten Auswahl adäquater Experten, die in ihrer Gesamtheit möglichst pluralistisch zusammengesetzt sein sollten, und in der verantwortungsvollen und sachge-

rechten Umsetzung der präsentierten Expertisen in reale Entscheidungen. Diese bestehen tatsächlich nur in der Zustimmung oder Ablehnung von Gesetzentwürfen oder Personalvorschlägen. Die Beschränkung auf die eigentliche Entscheidungsfunktion (und die Existenz von Stellvertretern) ermöglicht es zusätzlich, gleichzeitig das Senatorenamt und einen normalen Beruf auszuüben.

Die Beschreibungen machen deutlich, dass es sich bei den Senatssitzen um gesellschaftlich herausragende Positionen handelt, mit denen ein großes Prestige verbunden ist. Es werden schon von daher attraktive Funktionen sein, die qualifizierte Persönlichkeiten anziehen.

(2) *Keine Berufspolitiker und Funktionäre*: Die Amtszeit eines Senators könnte etwa vier Jahre betragen, und zwar mit nur einmaliger Wiederwahlmöglichkeit. Auf diese Weise bietet ein Senatssitz keine Dauerperspektive. Es ist daran zu denken, die Amtszeiten der einzelnen Senatoren überlappend zu gestalten, z. B. indem jedes Jahr nur eine Teilmenge gewählt wird, um eine höhere personelle Kontinuität zu erreichen, potentielle Machtpositionen schneller zu erodieren und die Senatszusammensetzung gleichzeitig von den Besonderheiten einzelner Wahltermine unabhängiger zu machen.

Vom passiven Wahlrecht sollten solche Personen ausgeschlossen sein, die in den letzten Jahren Parlamentssitze oder führende Funktionen in Parteien wahrgenommen haben. Dieser Ausschluss betrifft also nicht die einfachen Parteimitglieder, sondern Berufspolitiker und andere Personen, die der Politischen Klasse angehören oder vorher angehört haben. Außerdem sollten Verbandsfunktionäre, die ein Partialinteresse vertreten, vom passiven Wahlrecht zum Senat ausgeschlossen werden.

(3) *Wahlverfahren*: Es ist an mittelgroße Wahlkreise zu denken, die jeweils mehrere Senatssitze besetzen können. Die Wahl erfolgt entweder durch schriftliche Stimmabgabe (etwa im Sinne einer Briefwahl) oder gegebenenfalls online, sofern die nötigen Sicherheitsstandards geschaffen worden sind.

Um eine rationale Auswahl für die Bürger zu ermöglichen, erfolgt vor dem betreffenden Wahltermin in einem Wahlkreis etwa 12 Monate vorher eine offizielle Bewerbung der Kandidaten und ihrer Stellvertreter. Dann wird von offizieller Seite (und staatlich finanziert) eine größere Zahl von Präsenzveranstaltungen durchgeführt, in denen die Kandidaten ihre Person und ihre Positionen und Erfahrungen präsentieren und den Bürgern Rede und Antwort stehen. Zusätzlich erfolgen Präsentationen und Befragungen auf Online-Basis, so dass eine differenzierte Diskussion mit vielen Bürgern möglich ist. Außerdem kann man in der Regel davon ausgehen, dass die regionalen Medien diesbezüglich eine relativ hohe Transparenz herstellen werden.

Es gehört, wie vorstehend mehrfach dargestellt, zu den zentralen Prinzipien des Senats und der dualen Legitimation, dass die Kandidaten nicht von den Parteien aufgestellt werden und sie auch nicht in führenden Positionen sind. Damit entfällt jedoch auch eine Funktion, die die Parteien im politischen Prozess bisher wahrneh-

men, nämlich diejenige der Vorselektion der Kandidaten, die sich zunächst parteiintern bewähren müssen. Diese mangelnde Vorselektion der Kandidaten könnte von einigen als Problem des Senatskonzeptes betrachtet werden.

Auf der anderen Seite hat die exklusive Rekrutierungsfunktion der Parteien auch erhebliche Nachteile. Erstens ist die Rekrutierungsbasis der Parteien quantitativ sehr gering, was mit der stark gesunkenen Attraktivität einer Parteimitgliedschaft zusammenhängt. Zweitens erfolgt die Rekrutierung für politische Ämter in aktiver (Kriterien bei der Kandidatenaufstellung) und passiver (individuelle Entscheidung zur Kandidatur) Hinsicht nicht nach fachlichen Kompetenzgesichtspunkten sondern nach parteipolitischen Präferenzen und der Wahl zwischen einer Berufspolitiker- und einer anderen Karriere.

Indem das Monopol der Parteien für die Rekrutierung demokratischer Funktionsträger abgeschafft wird, eröffnen sich (zusammen mit der berufscompatiblen Senatstätigkeit) für die Gesellschaft bessere Möglichkeiten, wesentlich breitere Potentiale qualifizierter Personen für demokratische Spitzenpositionen zu erschließen.

## E. Fazit

Die Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die beklagten systematischen Mängel der Wirtschaftspolitik (u. a. Verteilungs- statt Effizienzorientierung, mangelnde Orientierung an längerfristigen Zusammenhängen und Zielen, Probleme bezüglich interner und externer Fachkompetenz) sich auf das Monopol für demokratische Legitimation zurückführen lassen, dass den Parteien (und der Politischen Klasse insgesamt) de facto eine übergroße Macht gibt.

Die gezogenen Konsequenzen bezüglich der Verfassungsstrukturen sind weitreichend. Es wird vorgeschlagen, einen Senat zu schaffen, der von den Bürgern gewählt wird und eine eigenständige demokratische Legitimation hat. Er übernimmt die Delegation fast aller staatlichen Institutionen und die Rolle einer Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung. Bei beiden Funktionen wird in großem Umfang die gesellschaftlich vorhandene Fachkompetenz in die demokratischen Entscheidungen einbezogen.

## Literatur

*Arnim*, Hans H. von (2003): Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, in: Andreas Wüst (Hrsg.), *Politbarometer*. Festschrift für Dieter Roth, Opladen.

*Arnim*, Hans H. von / *Heyni*, Regina / *Ittner*, Stefan (2006): Politik zwischen Norm und Wirklichkeit. Systemmängel im deutschen Parteienstaat aus demokratietheoretischer Perspektive, FÖV Discussion Papers 35.

- Bächtiger, Andre / Hangartner, D. / Hess, P. / Fraefel, C.* (2008): Patterns of Parliamentary Discourse: How Deliberative are German Legislative Debates?, in: *German Politics* 17, S. 270 – 292.
- Benz, Arthur* (Hrsg.) (2004): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden.
- Beyme, Klaus von* (1993): *Die politische Klasse im Parteienstaat*, Frankfurt am Main.
- (2001): Politische Klasse, Parteienstaat und Korruption, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), *Politische Klasse und Verfassung*, Berlin, S. 37 – 49.
- Borchert, Jens* (1999): Politik als Beruf: Die politische Klasse in westlichen Demokratien, in: Jens Borchert (Hrsg.), *Politik als Beruf – Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen, S. 7 – 39.
- Borchert, Jens / Golsch, Lutz* (1995): Die politische Klasse in westlichen Demokratien. Rekrutierung, Karriereinteressen und institutioneller Wandel, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 36. Jg., Heft 4, S. 609 – 629.
- (1999): Von der „Honoratiorenzunft“ zur politischen Klasse, in: *Politik als Beruf – Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Jens Borchert (Hrsg.), Opladen, S. 114 – 140.
- Bradbury, J. C. / Crain, W. M.* (2002): Bicameral legislatures and fiscal policy, in: *Southern Economic Journal* 68(3), S. 646 – 659.
- Bräuninger, Thomas / Ganghof, S.* (2005): Parteienwettbewerb im Zweikammersystem, in: Steffen Ganghof und Philip Manow (Hrsg.), *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt am Main, S. 149 – 181.
- Cutrone, M. / McCarty, N.* (2006): Does Bicameralism Matter? in: B. Weingast und D. Wittman (Hrsg.), *Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, S. 180 – 195.
- Enste, Dominik H. / Haferkamp, A. / Fetchenhauer, D.* (2009): Unterschiede im Denken zwischen Ökonomen und Laien – Erklärungsansätze zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Beratung, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 10, Heft 1, S. 60 – 78.
- Franz, Wolfgang* (2009): Wirtschaftspolitische Beratung und Wirtschaftspolitik in Deutschland: Eine spannungsreiche Beziehung, in: *Zeitschrift für Politikberatung* 2, S. 96 – 105.
- Golsch, Lutz* (1998): *Die politische Klasse im Parlament. Politische Professionalisierung von Hinterbänklern im deutschen Bundestag*, Baden-Baden.
- Hayek, Friedrich A. von* (1969a): Recht, Gesetz und Wirtschaftsfreiheit, in: *Freiburger Studien*, Tübingen, S. 47 – 55.
- (1969b): Die Anschauungen der Mehrheit und die zeitgenössische Demokratie, in: *Freiburger Studien*, Tübingen, S. 55 – 74.
- (1981): *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Bd. 3: *Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen*, Landsberg.
- Heinemann, Friedrich / Förg, M. / Jonas, E. / Traut-Mattausch, E.* (2008): Psychologische Restriktionen wirtschaftspolitischer Reformen, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9, Heft 4, S. 383 – 404.
- Helms, Ludger* (2001): *Die „Kartellparteien“-These und ihre Kritiker*, *Politische Vierteljahresschrift*, S. 698 ff.
- (2005): *Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland*, *Grundwissen Politik*, Bd. 38, Wiesbaden.

- Ismayr, Wolfgang* (2003): Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Aufl., S. 9 – 54.
- Jenssen, Synnove* (2008): Deliberative Democracy in Practise, in: Acta Politica 43, S. 71 – 92.
- Klages, Wolfgang* (2001): Republik in guten Händen? Leistungsschwächen des politischen Personals in Deutschland, Würzburg und Boston.
- Kloepfer, Michael* (2001): Politische Klasse und Ämterpatronage, in: Herbert von Arnim (Hrsg.), Politische Klasse und Verfassung, Berlin, S. 107 – 121.
- Kruse, Jörn* (2008a): Das Monopol für demokratische Legitimation und seine Überwindung. Zur konstitutionellen Reform der staatlichen Strukturen, in: Stefan Bayer und Klaus W. Zimmermann (Hrsg.), Die Ordnung von Reformen und die Reform von Ordnungen: Facetten politischer Ökonomie, Marburg, S. 204 – 279.
- (2008b): Parteien-Monopol und Dezentralisierung des demokratischen Staates, in: Uwe Vollmer (Hrsg.), Ökonomische Analyse politischer Institutionen, Berlin, S. 41 – 74.
- Lehmbruch, Gerhard* (1998): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Opladen.
- Levmore, S.* (1992): Bicameralism: When Are Two Decisions Better Than One?, in: International Review of Law and Economics 12, S. 145 – 162.
- Lhotta, Roland* (2003): Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 43, S. 16 – 22.
- Mai, Manfred* (2008): Wissenschaft, Politik und Beratung. Zur Soziologie der wissenschaftlichen Politikberatung, in: Zeitschrift für Politikberatung 1, 457 – 472.
- Nienhaus, Volker* (1982): Persönliche Freiheit und moderne Demokratie. F.A. von Hayek's Demokratiekritik und sein Reformvorschlag eines Zweikammersystems, Tübingen.
- Papenfuss, Ulf/Thomas, T.* (2007): Eine Lanze für den Sachverständigenrat? Plädoyer für eine differenziertere Analyse wirtschaftswissenschaftlicher Beratungsinstitutionen, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8 (4), S. 335 – 358.
- Priddat, B. P./Theurl, T.* (Hrsg.) (2004): Risiken der Politikberatung. Der Fall der Ökonomen, Baden-Baden.
- Riker, W. H.* (1992): The Justification of Bicameralism, in: International Political Science Review 13, S. 101 – 116.
- Rupp, Hans H.* (1979): Zweikammersystem und Bundesverfassungsgericht. Bemerkungen zu einem verfassungspolitischen Reformvorschlag F.A. von Hayek's, in: ORDO 30, S. 95 – 104.
- Schaal, Gary S./Ritzi, C.* (2009): Kontexte der Deliberation. Empirische Diskursforschung als Mehrebenenanalyse, Paper für die DVPW-Tagung in Darmstadt, Januar 2009.
- Schmidt, Manfred G.* (2006): Demokratietheorien, 3. Aufl., Opladen.
- Schuppert, Gunnar F.* (Hrsg.) (2006): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Aufl., Baden-Baden.
- Theurl, Theresia* (2004): Ökonomische Politikberatung: Erfolg durch Konkretisierung von Zielen, Aufgaben und Akteuren?, in: Birger P. Priddat und Theresia Theurl (Hrsg.), Risiken der Politikberatung, Baden-Baden, S. 7 – 19.



*Tsebelis, George / Money, J. (1997): Bicameralism, Cambridge.*

*Wiesendahl, Elmar (1999): Die Parteien auf dem Weg zu Kartellparteien?, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, S. 49 ff.*

*Zimmermann, H. (2004): Politikberatung durch Ökonomen, in: Birger P. Priddat und Theresia Theurl (Hrsg.), Risiken der Politikberatung. Der Fall der Ökonomen, Baden-Baden, S. 20–33.*



# **Mehr-Ebenen-Governance, Leitjurisdiktionskonzepte und globaler Wettbewerb**

Von *Oliver Budzinski*, Esbjerg

## **Abstract**

This chapter discusses the prospects and limits of combining the governance principles of multilevel governance and lead jurisdictions models for international antitrust. In doing so, it targets to contribute to bridging a gap in the current world economic order, i.e. the lack of supranational governance of private international restrictions to market competition. In the analyzed scenario, competition policy on the global level restricts itself to the selection and appointment of appropriate lead jurisdictions for concrete cross-border antitrust cases, while the substantive treatment remains within the competence of the existing „national“ antitrust regimes. Possible beneficial effects on such a regime on the protection of international competition and on the efficiency of governance are discussed and limits and open questions identified. Further research about lead jurisdiction models as an innovative mode of global governance is advocated.

## **A. Internationaler Wettbewerb und Wettbewerbspolitik**

Die Internationalisierung der Märkte und der Tätigkeit der Unternehmen gehört zu den Kernbereichen der ökonomischen Globalisierung und stellt daher seit langer Zeit einen wichtigen Bereich der Global Governance Diskussion dar. Die Frage, ob der „globale Wettbewerb“<sup>1</sup> nicht auch einer korrespondierenden globalen bzw. supranationalen Regulierung bedürfe, wurde daher schon sehr früh gestellt, erstmals 1927 auf der Genfer Weltwirtschaftskonferenz im Rahmen des Völkerbundes. Damit stand die Frage einer Governance des grenzüberschreitenden Marktwettbewerbs bereits zur Diskussion, bevor sich überhaupt auf breiter Front durchsetzte, dass der Marktwettbewerb des Schutzes durch eine staatliche Wettbewerbspolitik bedarf.

---

<sup>1</sup> Nach wie vor sind nur sehr wenige Märkte wirklich global. Bestimmte Regionen der Welt, bspw. in Afrika, Asien, Mittel- und Lateinamerika nehmen auch gegenwärtig nur sehr eingeschränkt am Welthandel teil, so dass „globaler Wettbewerb“ in vielen Fällen mehr auf Märkte zielt, die vor allem Industrie- und Schwellenländer umfassen.

Aus heutiger Sicht kann es allerdings als sehr umfassender Konsens innerhalb der verschiedenen Strömungen der Wettbewerbsökonomik bezeichnet werden, dass der Wettbewerb des staatlichen Schutzes gegenüber inhärenten Selbstauf Lösungstendenzen durch private Wettbewerbsbeschränkungen – namentlich Kartelle, antikompetitive Unternehmenszusammenschlüsse sowie Verdrängungs- und Behinderungsstrategien marktmächtiger Unternehmen – bedarf. Zwar ist die Wettbewerbsökonomik durch eine Vielzahl unterschiedlicher Schulen und Strömungen gekennzeichnet, die jeweils einen unterschiedlichen Umfang notwendiger Wettbewerbspolitik befürworten; die prinzipielle Notwendigkeit von Wettbewerbsregeln und ihrer staatlichen Durchsetzung wird jedoch kaum mehr bezweifelt (*Budzinski* 2008c). Die Ausweitung wettbewerblicher Beziehungen über nationalstaatliche Grenzen hinaus wird dabei grundsätzlich und ganz überwiegend als ein prokompetitiver Vorgang betrachtet, der die Wettbewerbspolitik insofern unterstützt als er verkrustete Marktstrukturen durch eine Vergrößerung der Märkte und den damit verbundenen Zutritt ausländischer Wettbewerber aufbricht und die Wettbewerbsintensität tendenziell erhöht. Dennoch geht mit der Internationalisierung des Wettbewerbs auch eine Internationalisierung antikompetitiver Arrangements und Verhaltensweisen einher (vgl. zur empirischen Übersicht *Budzinski* 2008a: 14–25). Damit stellt sich verstärkt die Frage, ob grenzüberschreitender Wettbewerb hinreichend durch territorial gebundene (meist nationalstaatliche) Wettbewerbspolitik geschützt werden kann. Dieser Frage wird sich Abschnitt B näher widmen.

Wird auf die Notwendigkeit einer internationalen Wettbewerbspolitik erkannt, so ergibt sich ein Governanceproblem: Welche Ausgestaltungsmöglichkeiten eines supranationalen Steuerungs- und Regelungssystems sind verfügbar, um eine effektive „Lenkung“ grenzüberschreitender Wettbewerbsmärkte zu ermöglichen? Hier auf kann keine triviale Antwort gegeben werden, da die Option eines bindenden Weltwettbewerbsgesetzes, durchgesetzt von einer (zentralen) Weltwettbewerbsbehörde (also die Transplantation des Modells der nationalstaatlichen Wettbewerbspolitik auf die globale Ebene) zum einen nicht verfügbar und zum anderen aus ökonomischer Sicht auch nicht unbedingt wünschbar ist. Daher hat sich die wissenschaftliche Diskussion auf komplexe Governancestrukturen fokussiert, wie bspw. Netzwerk-Governance (*Maier* 2002; *First* 2003; *Theurl & Matschke* 2006), Mehr-Ebenen-Governance oder Leitjurisdiktionskonzepte.

Der vorliegende Beitrag analysiert mit der Kombination von Mehr-Ebenen-Governance und Leitjurisdiktionskonzepten eine bestimmte Gruppe dieser Governancekonzepte hinsichtlich ihres möglichen Beitrags zu einer internationalen Wettbewerbspolitik. Dazu werden zunächst der Stand und die Grenzen der nicht-kooperativen (Abschnitt B) und der bisherigen kooperativen (Abschnitt C) Governance kurz beleuchtet, bevor analysiert wird, wie eine Governance durch Leitjurisdiktionsmodelle aussehen kann (Abschnitt D). Anschließend wird kritisch diskutiert, welchen Grenzen und Problemen eine solche Governancestruktur hinsichtlich der Problematik grenzüberschreitender Wettbewerbsbeschränkungen unterworfen wäre.

## B. Grenzen einer nicht-kooperativen „Governance“ des internationalen Wettbewerbs

Die Notwendigkeit einer systematischen Governance des grenzüberschreitenden Wettbewerbs ergibt sich freilich nicht bereits aus seiner Existenz. Vielmehr ist zu zeigen, dass ein nicht-kooperativer Ansatz durch die vorhandenen, in erster Linie nationalen Wettbewerbspolitikregimes nicht ausreicht, um Wettbewerb auf internationalen Märkten hinreichend zu schützen. Dabei ist insbesondere das in der Wettbewerbspolitik übliche und weit verbreitete Auswirkungsprinzip (*Basedow* 1998) zu beachten, nach welchem jedes (nationale) Wettbewerbsregime sich für jede Wettbewerbsbeschränkung zuständig befindet, die sich auf Märkte auswirkt, die (auch) das jeweilige Inland betreffen. Somit können also – anders als in anderen Feldern von Global Governance – die jeweiligen Wettbewerbsregeln nicht einfach dadurch umgangen werden, dass Unternehmen ihre wettbewerbswidrigen Vereinbarungen ins Ausland verlagern. Die inländische Wettbewerbspolitik bleibt zuständig, solange die Unternehmen im Inland wirtschaftlich aktiv bleiben (also bspw. ihre Produkte vermarkten).

Auch wenn der internationale Wettbewerb somit in Abwesenheit einer systematischen Governance auch nicht völlig ungeschützt ist, so resultieren aus der nicht-kooperativen Anwendung des Auswirkungsprinzips durch nationale Wettbewerbsregimes dennoch eine Reihe von Problemen, Ineffizienzen und Schutzlücken. In der Literatur herrscht dabei weitgehend Einigkeit über die Existenz der folgenden Problembereiche (mit weiteren Literaturhinweisen: *Budzinski & Kerber* 2006):

- Internationale Externalitäten nationaler Wettbewerbspolitiken: Nationale Wettbewerbspolitiken sind üblicherweise an nationalen Wohlfahrtsgrößen<sup>2</sup> ausgerichtet und nicht an einer Weltwohlfahrtsgröße. Dies führt bereits zu systematischen Verzerrungen, wenn sich Geschädigte und Profiteure von Wettbewerbsbeschränkungen nicht proportional auf die betroffenen Länder verteilen (*Barros & Cabral* 1994; *Head & Ries* 1997).<sup>3</sup> Besonders problematisch wird es jedoch, wenn wettbewerbspolitische Maßnahmen intentional verwendet werden, um sog. „beggar-my-neighbour“-Politiken durchzuführen (*strategische Wettbewerbspolitik* in Analogie zur strategischen Handelspolitik; *Budzinski* 2008a: 53–64).<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Die Zielgrößen variieren dabei; Beispiele wären die (jeweils inländische) Gesamtwohlfahrt (ungewichtete Summe der Änderungen von Konsumenten- und Produzentenrente oder wie in Kanada eine gewichtete Summe beider Größen), die Konsumentenwohlfahrt (bspw. EU), die Wettbewerbsfreiheit (zumindest teilweise in Deutschland), öffentliches Interesse (früher in Großbritannien) und vieles anderes mehr. Vgl. n.v.a. *Fox* (2003b), *Foar* (2006), *Farrell & Katz* (2006), *Hellwig* (2006), *Budzinski* (2008b) und *Vanberg* (2009).

<sup>3</sup> Es sei betont, dass es zum Auftreten dieser negativen internationalen Externalitäten keinerlei „böser“ Absicht der handelnden Wettbewerbsbehörden bedarf.

<sup>4</sup> Beispiele wären hierfür eine laxere Anwendung der Fusionskontrollregeln gegenüber heimischen Unternehmen im Vergleich zu ausländischen Unternehmen, die selektive Nicht-Anwendung von Wettbewerbsregeln, wenn dies den heimischen Unternehmen zugute

Dann können nicht-kooperativ eingesetzte nationale Wettbewerbspolitiken sogar selbst zu Beschränkungen des internationalen Wettbewerbs werden. Nicht nur aber insbesondere auch letztere Strategien können dann zwischenstaatliche Konflikte über divergierende Wettbewerbspolitiken generieren, wie es die transatlantischen Konflikte um die europäischen Verbotsabsichten der geplanten Zusammenschlüsse der US-amerikanischen Firmen Boeing und McDonnell Douglas (Fox 1998), welcher letztendlich von der Europäischen Kommission unter Auflagen frei gegeben wurde, sowie General Electric und Honeywell (Gerber 2003), welcher trotz Freigabe der US-Behörden von der Kommission untersagt wurde, eindrücklich demonstriert haben. Beide Fälle, die nahezu in Handelskriege mündeten, stellen aber nur die Spitze des Eisbergs dar. Sowohl Klodt (2005: 45–65) als auch Budzinski (2008a: 40–49) zählen eine Vielzahl weiterer jurisdiktioneller Konflikte um Wettbewerbspolitik unter Beteiligung verschiedenster Länder auf.<sup>5</sup>

- Kosteneffizienzprobleme multipler Verfahren (ICN 2002): Die parallele Zuständigkeit der Wettbewerbsbehörden aller betroffenen Märkte einer internationalen Wettbewerbsbeschränkung begünstigt nicht nur jurisdiktionelle Konflikte, sie geht auch mit erheblichen Kosten einher. Die Anzahl voneinander unabhängiger Wettbewerbsverfahren kann bei Fusionen international aufgestellter Konzerne leicht deutlich mehr als 40 erreichen; auch Microsoft dürfte sich kaum einer wesentlich geringeren Zahl an Verfahren in verschiedenen Jurisdiktionen ausgesetzt gesehen haben. Dabei entstehen zum einen Transaktionskosten für die Unternehmen, die bspw. auch prokompetitive grenzüberschreitende Fusionen erheblich verteuern<sup>6</sup> – und damit effiziente Kapitalkombinationen verhindern (Evenett 2002). Zum anderen entstehen administrative Kosten – letztendlich für die Steuerzahler – aufgrund voneinander unabhängiger Ermittlungen, Analysen und Kontrollen desselben Sachverhalts durch die multi-zuständigen Wettbewerbsbehörden (steigende Produktionskosten der Wettbewerbspolitik).

---

kommt, Ausnahmeregelungen für sog. Schlüsselindustrien oder die Freistellung von reinen Exportkartellen vom Kartellverbot. Vgl. auch Fox (2000).

<sup>5</sup> Jüngst – im März 2009 – sorgt der Coca-Cola-Huiyuan Fall für Kontroversen, in welchem die chinesischen Behörden aufgrund (vorgeblicher?) Wettbewerbsbedenken ein Fusionsverbot ausgesprochen haben.

<sup>6</sup> Exemplarisch kann die Aluminiumfusion Alcan (Kanada) – Pechinery (Frankreich) – APA Algroup (Schweiz) angeführt werden, die in mehr als 40 Jurisdiktionen notifiziert werden musste, wovon wiederum 16 ein formales Verfahren eingeleitet haben. Damit mussten alle Dokumente in 8 verschiedene Sprachen übersetzt werden, und die Dienste von insgesamt 35 Rechtsanwaltskanzleien wurden benötigt, um den lokalen Wettbewerbsrechten gerecht zu werden. Die Gebühren nur für die Wettbewerbsbehörden beliefen sich letztendlich auf mehr als 100 000 US\$. Alleine Alcan musste schriftliches Material im Umfang von mehr 400 Boxen bedrucktes Papier und ca. 1 Mio. Seiten Emails (im Speicherumfang von 11 CD-ROMs) liefern – alleine für die US-Behörden. Die direkten Transaktionskosten für Alcan beliefen sich auf mehr als 10 Mio. US\$. Vgl. Chenard (2002: 34–35). Eine systematische Übersicht über Kostenineffizienzen nicht-kooperativer Wettbewerbspolitik liefert ICN (2002).

- Schutzlücken: Zwar funktioniert das Auswirkungsprinzip als Schutz gegenüber aus dem Ausland kommenden Wettbewerbsbeschränkungen in vielen Fällen gut, da den Unternehmen an einem ungehinderten Zugang zu den jeweiligen Binnenmärkten gelegen ist, allerdings gilt dies in zwei Fällen üblicherweise nicht: erstens – trivialerweise – wenn das Inland über keine eigene Wettbewerbspolitik verfügt und zweitens wenn der inländische Markt nicht gewichtig genug ist, um internationale Konzerne zur Regeltreue zu bewegen. Praktische Erfahrungen unterstützen die Befürchtung auftretender Schutzlücken, insbesondere im Hinblick auf Schwellen- und Entwicklungsländer sowie kleine Volkswirtschaften, die nicht über so bedeutende Binnenmärkte verfügen, als dass international agierende Unternehmen nicht notfalls auf einen ungehinderten Marktzugang verzichten könnten.<sup>7</sup>

Insgesamt spricht viel dafür, dass es einer speziellen und systematischen Governance des internationalen Wettbewerbs bedarf.

### **C. Zum Stand kooperativer Governance in der internationalen Wettbewerbspolitik**

Ein kooperativer Ansatz zur Kontrolle grenzüberschreitender Wettbewerbsbeschränkungen erschöpfte sich über lange Zeit in bilateralen Kooperationsvereinbarungen, die darüber hinaus in vielen Fällen kaum über mehr oder minder unverbindliche wechselseitige Informationsversprechen hinausgingen.<sup>8</sup> Multilaterale Ansätze wie etwa ambitionierte Pläne am Ende des Zweiten Weltkriegs oder Bemühungen, innerhalb der WTO Mindeststandards für die nationalen Wettbewerbspolitiken zu vereinbaren<sup>9</sup>, scheiterten regelmäßig. Dies änderte sich erst mit der Schaffung des International Competition Network (ICN) im Jahr 2001 (*Budzinski* 2004b; *Djelic & Kleiner* 2006).<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Ein durchaus typisches Beispiel ist das „heavy electrical equipment cartel“: „... first, that even though it was publicly documented, it was never prosecuted and, second, that [...] it applied worldwide except in the United States and in the European Union (which is probably the reason why it was never prosecuted in these jurisdictions)“ *Jenny* (2003a: 613). Weitere populäre Beispiele sind das ägyptische Zementkartell, das internationale Aluminiumkartell, die Kimberly-Clark-Scott Fusion sowie die Italmimpiante-Mannesmann Fusion, die allesamt trotz unstrittig negativer Wettbewerbswirkungen in Entwicklungsländern erfolgreich praktiziert werden konnten. Vgl. für diese und eine Vielzahl weiterer Beispiele *Jacquemin* (1995), *Fox* (2000, 2003a), *Jenny* (2003a, 2003b) sowie *Levenstein & Suslow* (2004).

<sup>8</sup> Vgl. mit Literaturangaben *Budzinski* (2008a: 49 – 53).

<sup>9</sup> Die jüngste WTO-Initiative zur Schaffung einer internationalen Wettbewerbspolitik wurde in Cancún 2003 Opfer des Konflikts zwischen Industrie- und Entwicklungsländern um die Öffnung und Subventionierung der Agrarmärkte. Derzeit ist es ruhig um diesen Teil der sog. Doha-Ziele geworden. Vgl. *Evenett* (2007).

<sup>10</sup> Vgl. zusätzlich zum Folgenden auch [www.internationalcompetitionnetwork.org](http://www.internationalcompetitionnetwork.org).

Das ICN ist ein projektbezogenes, konsensbasiertes und informelles Netzwerk von Kartellbehörden aus Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern. Es wurde am 25. Oktober 2001 in New York von 14 Ländern gegründet.<sup>11</sup> Heute umfasst das ICN 103 Wettbewerbsbehörden aus 87 Ländern – darunter drei supranationale Wettbewerbsbehörden<sup>12</sup> – und ist somit das größte wettbewerbspolitische Forum der Welt. In Konkretisierung seines Leitsatzes „all competition all time“, verfolgt das ICN drei Hauptziele:

- die Vereinfachung der Kooperation zwischen Wettbewerbsbehörden,
- die Ermutigung zu freiwilliger Konvergenz von Wettbewerbsregeln (prozessuale und materielle Regeln) und Politikpraktiken und
- die Entwicklung und Veröffentlichung von „Best Practice Recommendations“.

Letztere stellen konsensuale Vorschläge dar, um prozessuale und substanzielle Konvergenz zwischen den Mitgliedsjurisdiktionen und ihren Wettbewerbsrechten zu erreichen. Dies geschieht auf Basis einer projekt- und ergebnisorientierten Agenda und Struktur des ICNs. Das ICN verfügt über kein eigenes Budget und keine feste Organisation.<sup>13</sup> Stattdessen wird es durch eine Steering Group geleitet, die 15 Repräsentanten der Mitgliedswettbewerbsbehörden umfasst, welche in zweijähriger Rotation von konsensual bestimmten Mitgliedswettbewerbsbehörden gestellt werden. Die jeweiligen Heimatbehörden der Mitglieder der Steering Group übernehmen auch die organisatorischen Aufgaben und Kosten. Derzeit (April 2009) leitet David Lewis (South African Competition Tribunal) die Steering Group, William Kovacic (U.S. Federal Trade Commission), Eduardo Pérez-Motta (Mexican Federal Competition Commission) und Kazuhiko Takeshima (Japan Fair Trade Commission) haben die Vizepositionen inne. Die weiteren Mitglieder der Steuerungsgruppe repräsentieren derzeit Wettbewerbsbehörden aus Australien, Brasilien, Deutschland<sup>14</sup>, EU<sup>15</sup>, Frankreich, Großbritannien, Israel, Italien, Kanada, Schweiz, Südkorea, Türkei und den USA<sup>16</sup>.

Die Mitgliedsbehörden nehmen an themenspezifischen und zeitlich begrenzten Working Groups<sup>17</sup> teil, welche ihre Arbeitsergebnisse publizieren. Einmal jährlich

---

<sup>11</sup> Die Gründungsmitglieder sind Australien, Deutschland, die Europäische Union, Frankreich, Großbritannien, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Mexiko, Sambia, Südafrika und die Vereinigten Staaten von Amerika.

<sup>12</sup> Andean Community, EFTA Surveillance Authority sowie die Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, der EU.

<sup>13</sup> Es wird daher auch als *virtuelle Organisation* bezeichnet.

<sup>14</sup> Bernhard Heitzer, Präsident des Bundeskartellamts.

<sup>15</sup> Neelie Kroes, Wettbewerbskommissarin der Europäischen Kommission.

<sup>16</sup> Die USA verfügen über zwei Wettbewerbsbehörden auf der Bundesebene, welche beide Mitglied im ICN sind – neben der Federal Trade Commission, die mit Kovacic einen Vize-Chairman stellt, ist dies die Antitrust Division des US Department of Justice.

<sup>17</sup> Derzeit (April 2009) sind dies in alphabetischer Reihenfolge (i) Advocacy, (ii) Cartels, (iii) Competition Advocacy in an Economic Downturn, (iv) Competition Policy Implementa-



wird zudem eine allgemeine Konferenz abgehalten. Wenn Konsens erreicht wurde, werden Best Practice Recommendations definiert und erlassen. Die Umsetzung ihrer Inhalte ist der einzelnen Wettbewerbsbehörde überlassen und freiwillig. Instrumente, derer sich das ICN bedient, um ihre Ziele auf freiwilliger Basis zu verfolgen, sind Reziprozität, wechselseitiges Vertrauen und freiwillige Zustimmung. Die konsensual entwickelten und erlassenen Best Practice Recommendations sollen sich durch sogenannte *Peer Pressure* durchsetzen. Befolgt eine Wettbewerbsbehörde eine Best Practice Recommendation nicht, so geht mit dieser Verhaltensinkonsistenz – sie hat dieser Best Practice ja explizit zugestimmt (Konsensprinzip) – ein gewisser Reputationsverlust gegenüber ihren *peer groups* (insbesondere auch gegenüber dem Kreis der anderen Wettbewerbsbehörden) einher.<sup>18</sup> Letztendlich induziert das ICN ein Benchmarking der Mitgliedswettbewerbsbehörden, wobei das ICN die Benchmarks definiert.

Innerhalb seines etwa acht jährigen Bestehens hat das ICN zahlreiche Treffen ihrer Mitgliedswettbewerbsbehörden organisiert und eine große Anzahl von Best Practice Recommendations in nahezu allen Bereichen der Wettbewerbspolitik beschlossen. Diese Empfehlungen befassen sich allerdings zu größten Teilen mit wenig kontroversen Verfahrensregeln, beispielsweise Transparenz von Kontrollverfahren, Verlässlichkeit von Fristen und ähnliches. Einige wenige beziehen sich allerdings auch auf deutlich substanziellere Aspekte wie beispielsweise die Identifikation von Arten wettbewerbsschädlicher Unternehmenszusammenschlüsse. Empirische Untersuchungen aus den Jahren 2003 und 2004 zeigen (Rowley & Campbell 2005; Evenett & Hijzen 2006), dass zu diesem freilich auch sehr frühen Zeitpunkt noch keine der Mitgliedsjurisdiktionen die erlassenen Best Practice Recommendations vollständig erfüllt hat. Es existierte jedoch bereits eine unübersehbare Tendenz zur Konvergenz und seither sind mehr und mehr Leitlinien, Gesetzgebungen oder Regulierungen entstanden oder Reformen initiiert worden, welche Inhalte der ICN Empfehlungen berücksichtigen.<sup>19</sup> Gemessen an seinen definierten Zielen kann festgehalten werden, dass das ICN erhebliche Fortschritte bei der Vereinfachung der Kooperation zwischen Mitgliedsbehörden erreicht hat. In Bezug auf Konvergenz wurde zwar eine Tendenz in die gewünschte Richtung ausgelöst, das Ziel allerdings bei weitem noch nicht erreicht. Insbesondere sind aber praktisch keine Tendenzen weg von den ICN Best Practice Recommendations in den Mitgliedsbehörden erkennbar. Somit hat sich das ICN innerhalb seiner kurzen Existenz durchaus bestätigt und weist unverkennbar eine Reihe von Erfolgen auf. Doch besteht weiterhin die Frage, ob das ICN langfristig die Fähigkeit besitzt, die in Abschnitt 2 diskutierten gravierenden Probleme nationaler Wettbewerbspolitik

---

tion, (v) Market Studies Project, (vi) Mergers und (vii) Unilateral Conduct. Hinzu kommen zwei operationelle Arbeitsgruppen (Membership und Operational Framework). Frühere Working Groups waren beispielsweise Antitrust Enforcement in Regulated Sectors und Telecom.

<sup>18</sup> Zudem geht von den Normadressaten Druck aus, wenn anerkannte „Best Practices“ nicht eingehalten werden.

<sup>19</sup> Dies gilt bspw. auch für die jüngsten Reformen der Europäischen Wettbewerbspolitik.

gegenüber internationalen Wettbewerbsbeschränkungen hinreichend zu lösen. Insbesondere der unverbindliche Charakter des ICN führt zu unverkennbaren Effektivitätsgrenzen. So konnte eine Reduktion multipler Verfahren bei tatsächlich oder vermeintlich antikompetitiven Wettbewerbshandlungen international agierender Unternehmen, die zahlreiche Jurisdiktionen berühren, bisher nicht gelingen und ist auch nicht absehbar. Auch hat das ICN bisher nicht bewirken können, dass sich die mächtigen Wettbewerbsbehörden bei ihren Entscheidungen nicht nur auf das inländische Wohl ausrichten, sondern auch die Wettbewerbswirkungen im Ausland im Blick haben. Der nur auf die allgemeine Wettbewerbspolitik und nicht auf konkrete Fälle ausgerichtete Charakter stößt hier ebenso an seine Grenzen wie das Freiwilligkeits- und Konsensprinzip.

Insgesamt ist festzuhalten, dass das bestehende Regime kooperativer Governance des internationalen Wettbewerbs zweifellos eine Verbesserung gegenüber der unkoordinierten Variante darstellt. Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass alle drei in Abschnitt B diskutierten Problembereiche dennoch weiterhin in erheblichem Umfang vorliegen.

## D. Leitjurisdiktionskonzepte als Steuerungssystem?

### I. Zur Konzeption von Leitjurisdiktionsmodellen

In der Literatur sind verschiedentlich sog. Leitjurisdiktionsmodelle als zentrales Element einer effektiveren Governance des globalen Wettbewerbs vorgeschlagen worden (*Campbell & Trebilcock* 1993, 1997; *Rowley et al.* 2000; *Trebilcock & Iacobucci* 2004; *Budzinski* 2009). Die prinzipielle Grundidee besteht darin, dass in Fällen multijurisdiktionaler Zuständigkeit (gemäß des Auswirkungsprinzips) eine der betroffenen Jurisdiktionen das Verfahren federführend leiten soll, um so einerseits den Normadressaten eine Wettbewerbskontrolle „aus einer Hand“ (*one-stop shop*) anzubieten und andererseits die Dopplung von Verfahrensschritten durch die beteiligten Wettbewerbsbehörden zu vermeiden.<sup>20</sup>

In der einfachsten Form des freiwilligen Leitjurisdiktionsmodells (*voluntary lead jurisdiction model*) bestimmen die von einem Wettbewerbsfall betroffenen (nationalen) Wettbewerbsregimes aus ihrer Mitte ein verfahrenführendes Regime<sup>21</sup>, welchem dann vor allem die Aufgabe zukommt, die beteiligten Regimes und Behörden zu koordinieren (*Campbell & Trebilcock* 1993, 1997; *Rowley et al.* 2000). Somit ersetzt in dieser vergleichsweise schwachen Version einer Leitjurisdiktionskonzeption die verfahrenführende Jurisdiktion keineswegs die Verfahren

<sup>20</sup> Es geht dabei im Folgenden immer um die *fallweise* Ernennung einer Leitjurisdiktion, also für eine bestimmte grenzüberschreitende Fusion oder ein konkretes internationales Kartell usw.

<sup>21</sup> Wenn sich die beteiligten Regimes nicht auf eine verfahrenführende Jurisdiktion einigen können, kommt dieses Leitjurisdiktionsmodell bei dem entsprechenden Fall nicht zustande.

der anderen kompetenten Regimes; sie versucht vielmehr, die multiplen Kontrollverfahren zu koordinieren, also den Informationsaustausch der beteiligten Behörden zu organisieren (*collecting and distributing information*) und die wechselseitige Beachtung der legitimen Interessen der anderen Regimes durch jedes handelnde Regime zu fördern (*advocating mutual comity*). Man kann die Leitjurisdiktion somit als Koordinator und Moderator der ansonsten unabhängigen Verfahren in den einzelnen Jurisdiktionen betrachten. Schließlich entwickelt die Leitjurisdiktion eine nicht-bindende Empfehlung wettbewerbspolitischer Konsequenzen, welche die wettbewerbsorientierten Interessen (und nur diese) der beteiligten Regimes berücksichtigt. Dabei ist die Empfehlung zwar so allgemein zu halten, dass sie von jeder beteiligten Jurisdiktion gemäß ihrer inländischen (zwischen den Regimes divergierenden) Wettbewerbsregeln umgesetzt werden kann, gleichzeitig aber so spezifisch zu formulieren, dass eine kohärente Entscheidung des Falles durch die beteiligten Behörden ermöglicht wird. Jede der beteiligten Jurisdiktionen fällt allerdings ihre eigene Entscheidung, wie sie mit der internationalen Wettbewerbsbeschränkung umgehen will; dabei liegt es an ihr, ob sie die Empfehlungen der Leitjurisdiktion umsetzt oder davon abweicht.

Das freiwillige Leitjurisdiktionsmodell stellt in gewisser Weise eine logische Weiterentwicklung des ICN dar, da es ausschließlich auf freiwillige Kooperation setzt und darauf, dass „vernünftige“ Empfehlungen für Sanktionen oder Auflagen durch die betroffenen Regimes auch akzeptiert und umgesetzt werden. Das ICN-Prinzip der Kombination von Best Practice Empfehlungen und informeller Peer Pressure (*Budzinski 2004b*) wird dabei von der allgemeinen Wettbewerbspolitik (bspw. Grundprinzipien der Fusionskontrolle, Konvergenz von Verfahrensregeln usw.) auf die Regelung spezieller, konkreter Wettbewerbsfälle erweitert. Dabei ergeben sich die „Arbeitsgruppen“ fallspezifisch aus den nationalen Notifizierungsregeln bzw. Aufgreifschwelen.

Mögliche Erweiterungen dieser Leitjurisdiktionskonzeption betreffen insbesondere zwei Dimensionen: erstens das Auswahl- und Ernennungsprozedere der Leitjurisdiktion und zweitens den Grad der Verbindlichkeit der Aktionen und Empfehlungen der Leitjurisdiktion. Hinsichtlich der Selektion der Leitjurisdiktion für einen konkreten Wettbewerbsfall werden Mechanismen vorgeschlagen, welche das jeweils am besten geeignete Regime zur Leitjurisdiktion erheben und somit das auf freiwilligen Konsens der Beteiligten (mit den entsprechenden Einigungsschwierigkeiten und -hindernissen) bauenden Verfahren ersetzen. So könnte eine *primary effects clause* zur Auswahl der Leitjurisdiktion herangezogen werden (*Trebilcock & Iacobucci 2004*). Demnach würde jene Jurisdiktion verfahrensführend, welche den größten Anteil potenziell (negativ) betroffenen Konsumenten aufzuweisen hat, also im Falle einer nicht verhinderten internationalen Wettbewerbsbeschränkung die stärksten Wohlfahrtseinbußen hinnehmen müsste.<sup>22, 23</sup> Andererseits kann argu-

---

<sup>22</sup> „[T]he choice of lead jurisdiction should reflect the concern for consumers that animates competition policy. The country that represents the largest share of consumption should presumably be the lead jurisdiction“ (*Trebilcock & Iacobucci 2004*: 166).

mentiert werden, dass dies nicht notwendigerweise die Regimes bzw. Behörden sein müssen, die von ihrer Ausstattung, Expertise und relativen Machtposition (gegenüber den Normadressaten) auch besonders geeignet sind, Leitjurisdiktion zu sein. Ein alternatives Kriterium (*best equipped agency clause*) könnte dann konsequenterweise auf die am besten ausgestattete Behörde (innerhalb der zuständigen Regimes) verweisen bzw. auf jene, welche gegebenenfalls Sanktionen am besten durchsetzen kann (Rowley et al. 2000).<sup>24</sup>

Hinsichtlich der Kompetenzen der Leitjurisdiktion bestehen Erweiterungen des Konzepts darin, der jeweiligen Leitjurisdiktion „harte“ Verfahrens- und Entscheidungskompetenzen zu übertragen (Trebilcock & Iacobucci 2004; Budzinski 2009). So könnte die Leitjurisdiktion das Verfahren auch in dem Sinne leitend koordinieren, dass sie den anderen beteiligten Behörden bestimmte Teilaufgaben zuweist. Aus einer Moderation prinzipiell voneinander unabhängiger konkurrierender Verfahren könnte somit ein kohärentes, gemeinsames Verfahren entstehen, in welchem ein gegebener Wettbewerbsfall tatsächlich wie aus einer Hand behandelt wird und insbesondere für die Normadressaten ein one-stop shopping entsteht, da sie ausschließlich mit der Leitjurisdiktion konfrontiert sind. Die Leitjurisdiktion würde das Verfahren dann stellvertretend für alle betroffenen Jurisdiktionen führen und deren legitime Wettbewerbsinteressen angemessen berücksichtigen. Den anderen beteiligten Regimes käme dann freilich nur noch eine assistierende Rolle zu, wobei dies aber weiterhin auch impliziert, dass sie ihre berechtigten Interessen in das Verfahren einfließen lassen können. Auch die Entscheidungsempfehlung der Leitjurisdiktion könnte einen stärker verbindlichen Charakter erhalten, beispielsweise in dem verbindliche Eckpunkte festgelegt werden, die von allen Beteiligten umgesetzt werden müssen. Prinzipiell ließen sich die Kompetenzen der Leitjurisdiktion auch dahin gehend ausweiten, dass sie die Entscheidung tatsächlich trifft und – gegebenenfalls unter Assistenz der anderen Regimes – auch selbst gegenüber den Normadressaten durchsetzt.

Wenn die Leitjurisdiktion weit reichende zwingende Kompetenzen erhält (*mandatory lead jurisdiction model*), dann ist allerdings zu fragen, wie sichergestellt werden kann, dass die Leitjurisdiktion tatsächlich im berechtigten (Wettbewerbs-)

---

<sup>23</sup> Dies reflektiert implizit den Konsumentenwohlstandsstandard als Leitbild der Wettbewerbspolitik, was von so her problematisch ist als dieser international nicht unumstritten ist (siehe oben Abschnitt B). Aus ökonomischer Sicht spricht freilich dafür, dass industriepolitische Erwägungen auf diese Weise eher zurückgedrängt werden (Neven & Röller 2005). Zudem kann gezeigt werden, dass ein Konsumentenwohlstandsstandard zu Entscheidungen führt, die weniger zwischen betroffenen Ländern divergieren bzw. diskriminieren (Haucap et al. 2006).

<sup>24</sup> Dies könnte eine stärkere Berücksichtigung der Produzenteninteressen implizieren, da „best equipped agency“ unter Umständen oftmals auf solche Regimes weisen könnte, in denen die wettbewerbsbeschränkenden Unternehmen ansässig sind. Dies könnte den Spielraum für Lobbyismus seitens der Normadressaten sowie die Anreize zu strategischen Wettbewerbspolitiken durch die Leitjurisdiktion vergrößern. Eine solche Schlussfolgerung ist aber durchaus voraussetzungsreich und muss nicht zwangsläufig relevant sein.

Interesse aller betroffenen Jurisdiktionen entscheidet und ihren Machtspielraum nicht für strategische Wettbewerbspolitiken missbraucht. Dies wirkt zum einen auf die Auswahl der Leitjurisdiktion zurück, welcher in dieser Hinsicht eine große Bedeutung zukommt, und zum anderen stellt sich die Frage nach einem Kontroll- oder Beschwerdemechanismus, den Jurisdiktionen auslösen können, die durch das Vorgehen der Leitjurisdiktion die Gleichbehandlung in- und ausländischer Wettbewerbswirkungen verletzt sehen. An dieser Stelle kommt die internationale Ebene ins Spiel, da Lösungen dieser Probleme kaum mehr ohne internationale Institutionen vorstellbar sind. Damit eröffnen sich zugleich Möglichkeiten einer Verbindung der Leitjurisdiktionskonzepte mit einer Mehr-Ebenen-Governance.

## **II. Mehr-Ebenen-Governance und die Rolle von Leitjurisdiktionen**

Die bisherige Diskussion beschränkte sich auf die Betrachtung mehrerer konkurrierend zuständiger Jurisdiktionen, die sich auf der gleichen Ebene befinden (bspw. nationale Regimes); mithin ging es ausschließlich um horizontale Beziehungen. Die Einbeziehung der Möglichkeit einer internationalen Ebene – sei sie nur institutionell oder institutionell und organisatorisch – eröffnet die Möglichkeit, ergänzend auch vertikale Beziehungen zu betrachten. In Bezug auf Leitjurisdiktionskonzeptionen kann dies besonders interessant hinsichtlich der oben angesprochenen Problemkreise Auswahl der Leitjurisdiktion und Kontrolle der Leitjurisdiktion sein.

Vertikale Beziehungen zwischen verschiedenen Ebenen sind in der Wettbewerbspolitik grundsätzlich nichts Unbekanntes. Beide „Marktführer“ im Weltmarkt für Wettbewerbspolitiken – die USA und die EU – sind durch (mindestens) zwei Ebenen gekennzeichnet (ausführlich: *Budzinski* 2008a: 116–134): In den USA stehen die Antitrustkompetenzen der Bundesgesetze und der beiden Bundesbehörden (Federal Trade Commission; Antitrust Division des Justizministeriums) in Konkurrenz zu den Wettbewerbsregeln der Bundesstaaten, die dort von spezialisierten Generalstaatsanwälten durchgesetzt werden. Hinzu kommt eine Kultur der privaten Rechtsdurchsetzung, also die gerichtliche Entscheidung von Antitrustfällen ohne Beteiligung der Behörden. In der EU sind die Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Kommission und den mitgliedstaatlichen Wettbewerbsbehörden durch ein komplexes Geflecht an Fallallokations- und Verweisungsregeln organisiert, welche sich zudem zwischen Kartellpolitik einerseits und Fusionskontrolle andererseits unterscheiden (*Budzinski* 2006).

Governance in Mehr-Ebenen-Systemen impliziert, dass das Steuerungs- und Regelungssystem neben der horizontalen Koordination innerhalb einer jurisdiktionalen Ebene auch die vertikale Koordination der verschiedenen Ebenen einschließt. Dies erhöht einerseits die Komplexität der Governance: Jedes ansatzweise realistische Regime einer echten internationalen Wettbewerbspolitik mit internationalen Wettbewerbsregeln und einer internationalen Administration (und/oder

einem internationalen Gerichtshof) würde bspw. für die EU und die USA (mindestens) ein Drei-Ebenen-System kreieren (Kerber 2003; Podszun 2003; Budzinski 2008a). Andererseits eröffnet die vertikale Dimension aber auch zusätzlich Gestaltungsoptionen, von denen hier insbesondere eine diskutiert werden soll: die (vertikale) Trennung von verfahrensbezogenen und materiell-rechtlichen Kompetenzen.

Die Kombination der Idee einer Leitjurisdiktionskonzeption mit dem Mehr-Ebenen-Charakter eines internationalen Systems der Wettbewerbspolitiken ermöglicht eine Erweiterung des Leitjurisdiktionsmodells, in welcher die internationale Ebene zur Lösung der beiden Problemkreise Leitjurisdiktionsauswahl und Leitjurisdiktionskontrolle eingesetzt wird (*multilevel lead jurisdiction model*). Dabei werden auf der internationalen Ebene keine materiell-rechtlichen Kompetenzen (internationale(s) Wettbewerbsregeln bzw. -recht) geschaffen, sondern „lediglich“ Verfahrensregeln zur fallweisen Auswahl und Ernennung der Leitjurisdiktion sowie Kontroll- und Beschwerdemechanismen zur Sicherstellung, dass die Leitjurisdiktion den ihr zugewiesenen Fall im Sinne des Wettbewerbsschutzes entscheidet. Damit findet in diesem Vorschlag eine vertikale Trennung zwischen Fallallokations- und Entscheidungskompetenzen statt, was gleichzeitig den innovativen Charakter dieser Konzeption einer Mehr-Ebenen-Governance ausmacht.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich dabei auf die Governance und vernachlässigt organisatorische Fragen, also Fragen nach der Zusammensetzung und organisatorischen Ausgestaltung der internationalen Ebene. Stattdessen wird im Folgenden von einem *International Competition Panel* (ICP) als organisatorischer Einheit ausgegangen.<sup>25</sup>

Der erste Aufgabenbereich des ICP in einem Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionskonzept umfasst die fallweise Auswahl und Ernennung der Leitjurisdiktion (*Leitjurisdiktionsselektion*). Es wird dabei davon ausgegangen, dass nur solche Wettbewerbsfälle dem Leitjurisdiktionsmodell unterliegen, welche erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen haben. Hierfür sind Kriterien zu definieren, die sicherstellen, dass rein nationale Fälle oder solche mit eher virtueller (nicht erheblicher) Auswirkung auf andere Jurisdiktionen nicht unter das Leitjurisdiktionsmodell fallen. Das wohl einfachste und universell anwendbare Kriterium wäre eine X-plus Regel, die allgemein besagt, dass einem Wettbewerbsfall dann eine Leitjurisdiktion zugewiesen wird, wenn er andernfalls in mindestens X Jurisdiktionen geprüft und kontrolliert werden würde. Setzt man bspw.  $X = 3$ , so fällt ein Wettbewerbsfall immer dann unter das Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionsmodell, wenn er in 3 oder mehr Jurisdiktionen gemäß deren Aufgreifkriterien zu behandeln wäre.

---

<sup>25</sup> Dieses ICP dient dabei sozusagen als Platzhalter für eine entsprechend kompetente internationale Organisation. Auf diese Art und Weise wird hier die Diskussion umgangen, ob ein weiterentwickeltes ICN (siehe Abschnitt 3), die WTO oder eine ganz neu zu schaffende Organisation den notwendigen bzw. besten Eignungsgrad aufweisen würden. Vgl. jedoch Budzinski (2009: 14 – 16) für eine Diskussion der organisatorischen Alternativen.

Die Vorteile einer solchen X-plus Regel liegen in ihrer Einfachheit und der Möglichkeit, dieselbe Aufgreifregel für alle drei Grundarten von Wettbewerbsfällen – Kartelle, Unternehmenszusammenschlüsse sowie unilaterale Verdrängungs- und Behinderungsstrategien (insbesondere als Missbrauch marktmächtiger Stellungen) – zu verwenden.<sup>26</sup> Möglicherweise bedarf es ergänzend der multilateralen Vereinbarung von Mindeststandards für die nationalen<sup>27</sup> Aufgreifkriterien, damit sich Jurisdiktionen nicht ohne hinreichenden Nexus zu einem Wettbewerbsfall für zuständig erklären, was die Anzahl der „internationalen“ Fälle künstlich in die Höhe treiben würde. Ein Nachteil einer solchen X-plus Regel ergibt sich sicherlich aus der stark differierenden geographischen Größe der existierenden Wettbewerbsregimes: Stellen Auswirkungen auf die Märkte dreier Kleinstaaten (bspw. Fidschi, Panama und Barbados) einen vergleichbaren Fall zu den Auswirkungen auf die Märkte dreier großer Regimes (bspw. EU, USA und Japan) dar?<sup>28, 29</sup>

Wird nun gemäß der definierten Kriterien die Anwendung des Leitjurisdiktionsmodells festgestellt, so selektiert und ernennt das ICP eine Leitjurisdiktion für diesen Wettbewerbsfall, welche dann das Verfahren stellvertretend für und unter Kooperation mit den anderen betroffenen Regimes führt und den Fall im Wettbewerbsinteresse aller betroffenen Jurisdiktionen auf Basis seiner materiell-rechtlichen Wettbewerbsregeln entscheidet. Als potenzielle Leitjurisdiktion qualifizieren sich existierende Wettbewerbsregimes<sup>30</sup>, welche

---

<sup>26</sup> Dies ist für Unternehmenszusammenschlüsse am einfachsten, da diese einer Ex-Ante-Kontrolle und Notifizierungspflicht unterliegen: Muss eine Notifizierung in mehr als X (bspw. 3) Wettbewerbsregimes erfolgen, so greift das Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionsmodell und das ICP bestimmt eine verfahrenführende Jurisdiktion. Bei Kartellen sowie Verdrängungs- und Behinderungsstrategien ist der Sachverhalt etwas komplizierter: Hier bedarf es einer ersten Abschätzung über die räumliche Breite der Wirkungen der Wettbewerbsbeschränkungen durch die Jurisdiktion, die als erstes eine entsprechende Vereinbarung oder Verhaltensweise ent- bzw. aufdeckt. Dies sollte aber nur in wenigen Fällen wirklich problematisch sein, da es normalerweise ausreichen wird, festzustellen, ob die beteiligten oder betroffenen Unternehmen in mehr als X Jurisdiktionen nennenswerte Umsätze erzielen. Für die meisten wirklich internationalen Fälle (bspw. die globalen Vitamin-Kartelle oder Microsoft) wird sehr einfach feststellbar sein, dass sie viel mehr als X Jurisdiktionen betreffen – ohne dass es erst einer Detailprüfung bedarf.

<sup>27</sup> Aus Gründen sprachlicher Vereinfachung wird die EU-Wettbewerbspolitik hierunter subsumiert, obwohl dies juristisch selbstverständlich nicht korrekt ist.

<sup>28</sup> Um den Preis einer Verkomplizierung der Regel ließe sich für die Größe der betroffenen Regimes natürlich kontrollieren.

<sup>29</sup> Alternative Kriterien, wie etwa Umsatzschwellenwerte oder Zwischenstaatlichkeitsklauseln, sind allerdings ebenfalls nicht ohne Nachteile und zudem deutlich schwerer in einem frühen Stadium der Wettbewerbskontrolle – in welchem ja die Entscheidung über eine Anwendung des Leitjurisdiktionsmodells fallen müsste – zu ermitteln. Vgl. *Budzinski* (2008a: 207–217).

<sup>30</sup> Dies beinhaltet nationale Regimes, aber auch funktionsfähige supranationale Regimes wie jenes der EU. Dagegen werden subnationale Regimes – bspw. das Antitrustregime des US-Bundesstaates New York – typischerweise nicht als Leitjurisdiktion für internationale Fälle infrage kommen. Bei den EU-Mitgliedstaaten mag das weniger eindeutig erscheinen,



- (1) einen regionalen Schwerpunkt der ökonomischen Aktivitäten der beteiligten Unternehmen verzeichnen<sup>31</sup>,
- (2) über ein funktionierendes, nicht-diskriminierendes Wettbewerbsrecht verfügen,
- (3) über für den betreffenden Fall mit hinreichenden Kapazitäten und Kompetenzen ausgestattete Wettbewerbsbehörden verfügen und
- (4) die Bereitschaft und die Fähigkeit demonstrieren, Wettbewerbsverfahren mit Blick auf die Wohlfahrt aller Konsumenten unabhängig ihrer Lokalität durchzuführen und die legitimen Wettbewerbsinteressen der beteiligten Jurisdiktionen zu beachten.

Das ICP ernannt jene Jurisdiktion zur Leitjurisdiktion, die diese vier Kriterien bestmöglich erfüllt. Dabei verfügt es – im Sinne einer schnellen Entscheidung – über begrenzte aber unvermeidbare diskretionäre Spielräume bei der Gewichtung der Kriterien.

Der zweite Aufgabenbereich des ICP umfasst die Kontrolle der ernannten Leitjurisdiktionen. Diese erfolgt in Form einer *supervision procedure*, welche analysiert, inwiefern die jeweilige Leitjurisdiktion, den jurisdiktionsübergreifenden Wettbewerbsschutz in den Vordergrund gestellt, die berechtigten Wettbewerbsinteressen der anderen betroffenen Jurisdiktionen honoriert und die anderen betroffenen Regimes kooperativ eingebunden hat.<sup>32</sup> Das ICP wird dabei sowohl auf eigene Initiative tätig – insbesondere in der Anfangsphase dieses Steuerungssystems sowie bei der Ernennung von Leitjurisdiktionen, die diese Rolle noch nicht regelmäßig wahrgenommen haben – als auch infolge von Beschwerden beteiligter aber nicht verfahrensführender Jurisdiktionen, welche die oben genannten Prinzipien in einem konkreten Fall durch die Leitjurisdiktion verletzt sehen.

In der hier diskutierten Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionskonzeption verfügt die internationale Ebene (das ICP) über einen Sanktionsmechanismus in Form der Leitjurisdiktionsselektion. Wenn eine Leitjurisdiktion gemäß Feststellung durch das ICP gegen die genannten Prinzipien verstößt, so disqualifiziert sie sich als poten-

---

insbesondere bei den großen wie bspw. Deutschland, Großbritannien oder Frankreich. Aber auch hier wäre mit Blick auf die Zuständigkeitenverteilung innerhalb der EU (Budzinski 2006, 2007) die EU-Ebene wohl die präferierte Ebene, wenn es um internationale Fälle geht.

<sup>31</sup> Dies reflektiert die Idee einer *primary effects clause* (Trebilcock & Iacobucci 2004), wobei kontrovers sein kann, ob es hier vorrangig oder ausschließlich um Markteffekte (Wirkungen auf die Nachfrager) gehen soll oder bspw. Unternehmens- und Produktionsstandorte ebenfalls eine Rolle spielen sollen. Ersteres würde die Diskriminierungsanreize tendenziell minimieren (Neven & Röller 2005; Haucap et al. 2006; siehe dazu auch oben Abschnitt D.I.).

<sup>32</sup> Die Frage, ob ein Fall sachlich (materiell-rechtlich) „richtig“ entschieden worden ist, steht hier nicht in der Betrachtung; hierfür steht der Weg vor die Berufungsinstanzen der Leitjurisdiktion zur Verfügung. Die Beschwerdeführenden werden hierbei auch typischerweise die betroffenen Unternehmen (oder ihre Konkurrenten und/oder Abnehmer) sein und nicht andere Wettbewerbsregimes.



zielle Leitjurisdiktion für weitere Fälle (Kriterium iv). Das wechselseitige Vertrauen in die nicht-diskriminierende Wettbewerbskontrolle eines Regimes stellt eine wesentliche Voraussetzung dafür dar, dass dieses Regime verfahrenführende Jurisdiktion werden kann. Dieser steuerungssystemimmanente Sanktionsmechanismus entfaltet seine Wirkung freilich nur unter der Annahme, dass Jurisdiktionen es als erstrebenswert erachten, Leitjurisdiktion werden zu können. Allerdings scheint dies keine allzu problematische Annahme zu sein, da bereits der diesem Sanktionsmechanismus ebenfalls innewohnende, aber deutlich schwächere Disziplinierungsfaktor Reputation im ICN zu einer erstaunlich hohen und weit reichenden Kooperationsbereitschaft geführt hat (Achtung der Best Practice Empfehlungen aufgrund von unverbindlicher Peer Pressure).<sup>33</sup>

Wenn das hier vorgestellte Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionsmodell funktioniert (dazu siehe auch unten Abschnitt D.III.), so birgt es Potenzial, die verbleibenden Governanceprobleme grenzüberschreitender Wettbewerbsbeschränkungen spürbar zu mildern. So werden die Kosteneffizienzprobleme multipler Verfahren effektiv verbessert, da anstelle multipler, miteinander konkurrierender Verfahren die Wettbewerbskontrolle durch *ein* Verfahren aus einer Hand durchgeführt wird, womit administrative Kosten bei gleichem Schutzniveau ebenso begrenzt werden wie insbesondere auch die Transaktionskosten für die Marktteilnehmer. Auch das Problem der Schutzlücken wird gemildert, da Leitjurisdiktionen – auch vor dem Hintergrund der kooperierenden ebenfalls betroffenen Jurisdiktionen – zum einen eher Machtpositionen gegenüber international agierenden Unternehmen aufbauen können (um die Wettbewerbsregeln durchzusetzen) als (unkoordinierte) nationale Regimes und zum anderen der Wettbewerb in Jurisdiktionen, die selbst nicht über ein hinreichendes Wettbewerbsregime verfügen, durch die Leitjurisdiktion mitgeschützt wird. Beide Aspekte gehen deutlich über das hinaus, was das ICN in seiner gegenwärtigen Form hier leisten kann, da es eine echte, fallbezogene Koordination der Wettbewerbsregimes vermissen lässt und daher nicht über *capacity building*, also die Beihilfe zur Schaffung hinreichend effektiver Wettbewerbsregimes in allen Mitgliedjurisdiktionen, hinaus kommt. Auch implementiert das Mehr-Ebenen- Leitjurisdiktionsmodell – im Gegensatz zum heutigen ICN – eine Orientierung der Fallbehandlung und -entscheidung an jurisdiktionsüberschreitenden Wohlfahrtsgrößen, was das Konfliktpotenzial und den Spielraum für strategische Wettbewerbspolitiken deutlich einschränkt. Dies gilt mindestens für solche Konflikte, die im nicht-koordinierten Regime trotz einer (Inlands-)Wettbewerbsorientierung aller Beteiligten aufgrund der asymmetrischen Verteilung von involvierten und betroffenen Produzenten und Konsumenten entstehen (siehe Abschnitt B).

---

<sup>33</sup> Vgl. zu einer möglichen theoretischen Erklärung Budzinski (2004a: 92–96, 2004b: 230–235) sowie zu empirischen Belegen Rowley & Campbell (2005) sowie Evenett & Hijzen (2006). Siehe auch oben Abschnitt C.

### III. Grenzen und Probleme von Leitjurisdiktionskonzepten

Nichtsdestoweniger besteht freilich weiterhin Konfliktpotenzial, wenn aufgrund politischer Rationalität nicht-wettbewerbliche Aspekte konflikttreibend sind. Ist beispielsweise wie im Boeing-McDonnell Douglas-Fall (siehe oben Abschnitt B) die Rüstungsindustrie involviert, so sind möglicherweise überhaupt keine Governancestrukturen vorstellbar, die einen so getriebenen Konflikt vollständig vermeiden bzw. auflösen können. Aber auch abgesehen von radikalen Fällen – deren Lösung nicht im Zentrum der Diskussion stehen muss, da bereits hohe Wohlfahrtspotenziale für die Weltgemeinschaft erzielbar sind, wenn das „Tagesgeschäft“ internationaler Wettbewerbsbeschränkungen in den Griff bekommen wird – hängen natürlich die genannten Erfolgspotenziale eines Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionsmodells an seiner Funktionsfähigkeit. Im Folgenden werden daher eine Reihe von Einwänden und Problembereichen dieser Funktionsfähigkeit diskutiert, wobei die räumlichen Restriktionen eines solchen Beitrages Vollständigkeit in dieser Hinsicht nicht erlauben.

So kann natürlich mit gutem Grund bezweifelt werden, dass der notwendige internationale Konsens zur Implementierung einer Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionsgovernance zustande kommen wird. Zur Stärkung dieses Arguments kann darauf verwiesen werden, dass historisch alle Versuche gescheitert sind, verbindliche Wettbewerbsregeln zu vereinbaren. Gründe hierfür waren die mangelnde Bereitschaft, Souveränitätsrechte abzugeben (insbesondere durch die USA), sowie die Befürchtung mancher Entwicklungsländer, hier zu Gunsten der Wirtschaften der Industrieländer ihrem Entwicklungsstand nicht angemessene Regeln aufgezwungen zu bekommen (*Evenett 2007*). Bei allen guten Gründen für den Einwand der Nicht-Realisierbarkeit sei aber auch daraufhin gewiesen, dass es wenig sinnvoll ist, sozusagen in voreilem Gehorsam darauf zu verzichten, wissenschaftsgestützte Konzepte zu entwickeln. Es hat sich in der Geschichte immer wieder gezeigt, dass sich unerwartet „windows of opportunity“ öffnen können, in welchen Global Governance signifikant weiter entwickelt werden kann. Es bleibt noch abzuwarten, ob die derzeitige Finanzkrise eine solche Möglichkeit darstellt. Hinzu kommt, dass das hier diskutierte Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionsmodell weniger stark international zentralisiert als beispielsweise die um ein Haar umgesetzten WTO-Wettbewerbsregeln im Rahmen der Doha-Charta. Insbesondere der Verzicht auf die Schaffung materieller Wettbewerbsregeln auf der internationalen Ebene nimmt eine Reihe von Konfliktpunkten (unter anderem die Entscheidung zwischen alternativen Wettbewerbstheorien und Antitrustkonzeptionen) aus der Diskussion.

Ein modellspezifischeres Problem resultiert freilich gerade daraus, dass die Leitjurisdiktionen *ihre* Wettbewerbsregeln (wenn auch mit Blick auf alle – und nicht etwa nur inländische – Wettbewerbswirkungen) anwenden und sich diese zwischen den potenziellen Leitjurisdiktionen unterscheiden. Es wird ja gerade als ein Vorteil dieser Governancestruktur herausgehoben, dass weder materielle Wett-

bewerbsregeln auf der internationalen Ebene geschaffen werden noch (Mindest-) Standards für die nationalen Wettbewerbsregeln (abgesehen vom Nicht-Diskriminierungsgebot) vorgeschrieben werden (müssen). In der Konsequenz heißt das dann auch, dass ein bestimmter Fall bspw. durch eine Leitjurisdiktion USA anders entschieden würde als durch eine Leitjurisdiktion EU – selbst wenn beide sämtliche Wettbewerbswirkungen in Betrachtung ziehen und nicht strategisch agieren. Diese Form der Inkonsistenz müsste in dem diskutierten Regime hingenommen werden.

Freilich stellt sich allerdings auch die Frage nach dem Ausmaß solcher Divergenzen, wenn sie nicht aus strategischen oder ausschließlich inlandsbezogenen Politiken resultieren können. Werden alle Wettbewerbseffekte in Betracht gezogen, so dürfte bei den allermeisten Fällen der Unterschied der (hypothetischen) Entscheidungen verschiedener Leitjurisdiktionen gering sein, so dass die Auswirkungen auf das „Tagesgeschäft“ möglicherweise vernachlässigbar sind bzw. zumindest nicht überdramatisiert werden sollten. Hinzu kommt, dass – auch durch das Wirken des ICN (siehe oben Abschnitt C) – in den letzten Jahren eine bemerkenswerte Konvergenz der wettbewerbspolitischen Praxis in verschiedenen Jurisdiktionen statt gefunden hat. Die Möglichkeiten der Leitjurisdiktion, andere betroffene Jurisdiktionen kooperativ in das Verfahren einzubinden, könnte weiter dazu beitragen, Akzeptanz für Detailunterschiede zu schaffen.

Dennoch darf nicht verhehlt werden, dass divergierende materielle Wettbewerbsregeln in bestimmten Fällen ein Problem darstellen können. Blickt man – beispielhaft – auf die Wettbewerbsregimes der USA und der EU, so lässt sich zunächst feststellen, dass auf der Ebene der rechtlichen Regeln sowie der Leitlinien für die Kartellpolitik, die Fusionskontrolle und die Missbrauchskontrolle die Unterschiede inzwischen gering sind. Die Möglichkeit in den USA, im Gegensatz zur EU in Fällen von Hardcorekartellen nicht nur die beteiligten Firmen als juristische Personen sondern auch die handelnden Manager als natürliche Personen zu belangen und in schweren Fällen mit Haftstrafen zu belegen, stellt aber bspw. eine verbleibende und problematische Divergenz dar.<sup>34</sup>

Ansonsten lassen sich wohl die meisten Unterschiede, die in gegenwärtigen Fallentscheidungen im nicht-kooperativen Regime zu beobachten sind, entweder auf strategische Motive (die durch das ICP sanktioniert werden) oder aber auf Divergenzen in den zur Interpretation der Regeln und Leitlinien herangezogenen Wettbewerbstheorien und industrieökonomischen Modelle zurückführen. Letztere Problematik muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die Wettbewerbsökonomik als Realwissenschaft keine letzten Wahrheiten beanspruchen kann und – erfreulicherweise! – einer inneren Evolution und Wissensakkumulation unterliegt,

---

<sup>34</sup> Auf einer anderen Ebene sind die organisatorischen Divergenzen zu erwähnen, beispielsweise ob es sich um ein Gerichtssystem mit der Trennung zwischen Ermittlungs- und Entscheidungsinstanz (à la USA) handelt oder um ein Administrationssystem, in welchem beide Kompetenzen in einer Hand vereint sind (à la EU). Vgl. auch *Budzinski* (2009).

spricht, sich im Wettstreit um bessere Theorie weiterentwickelt (*Budzinski* 2008c). Akzeptiert man dies, so kann es keinen allgemeingültigen und persistenten Standard (sozusagen die Weltformel der Wettbewerbsökonomik) geben und eine dezentrale Wettbewerbspolitik auf der „nationalen“ Ebene durch verschiedene Regimes kann den Vorteil beanspruchen, gerade aufgrund ihrer Vielfältigkeit flexibler und innovativer zu bleiben (*Kerber & Budzinski* 2004). Somit könnten die angesprochenen Inkonsistenzen in dynamischer Sicht gerade vorteilhaft sein. Übrigens hat auch hier die Tätigkeit des ICN zu einer moderaten Angleichung der verwendeten Theorieniveaus geführt; ein Prozess der durch die ergänzende fallbezogene Kooperation im Rahmen des Leitjurisdiktionsmodell – in welchem ja auch die nicht-verfahrenführenden Jurisdiktionen Ideen und Argumentationsmuster einstreuen können – eher noch verstärkt werden dürfte.

Ein ähnlich gelagertes Problem stellt der Umgang mit neuen, bisher nicht bekannten anti- oder prokompetitiven Verhaltensweisen dar.<sup>35</sup> Natürlich steht die jeweilige Leitjurisdiktion dann vor dem Problem, wie sie mit dem neuartigen Wettbewerbsproblem umgehen soll. Das wäre freilich auch nicht anders, wenn auf Basis des Auswirkungsprinzips nicht-koordiniert mehrere Jurisdiktionen für den Fall zuständig wären – und ebenso wenig würde sich die Problematik unterscheiden, wenn es eine (monolithische) Weltwettbewerbsbehörde gäbe. Im Gegensatz zu letzterem könnte die Wahrung einer größeren Dezentralität und die Möglichkeit der Kooperation mit den anderen betroffenen Jurisdiktionen sogar eine bessere, innovativere und flexiblere Reaktion innerhalb des Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionsmodells bewirken.

In den beiden vorausgegangenen Problemkreisen wird implizit auf die Vorteilhaftigkeit institutionellen Wettbewerbs für die Evolution von Institutionen und Politiken verwiesen. So sind auch bezüglich einer internationalen Wettbewerbspolitik immer wieder die Vor- und Nachteile sowie Funktionsvoraussetzungen eines Wettbewerbs der Wettbewerbspolitiken diskutiert worden (bspw. *Meessen* 1989; *Sinn* 1999; *Fox* 2000; *Eickhof* 2003; *Kerber & Budzinski* 2004; *Stephan* 2004; *Isele* 2006; *Möschel* 2006). Während in den vorausgehenden Absätzen hinterfragt wurde, ob das Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionsmodell den institutionellen Wettbewerb nicht zu wenig einschränkt, um Konsistenz und Kohärenz zu erzielen, lässt sich nun der Einwand diskutieren, ob ein Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionsmodell den Wettbewerb der Wettbewerbspolitiken nicht im Gegenteil übermäßig einschränkt. Allerdings hat die obige Diskussion auch gezeigt, dass das Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionsmodell gerade die Milderung globaler Governanceprobleme unter Beibehaltung von Dezentralität (zur Wahrung von Innovativität, Flexibilität, parallelem Experimentieren und wechselseitigem Lernen) anstrebt. So beinhaltet es eben keine Konvergenz zu einem monolithischen Weltwettbewerbsrecht, sondern belässt die eigentliche Entscheidung sowie die Ausgestaltung der Wettbewerbsinstitutionen

---

<sup>35</sup> So wie die Unternehmen im Bereich prokompetitiver Verhaltensweisen innovieren, so können sie natürlich auch im Bereich antikompetitiver Verhaltensweisen innovieren.

nen auf der sub-globalen Ebene. Die *fallweise* Ernennung einer Leitjurisdiktion (ohnein nur bei hinreichend internationalen Fällen; siehe oben Abschnitt D.II.) beinhaltet ja, dass von Fall zu Fall eine andere Jurisdiktion Leitjurisdiktion werden kann und somit eine Vielfalt der Wettbewerbsregimes erhalten wird. Die Anzahl aktiver Wettbewerbsregimes wird zwar für einen konkreten Fall auf eine Leitjurisdiktion reduziert – sofern er hinreichend internationale Auswirkungen mit sich bringt – nicht aber bezüglich der Summe aller Fälle. Eine Beschränkung des Wettbewerbs der Wettbewerbspolitiken erfolgt nur insofern, als dass diskriminierende Strategien (*beggar-my-neighbour-policies*) sanktioniert werden, was insofern unproblematisch sein dürfte als dass diese ohnein eine Form von Marktversagen des institutionellen Wettbewerbs (*race-to-the-bottom*) darstellen. Von daher kann eine Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionsgovernance sogar als Wettbewerbsordnung des institutionellen Wettbewerbs (Kerber 1998) gesehen werden, welche diesen letztendlich schützt und bewahrt.<sup>36</sup>

Ein Problem, welches den Kern der Funktionsfähigkeit der Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionsgovernance betrifft, ist die Frage der Wirksamkeit des Sanktionsmechanismus zur wirksamen Minimierung strategischer (diskriminierender) Verfahrenshandhabungen und Fallentscheidungen durch eine Leitjurisdiktion. Jede Leitjurisdiktion steht dabei vor einem dynamischen Optimierungsproblem, dass der Struktur eines Superspieles ähnelt: Erhält sie einen Fall, so kann sie kurzfristige nationale Wohlfahrtsgewinne erzielen, wenn sie den Fall zu Lasten anderer Jurisdiktionen (bzw. Akteure/Konsumenten in anderen Jurisdiktionen) entscheidet. Dem gegenüber stehen nachfolgend (in zukünftigen Spielrunden) anfallende Kosten in Form von nicht mehr zugeteilten Fällen (Sanktionsmechanismus) sowie Reputationsverlusten. Diese Einbußen wirken sich auf eine nicht exakt vorhersehbare Anzahl zukünftiger Spielrunden aus. Somit sind die Einflussfaktoren auf die rational optimierende Entscheidung die positiven (heutige *beggar-my-neighbour*-Fallentscheidung) und die negativen (zukünftige Einfluss- und Reputationsverluste) Auszahlungen sowie die Diskontrate.

Es erscheint nicht unplausibel, dass in vielen Fällen, vielleicht sogar normalerweise, die Gesamtbilanz negativ wäre und der Sanktionsmechanismus des ICP somit wirksam.<sup>37</sup> Jedoch könnte dies anders aussehen, wenn es um „Jahrhundertfälle“ à la Microsoft geht: Hier kann – gerade weil ein Fall dieses Ausmaßes nur äußerst selten auftritt – der Nutzen einer diskriminierenden Entscheidung für die Leitjurisdiktion unter Umständen ausnahmsweise so groß sein, dass er die folgenden Sanktionen (keine Ernennung zur Leitjurisdiktion in nachfolgenden Fällen;

---

<sup>36</sup> Allerdings würde es wohl sehr wohl zu einer Verringerung der in internationalen Fällen tätigen Jurisdiktionen kommen, da bestimmte Regimes sich eher niemals zur Leitjurisdiktion qualifizieren (wohl aber noch für inländische Fälle gebraucht werden!). Jedoch wird auch von seinen Befürwortern der Wettbewerb der Wettbewerbspolitiken nicht als Maximierungsproblem in dem Sinne betrachtet, dass die Zahl der aktiven Wettbewerbsregimes zu maximieren ist.

<sup>37</sup> Ein formales Modell fehlt meines Wissens hierzu allerdings noch.

Reputationsverluste) überkompensiert. Zudem versagt diese Form der Governance insgesamt, wenn alle Jurisdiktionen defektieren, also strategisch entscheiden, sobald sie zur Leitjurisdiktion ernannt werden.

Schließlich sei noch auf die Problematik verwiesen, dass kleinere Länder, deren Aussichten als Leitjurisdiktion frequentiert zu werden eher gering sind, eine Trittbrettfahrerposition einnehmen und auf ein eigenes nationales Wettbewerbsregime verzichten könnten, da ihre Wettbewerbsinteressen ja durch die jeweiligen Leitjurisdiktionen mitgeschützt werden. Dies dürfte andererseits aber dadurch begrenzt werden, dass nicht-grenzüberschreitende Fälle ja nicht unter das Leitjurisdiktionsmodell fallen und von den nationalen Regimes autonom entschieden werden. Abgesehen davon, setzt ein Verzicht auf eine eigene Wettbewerbspolitik – und damit auch ein Verzicht einer kooperativen Einflussnahme auf die jeweilige Leitjurisdiktion – ein sehr großes Vertrauen in die perfekte Funktionsfähigkeit dieser Governance voraus.

## **E. Fazit**

Die Einbeziehung der Mehr-Ebenen-Governance ermöglicht eine innovative Erweiterung der in der Literatur vorgeschlagenen Leitjurisdiktionsmodelle, in dem die Kompetenz zur Auswahl und Ernennung der Leitjurisdiktion vertikal auf die internationale Ebene verlagert wird, welche weiterhin keine materiell-rechtlichen Kompetenzen erhält. Damit entsteht eine Governancestruktur, die deutlich über das ICN hinausgeht, ohne eine Zentralisierung auf globaler Ebene zu implizieren. Es kann gezeigt werden, dass ein solches Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionsmodell erhebliche Potenziale besitzt, bestehende Probleme des Wettbewerbsschutzes auf internationalen Märkten zu reduzieren und damit die Weltwohlfahrt zu erhöhen. Insbesondere kann die Ineffizienz multipler Verfahren (unnötige Transaktionskosten und Administrationskosten) spürbar gemildert werden und die bisher ausschließlich auf inländische Wettbewerbswirkungen ausgerichteten Wettbewerbspolitikregimes erhalten als Leitjurisdiktion Anreize, alle Wettbewerbswirkungen unabhängig davon, ob sie im In- oder im Ausland anfallen in ihre Analyse und Entscheidung einzubeziehen.

Es wir aber auch deutlich, dass es sich keinesfalls um ein perfektes System handelt und das nicht vernachlässigbare Probleme und Grenzen verbleiben. Allerdings steckt die Forschung zu Leitjurisdiktionsmodellen, insbesondere in Kombination mit Mehr-Ebenen-Governance noch vergleichsweise in den Kinderschuhen. Der vorliegende Beitrag verdeutlicht jedoch, dass die Potenziale dieser innovativen Governanceform eine solche stiefmütterliche Behandlung von Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktionskonzepten nicht rechtfertigen. Ob Mehr-Ebenen-Leitjurisdiktions-governance einen wesentlichen Bestandteil einer wirksameren internationalen Wettbewerbsordnung darstellen kann und sollte, muss an dieser Stelle allerdings letztendlich offen bleiben und kann nur durch weitere Forschung geklärt werden.

## Literatur

- Barros, Pedro P./ Cabral, Luís M.* (1994): Merger Policy in Open Economies, in: *European Economic Review*, Vol. 38 (5), S. 1041 – 1055.
- Basedow, Jürgen* (1998): *Weltkartellrecht: Ausgangslage und Ziele, Methoden und Grenzen der internationalen Vereinheitlichung des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Budzinski, Oliver* (2004a): Die Evolution des internationalen Systems der Wettbewerbspolitiken, in: *Oliver Budzinski und Jörg Jasper* (Hrsg.), *Wettbewerb, Wirtschaftsordnung und Umwelt*, Frankfurt a. M.: Lang, S. 81 – 100.
- (2004b): The International Competition Network: Prospects and Limits on the Road towards International Competition Governance, in: *Competition and Change*, Vol. 8 (3), S. 223 – 242.
  - (2006): An Economic Perspective on the Jurisdictional Reform of the European Merger Control System, in: *European Competition Journal*, Vol. 2 (1), S. 119 – 140.
  - (2007): Modernisierung der europäischen Wettbewerbsordnung: Werden die nationalen Wettbewerbspolitiken verdrängt?, in: *Klaus Heine und Wolfgang Kerber* (Hrsg.), *Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa*, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 131 – 154.
  - (2008a): *The Governance of Global Competition*, Cheltenham: Edward Elgar.
  - (2008b): „Wettbewerbsfreiheit“ und „More Economic Approach“: Wohin steuert die Europäische Wettbewerbspolitik?, in: *Marina Grusevaja et al.* (Hrsg.), *Quo vadis Wirtschaftspolitik?* Frankfurt a. M.: Lang, S. 15 – 38.
  - (2008c): Monoculture versus Diversity in Competition Economics, in: *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 32 (2), S. 295 – 324.
  - (2009): An International Multilevel Competition Policy System, *IME Discussion Paper* 83 – 09.
- Budzinski, Oliver/ Kerber, Wolfgang* (2006): *Internationale Wettbewerbspolitik aus ökonomischer Perspektive*, in: *Peter Oberender* (Hrsg.), *Internationale Wettbewerbspolitik*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 9 – 40.
- Campbell, Neil/ Trebilcock, Michael J.* (1993): International Merger Review – Problems of Multi-Jurisdictional Conflict, in: *Erhard Kantzenbach, Hans-Eckart Scharer und Leonard Waverman* (Hrsg.), *Competition Policy in an Interdependent World Economy*, Baden-Baden: Nomos, S. 129 – 163.
- (1997): Interjurisdictional Conflict in Merger Review, in: *Leonard Waverman, William S. Comanor und Akira Goto* (Hrsg.), *Competition Policy in the Global Economy*, London: Routledge, S. 89 – 126.
- Chenard, Pierre D.* (2002): Transatlantic Non-Convergence – the Cost of Failing to Change, in: *J. William Rowley* (Hrsg.), *International Merger Control: Prescriptions for Convergence*, London: International Bar Association, S. 33 – 38.
- Djelic, Marie-Laure/ Kleiner, Thibaut* (2006): The International Competition Network: Moving Towards Transnational Governance, in: *Marie-Laure Djelic und Kerstin Sahlin-Andersson* (Hrsg.), *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 287 – 307.



- Eickhof*, Norbert (2003): Globalisierung, institutioneller Wettbewerb und Wirtschaftspolitik, in: *Wirtschaftsdienst*, Vol. 83 (6), S. 369–376.
- Evenett*, Simon J. (2002): How Much Have Merger Review Laws Reduced Cross-Border Mergers and Acquisitions?, in: J. William Rowley (Hrsg.), *International Merger Control: Prescriptions for Convergence*, London: International Bar Association, S. 39–55.
- (2007): Five Hypotheses Concerning the Fate of the Singapore Issues in the Doha Round, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 23 (3), S. 392–414.
- Evenett*, Simon J./ *Hijzen*, Alexander (2006): Conformity with International Recommendations on Merger Reviews: An Economic Perspective on „Soft Law“, University of Nottingham Research Paper No. 2006–04.
- Farrell*, Joseph / *Katz*, Michael L. (2006): The Economics of Welfare Standards in Antitrust, in: *Competition Policy International*, Vol. 2 (2), S. 3–28.
- First*, Harry (2003): Evolving Toward What? – The Development of International Antitrust, in: Josef Drexl (Hrsg.), *The Future of Transnational Antitrust: From Comparative to Common Competition Law*, Berne: Staempfli / Kluwer, S. 23–51.
- Foar*, Albert (2006): Goals of Antitrust, AAI Working Paper.
- Fox*, Eleanor M. (1998): Antitrust Regulation Across National Borders – The United States of Boeing versus the European Union of Airbus, in: *The Brookings Review*, Vol. 16 (1), S. 30–32.
- (2000): Antitrust and Regulatory Federalism: Races Up, Down, and Sideways, in: *New York University Law Review*, Vol. 75 (6), S. 1781–1807.
- (2003a): Can We Solve the Antitrust Problems by Extraterritoriality and Cooperation? Sufficiency and Legitimacy, in: *The Antitrust Bulletin*, Vol. 48 (2), S. 355–376.
- (2003b): We Protect Competition, You Protect Competitors, in: *World Competition*, Vol. 26 (2), S. 149–165.
- Gerber*, David J. (2003): The European Commission’s GE/Honeywell Decision: US Responses and their Implications, in: *Zeitschrift für Wettbewerbsrecht*, Vol. 1 (1), S. 87–95.
- Haucap*, Justus / *Müller*, Florian / *Wey*, Christian (2006): How to Reduce Conflicts over International Antitrust, in: *Conferences on New Political Economy*, Vol. 23, S. 307–343.
- Head*, Keith / *Ries*, John (1997): International Mergers and Welfare Under Decentralized Competition Policy, in: *Canadian Journal of Economics*, Vol. 30 (4), S. 1104–1123.
- Hellwig*, Martin (2006): Effizienz oder Wettbewerbsfreiheit? Zur normativen Grundlegung der Wettbewerbspolitik, in: Christoph Engel und Wernhard Möschel (Hrsg.), *Recht und spontane Ordnung*, Baden-Baden: Nomos, S. 231–268.
- ICN* (2002): Report on the Costs and Burdens of Multijurisdictional Merger Review, Napoli, <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/costburd.doc> (heruntergeladen im Januar 2004).
- Isele*, Kathrin (2006): Institutioneller Wettbewerb und Fusionskontrolle, Hamburg: Kovac.
- Jacquemin*, Alexis (1995): Towards an Internationalisation of Competition Policy, in: *The World Economy*, Vol. 18 (6), S. 781–789.



- Jenny, Frédéric* (2003a): Competition Law and Policy: Global Governance Issues, in: *World Competition*, Vol. 26 (4), S. 609 – 624.
- (2003b): International Cooperation on Competition: Myth, Reality and Perspective, in: *The Antitrust Bulletin*, Vol. 48 (4), S. 973 – 1003.
- Kerber, Wolfgang* (1998): Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Vol. 17, S. 199 – 231.
- (2003): International Multi-Level System of Competition Laws: Federalism in Antitrust, in: *Josef Drexl (Hrsg.), The Future of Transnational Antitrust: From Comparative to Common Competition Law*, Bern: Staempfli / Kluwer, S. 269 – 300.
- Kerber, Wolfgang / Budzinski, Oliver* (2004): Competition of Competition Laws: Mission Impossible?, in: *Richard A. Epstein und Michael S. Greve (Hrsg.), Competition Laws in Conflict – Antitrust Jurisdiction in the Global Economy*, Washington, D.C.: AEI Press, S. 31 – 65.
- Klodt, Henning* (2005): *Towards a Global Competition Order*, Berlin: Liberal.
- Levenstein, Margaret C. / Suslow, Valerie Y.* (2004): Contemporary International Cartels and Developing Countries: Economic Effects and Implications for Competition Policy, in: *Antitrust Law Journal*, Vol. 71 (2), S. 801 – 852.
- Maher, Imelda* (2002): Competition Law in the International Domain: Networks as a New Form of Governance, in: *Journal of Law and Society*, Vol. 29 (1), S. 111 – 136.
- Meessen, Karl M.* (1989): Competition of Competition Laws, in: *Northwestern Journal of International Law & Business*, Vol. 10 (1), S. 17 – 30.
- Möschel, Wernhard* (2006): Wettbewerbspolitik im Systemwettbewerb, in: *Wolf Schäfer (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Systemwettbewerb*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 23 – 30.
- Neven, Damien J. / Röller, Lars-Hendrik* (2005): Consumer Surplus versus Welfare Standard in a Political Economy Model of Merger Control, in: *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 23 (9 – 10), S. 829 – 844.
- Podszun, Rupprecht* (2003): *Internationales Kartellverfahrensrecht*, Bern: Staempfli.
- Rowley, J. William / Campbell, A. Neil* (2005): Implementation of the International Competition Network's Recommended Practices for Merger Review: Final Survey Report on Practices IV-VII, in: *World Competition*, Vol. 28 (4), S. 533 – 588.
- Rowley, J. William / Wakil, Omar K. / Campbell, A. Neil* (2000): Streamlining International Merger Control, in: *International Bar Association (Hrsg.), EC Merger Control: Ten Years On*, New York: IBA, S. 15 – 37.
- Sinn, Hans-Werner* (1999): *The Competition Between Competition Rules*, Working Paper No. 192, München: CESifo.
- Stephan, Paul B.* (2004): Against International Cooperation, in: *Richard A. Epstein und Michael S. Greve (Hrsg.), Competition Laws in Conflict: Antitrust Jurisdiction in the Global Economy*, Washington, D.C.: AEI Press, S. 66 – 98.
- Theurl, Theresia / Matschke, Andrea* (2006): Internationale Wettbewerbspolitik im institutionellen Wandel, in: *ORDO*, Vol. 57, S. 131 – 163.

- Trebilcock, Michael J./Iacobucci, Edward* (2004): National Treatment and Extraterritoriality: Defining the Domains of Trade and Antitrust Policy, in: Richard A. Epstein und Michael S. Greve (Hrsg.), *Competition Laws in Conflict: Antitrust Jurisdiction in the Global Economy*, Washington, D.C.: AEI Press, S. 152 – 176.
- Vanberg, Viktor* (2009): Consumer Welfare, Total Welfare and Economic Freedom: On the Normative Foundations of Competition Policy, in: Josef Drexl und Wolfgang Kerber (Hrsg.), *An Economic Approach to Competition Law: Foundations and Limitations*, Cheltenham: Elgar, in Vorbereitung.

# Stabilisierungsfonds und makroökonomische Governance

Von *Jürgen Jerger*, Regensburg und *Dimitri Migrow*, Regensburg

## Abstract

Stabilization Funds – or Sovereign Wealth Funds – increasingly aroused the public interest, not least due to the energy price boom that lasted until summer 2008. In this paper, we address the question of the strategic role of these funds for macroeconomic governance. In two rather different frameworks, we show that a stabilization fund can be interpreted as a means that either lessens the importance of or helps to solve the *credibility problem* of macroeconomic policy makers. In both frameworks, we demonstrate that fiscal windfalls obstruct institutional progress and hence lead to poorer macroeconomic governance. In this sense, the well-known „resource curse“ is complemented by an institutional dimension.

## A. Einleitung

Staatliche Fonds, die öffentliche Gelder insb. aus Rohstoffexporterlösen anlegen, haben in der jüngsten Vergangenheit einiges Interesse erregt, sowohl was ihre Bedeutung als Akteure auf den internationalen Vermögensmärkten angeht als auch mit Blick auf die Auswirkungen in den jeweiligen Ländern.<sup>1</sup> Obgleich schon die Bezeichnung „Stabilisierungsfonds“ primär auf die Rolle der zeitlichen Verteilung von Einnahmen und Ausgaben hindeutet, ist die Wirksamkeit dieser Fonds nicht darauf beschränkt. Schon allein aufgrund der teilweise massiven Volumina der Fonds verändern diese letztlich den Ordnungsrahmen des wirtschaftspolitischen Instrumentariums. Konkreter: Stabilisierungsfonds haben potentiell bedeutsame strategische Rückwirkungen auf andere Politikbereiche. Da Stabilisierungsfonds oft einfach aufgrund unerwartet hoher Einnahmen – bspw. im Gefolge der letzten Energiepreishauss – gegründet bzw. deutlich erweitert wurden, hat diese längerfristige, strategische Komponente bislang relativ wenig Beachtung gefunden.

In diesem Beitrag werden zwei konkrete Ideen präsentiert, wie genau der makroökonomische Ordnungsrahmen durch Stabilisierungsfonds bzw. die Existenz staat-

---

<sup>1</sup> Das Bundeskabinett verabschiedete im August 2008 ein Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung. In diesem wird festgelegt, dass bei entgegenstehendem öffentlichem Interesse eine Beteiligung von EU-Ausländern von mehr als 25 % an deutschen Unternehmen untersagt werden kann. Derzeit befindet sich dieses noch im Gesetzgebungsverfahren.

licher Einnahmen, die ggf. einem Stabilisierungsfonds zugeführt werden könnten, beeinflusst wird.

Zum einen wird in Abschnitt C gezeigt, wie die Verfügbarkeit von Staatseinnahmen jenseits der üblichen Quellen (Besteuerung und monetäre Finanzierung) die strategischen Anreize von Geld- und Fiskalpolitik verändert. Diese Einnahmen können als exogene windfalls betrachtet werden, die die Ausgangslage der beiden Politikbereiche verändern. Im Rahmen der klassischen Literatur zur Zeitinkonsistenzproblematik der Makropolitik wird gezeigt, wie solche windfalls die trade-offs der Fiskal- und Geldpolitik beeinflussen und welche Konsequenzen sich für deren Entscheidungen ergeben.

In vielen Ländern, die Stabilisierungsfonds eingerichtet haben, ist die politische Entscheidungsgewalt in Händen mehr oder weniger kleiner Eliten zentralisiert, d. h. es handelt sich um autoritäre bzw. hybride politische Systeme. In einem auf *Acemoglu/Robinson* (2001) aufbauenden Modell wird in Abschnitt D gezeigt, wie die Möglichkeit der Einrichtung eines Stabilisierungsfonds durch die Elite als strategisches Instrument zur Machterhaltung genutzt werden kann.

Vor diesen Analysen wird in Abschnitt B ein kurzer Überblick über die Bedeutung und die möglichen Funktionen von Stabilisierungsfonds gegeben. Abschnitt E fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen und zieht einige Schlussfolgerungen.

## B. Relevanz und Funktionen von Stabilisierungsfonds

„Just as political traditions shape the use of oil income, the income itself has shaped the political economy of petroleum exporting countries.“

*Eifert et al. (2003), S. 1.*

Ressourcenreichtum ist für eine Volkswirtschaft keineswegs mit ausschließlich positiven Konsequenzen verbunden. Sowohl in der akademischen Forschung wie auch in der Wirtschaftspolitik wird diese Diskussion unter dem der „dutch disease“<sup>2</sup> diskutiert. In den Beiträgen von *Corden/Neary* (1982) und *Corden* (1984) wurde gezeigt, wie ein boomender Exportsektor die Entwicklung der anderen Sektoren behindern kann. Der boomende Ressourcensektor verursacht einen Lohnruck nach oben, der in den anderen Sektoren zu einer Beschäftigungsreduktion führt. Weiterhin können steigende Einkommen sektorale Verlagerungen der Nachfrage nach sich ziehen, was weitere Anpassungen verlangt. Vor allem in Situationen mit Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt oder anderswo kann also ein plötzlicher Reichtum durchaus mit einer Wohlfahrtsreduktion einhergehen (*Neary* 1984). *Krugman* (1987) machte darauf aufmerksam, dass wachstumsrelevante „learning by doing“-Effekte gerade im industriellen Sektor von Bedeutung sind – und durch einen Ressourcenboom reduziert werden.

---

<sup>2</sup> Der Begriff wurde in einem Artikel des *Economist* aus dem Jahr 1977 geprägt.

*Sachs/Warner* (1997) zeigten empirisch einen starken negativen Zusammenhang zwischen der Ressourcenlastigkeit der Exporte und dem Wirtschaftswachstum. Das Papier bietet auch einen exzellenten Überblick über die hier nicht näher zu beleuchtenden theoretischen Ideen zur negativen Wirksamkeit von Ressourcenreichtum.

Deutlich jünger als die Analyse der dutch disease ist das Nachdenken über polit-ökonomische Dimensionen des Ressourcenreichtums. In der Tat entstammt der Hinweis auf den (wechselseitigen) Zusammenhang zwischen (Einnahmen aus) Ressourcen und politischen Institutionen im obigen Motto einer nach wie vor sehr schmalen Literatur zu diesem Thema. Insb. *Eifert et al.* (2002, 2003) wiesen darauf hin, dass die Qualität bzw. Effizienz der staatlichen Verwendung von Einnahmen aus Ölexporten sehr stark von der politischen Reife und Stabilität des Staats abhängt. Es besteht hier aber keine einseitige Kausalität, da solche Einnahmen natürlich auch besonders starke Anreize für Korruption und andere Ineffizienzen mit sich bringen.

Aufgrund von wenigstens vier Faktoren liegt es nahe, Einkünfte aus Rohstoffexporten teilweise in einem längerfristigen Fonds anzulegen (vgl. dazu auch *Davis et al.* 2001, *Asfaha* 2007, *Astrov* 2007 sowie *Gianella* 2006):

- Rohstoffpreise sind vergleichsweise volatil, so dass eine unmittelbare Zuführung der Exporteinnahmen in die staatlichen Haushalte eine fast unvorhersehbare fiskalische Achterbahnfahrt mit sich bringen würde. Durch einen Stabilisierungsfonds lässt sich die fiskalische Situation glätten.
- Weiterhin handelt es sich bei Rohstoffen zumeist um erschöpfbare Ressourcen und mithin bei deren Abbau um eine Verwendung des Volksvermögens. Daher können die Fonds wenigstens teilweise und indirekt dafür sorgen, dass auch zukünftigen Generationen eine Teilhabe an diesem Vermögen möglich ist.
- Darüber hinaus könnten sehr rasch steigende Einkommen kurzfristig für einen inflationär wirkenden Nachfrageboom führen, insofern als jenseits des Ressourcenabbaus kein entsprechendes Angebot existiert. Stabilisierungsfonds sind geeignet, diesen Effekt zu unterdrücken bzw. zu begrenzen.
- Schließlich ist ein Stabilisierungsfonds ein vergleichsweise transparentes Mittel des Ressourcenmanagements und damit gerade in korruptionsanfälligen Ländern ein potentieller Fortschritt gegenüber alternativen Verwendungen staatlicher Mittel.

Tabelle 1 gibt Auskunft über die Relevanz der Stabilisierungsfonds in verschiedenen Ländern.

Die Bandbreite der Größenordnung dieser Fonds ist enorm, was teilweise natürlich auch mit den sehr unterschiedlichen Zeitspannen zusammenhängt, über die die Fonds akkumuliert wurden. Immerhin acht Länder verfügen über Fonds, die mehr als ein Jahres-BIP ausmachen.

Tabelle 1

**Größe der Stabilisierungsfonds in % des BIP**

Algerien	17,4	Libyen	72,2
Angola	44,0	Malaysia	8,0
Aserbaidshan	15,9	Mauretanien	5,0
Australien	5,9	Neuseeland	8,2
Bahrain	58,0	Nigeria	3,8
Botswana	27,3	Norwegen	119,0
Brasilien	0,3	Oman	16,0
Brunei	57,8	Katar	107,0
Chile	9,2	Russland	10,7
China	8,9	Saudi-Arabien	79,0
Iran	1,7	Singapur	180,0
Irland	12,1	Timor	386,0
Kanada	1,3	Trinidad und Tobago	9,7
Kasachstan	22,8	USA	0,4
Kiribati	278,0	Venezuela	0,2
Korea	2,5	Vereinigte Arabische Emirate	477,0
Kuwait	177,0	Vietnam	1,0

Quelle: *Sovereign Wealth Fund Institute* (<http://www.swfinstitute.org>), *Weltbank*, eigene Berechnungen. Die Daten beziehen sich auf den letzten verfügbaren Stand, i. d. R. auf 2008.

Zu diesen Fonds gibt es inzwischen einige, zumeist allerdings eher deskriptive Literatur. Bereits 2002 widmete die Zeitschrift *Problems of Economic Transition* diesem Thema ein Sonderheft, siehe *Slay* (2002). *Afanas'ev* (2004), *Gianella* (2007) und *Tabata* (2007) behandeln den Fonds in Russland, *Kudrin* (2007) bezieht auch die Fonds in anderen Ländern in seinen Überblick mit ein. Die Arbeit von *Merlevede et al.* (2007) befasst sich mit den zyklischen Wirkungen des russischen Fonds, *Hou/Duncome* (2008) zeigen, dass Stabilisierungsfonds einen deutlichen positiven Einfluss auf das staatliche Sparen haben.

Eine theoretische Behandlung der institutionellen Rückwirkungen von Stabilisierungsfonds auf Fragen der makroökonomischen Governance scheint derzeit noch völlig zu fehlen. Der Rest der Arbeit wird sich daher mit zwei Ansätzen dazu befassen.

### C. Strategische Implikationen fiskalischer windfalls

In diesem Abschnitt wird die strategische Rolle staatlicher Einnahmen aus Rohstoffexporten für die beiden großen makroökonomischen Politikbereiche, d. h. Geld- und Fiskalpolitik untersucht. Die Rohstoff Erlöse werden dabei als exogene

windfalls betrachtet.<sup>3</sup> Diese Perspektive eröffnet die Möglichkeit, sowohl positive als auch normative Aspekte von Stabilisierungsfonds genauer unter die Lupe zu nehmen. Insbesondere können die beiden folgenden Fragen beantwortet werden:

- Welche Rückwirkungen hat die Existenz von windfalls auf die strategische Interaktion zwischen privatem Sektor sowie geld- und fiskalpolitischen Akteuren?
- Unter welchen Umständen ist es möglich, dass der Staat ein Interesse an einer nicht sofortigen Verwendung der windfalls hat und diese damit in einem Stabilisierungsfonds „parken“ möchte?

Zu diesem Zweck wird in der Tradition der von *Barro/Gordon* (1983) initiierten Literatur ein einfaches makroökonomisches Modell analysiert, das in Anlehnung an *Alesina/Tabellini* (1987) explizit einen fiskalpolitischen Akteur mit einbezieht. Die hier vorgenommene Erweiterung dieser Analysen besteht in der Berücksichtigung fiskalischer windfalls. Nach der Präsentation des Modellrahmens wird in Abschnitt II die diskretionäre Lösung abgeleitet und diskutiert, während Abschnitt III das Modell für eine Regelbindung der beiden Politiken beinhaltet.

## I. Das Modell

Das Modell besteht aus drei Akteuren, den Lohnsetzern sowie den geld- und fiskalpolitischen Entscheidungsträgern. Diese sehen sich mit einem Unternehmenssektor konfrontiert, der durch die aggregierte Angebotsfunktion charakterisiert werden kann.

$$(1) \quad y_t = a(p_t - w_t - \tau_t).$$

$y_t$ ,  $p_t$  und  $w_t$  bezeichnen dabei den Logarithmus von realem Output, Preisniveau und Nominallohn,  $\tau_t$  den Steuersatz auf den Umsatz des Unternehmens.<sup>4</sup>

### 1. Lohnsetzer

Die Lohnsetzer seien durch einen exogenen und zeitinvarianten Zielreallohn  $\omega$  charakterisiert. Dieser kann als Ausdruck der Vermachtung auf dem Arbeitsmarkt

---

<sup>3</sup> Die Verwendung des Begriffs „windfalls“ ist etwas erläuterungsbedürftig. Es geht im vorliegenden Kontext nicht um die Unvorhersehbarkeit oder Zufälligkeit dieser Einnahmen, sondern einfach darum, dass diese zusätzlich zu den üblichen Finanzierungsquellen des Staates existieren und keine verzerrenden Wirkungen aufweisen.

<sup>4</sup> Gleichung (1) lässt sich ableiten aus einem einfachen Gewinnmaximierungskalkül einer repräsentativen Unternehmung. Die Gewinnfunktion (in Niveaus der genannten Größen und ohne Zeitindizierung) lautet  $(1 - \tau)PY - WL$ , wobei  $L$  den Arbeitseinsatz bezeichnet. Die Technologie ist durch  $Y = L^\eta$  mit  $0 < \eta < 1$  gegeben. Für den Parameter  $a$  in (1) gilt dann  $a = \frac{\eta}{1 - \eta}$ . Weiterhin bedarf es der Approximation  $\ln(1 - \tau) = -\tau$  und es wird in (1) eine ökonomisch uninteressante Konstante unterdrückt.

oder anderer Strukturmerkmale interpretiert werden. Der Nominallohn  $w_t$  wird dann mit Blick auf das erwartete Preisniveau  $p_t^e$  so gesetzt, dass die quadrierten Abweichungen davon, d. h.  $(w_t - p_t^e - \omega)^2$  minimiert werden. Dies führt sofort zu dem Nominallohn

$$(2) \quad w_t = p_t^e + \omega.$$

Einsetzen von (2) in (1) liefert die folgende Schreibweise der aggregierten Angebotsfunktion

$$(3) \quad y_t = a(\pi_t - \pi_t^e - \omega - \tau_t)$$

mit  $\pi_t = p_t - p_{t-1}$  und  $\pi_t^e = p_t^e - p_{t-1}$ . In dieser aggregierten Angebotsfunktion kommt zum Ausdruck, dass der Output in einem Erwartungsgleichgewicht durch zwei Faktoren vermindert wird, nämlich durch einen hohen Zielreallohn sowie (verzerrenden) Steuern.<sup>5</sup> Konkret ergibt sich aus (3), dass  $y_t|_{\pi_t=\pi_t^e} = -a(\omega + \tau_t)$ .

## 2. Staatliche Budgetbeschränkung

Die nominalen Staatsausgaben  $P_t G_t$  werden aus drei Quellen finanziert. Neben den Steuereinnahmen  $\tau_t P_t Y_t$  und der Geldschöpfung  $\Delta M_t = M_t - M_{t-1}$  stehen auch die windfalls zur Verfügung, die nominal definiert und mit  $F_t$  bezeichnet seien. Damit lautet die staatliche Budgetrestriktion wie folgt:

$$(4) \quad P_t G_t = \tau_t P_t Y_t + \Delta M_t + F_t.$$

Staatsverschuldung als Finanzierungsquelle wird dabei ausgeschlossen, da diese im vorliegenden Zusammenhang nicht von besonderem Interesse ist. Ausgedrückt in Anteilen am Volkseinkommen kann (4) geschrieben werden als

$$(5) \quad g_t = \tau_t + \pi_t + f_t,$$

mit  $g_t = \frac{G_t}{Y_t}$  und  $f_t = \frac{F_t}{P_t Y_t}$ . Der zweite Term auf der rechten Seite von (5) ergibt sich bei Annahme einer zum Output proportionalen Geldnachfrage und einem im Gleichgewicht stationären Output. Diese beiden Annahmen implizieren, dass  $\frac{\Delta M_t}{P_t Y_t} = \frac{\Delta M_t}{M_t} = \pi_t$ .

---

<sup>5</sup> Für die Zwecke dieses Modells spielt es daher auch keine Rolle, ob die Besteuerung an dem Unternehmensumsatz oder aber am Faktoreinsatz ansetzt. Beide Alternativen würden eine entsprechende Verzerrungswirkung mit sich bringen.



### 3. Geld- und Fiskalpolitik

Die makroökonomischen Akteure agieren mit Blick auf eine gemeinsame Verlustfunktion<sup>6</sup>

$$(6) \quad V_t(\cdot) = \frac{1}{2} \left( \pi_t^2 + \sigma_1 y_t^2 + \sigma_2 (g_t - \bar{g})^2 \right).$$

Die Zielwerte von Inflation und (Logarithmus des) Output sind auf Null normiert. Als drittes Argument gehen die Staatsausgaben in die Zielfunktion ein.  $\bar{g}$  bezeichnet deren Zielniveau.  $\sigma_1, \sigma_2 \geq 0$  bezeichnen die Gewichte der jeweiligen Zielvariablen relativ zum Inflationsziel.

## II. Lösung bei diskretionären Politiken

Zunächst wird nun das makroökonomische Ergebnis als Nash-Lösung der Interaktion von Lohnsetzern sowie den geld- und fiskalpolitischen Akteuren abgeleitet. Damit wird ein diskretionäres Politikregime angenommen.

Die aus Sicht der Geldpolitik optimale Inflationsrate ergibt sich durch die Minimierung von  $V_t$  über  $\pi_t$ , wobei sowohl der Steuersatz  $\tau_t$  als auch die Inflationserwartungen als gegeben angenommen werden. Die Angebotsfunktion (3) und die Budgetrestriktion (5) sind als Nebenbedingungen zu beachten. Die Bedingung erster Ordnung ist dann gegeben durch

$$\frac{\partial V_t}{\partial \pi_t} = \pi_t + \sigma_1 y_t \frac{\partial y_t}{\partial \pi_t} + \sigma_2 (g_t - \bar{g}) \frac{\partial g_t}{\partial \pi_t} = 0$$

mit  $\frac{\partial y_t}{\partial \pi_t} = a$  und  $\frac{\partial g_t}{\partial \pi_t} = 1$  gemäß (3) bzw. (5). Daraus folgt sofort die geldpolitische Reaktionsfunktion

$$(7) \quad \pi_t = \frac{a^2 \sigma_1 (\pi_t^e + \omega + \tau_t) + \sigma_2 (\bar{g} - \tau_t + f_t)}{1 + a^2 \sigma_1 + \sigma_2}.$$

Völlig analog ergibt sich (für gegebene Werte von  $\pi_t$  und  $\pi_t^e$ ) die fiskalpolitische Reaktionsfunktion durch Minimierung von (6) über  $\tau_t$  als

$$(8) \quad \tau_t = \frac{a^2 \sigma_1 (\pi_t - \pi_t^e - \omega) + \sigma_2 (\bar{g} - \pi_t - f_t)}{a^2 \sigma_1 + \sigma_2}.$$

---

<sup>6</sup> Die Annahme unterschiedlicher Zielfunktionen für die beiden Politikbereiche würde eine tiefergehende Analyse der strategischen Interaktion zwischen Geld- und Fiskalpolitik erlauben, steht aber für die hier intendierte Analyse der Wirksamkeit von windfalls nicht im Vordergrund des Interesses.

Die beiden Reaktionsfunktionen (7) und (8) implizieren im Gleichgewicht mit rationalen Erwartungen ( $\pi_t = \pi_t^e$ ) die folgende Lösung:

$$(9) \quad g_t = (a^2 \sigma_1 (f_t - \omega) + \sigma_2 (1 + 2a^2 \sigma_1) \bar{g}) / \Gamma_1$$

$$(10) \quad \tau_t = (-a^2 \sigma (1 + 2\sigma_2) \omega + \sigma_2 (\bar{g} - f_t)) / \Gamma_1$$

$$(11) \quad y_t = -a \sigma_2 (\bar{g} + \omega - f_t) / \Gamma_1$$

$$(12) \quad \pi_t = 2a^2 \sigma_1 \sigma_2 (\bar{g} + \omega - f_t) / \Gamma_1$$

mit  $\Gamma_1 = a^2 \sigma_1 (1 + 2\sigma_2) + \sigma_2$ . Aus dieser Lösung ergibt sich sofort das

### Ergebnis 1:

*Windfalls führen im Gleichgewicht mit rationalen Erwartungen bei diskretionärer Politik zu einer niedrigeren Inflationsrate, einem niedrigeren Steuersatz, höheren Staatsausgaben und einem höheren Output. Die Multiplikatoren  $\frac{\partial x_t}{\partial f_t}$ ,  $x_t = \{\pi_t, \tau_t, g_t, y_t\}$  sind betragsmäßig kleiner als Eins.*

Die Intuition für dieses Ergebnis liegt auf der Hand. Die Akteure der Makropolitik sehen sich zwei Zielkonflikten gegenüber. Während die Fiskalpolitik die Finanzierung der gewünschten Staatsausgaben durch eine die Produktionsentscheidung verzerrende Steuer bewerkstelligen muss, gelingt dies der Geldpolitik nur über eine per se nutzenmindernde Inflation. Beide Konflikte werden durch die Verfügbarkeit einer dritten Quelle – eben der windfalls – entschärft. Damit verbessert sich das makroökonomische Ergebnis in allen Dimensionen. Dieses Ergebnis ist in dem hier verwendeten Modellrahmen kaum überraschend, verdient aber insofern Beachtung, als es den diversen Argumenten für die Existenz eines „Ressourcenfluches“ diametral entgegengesetzt ist. Wenn und solange der Staat sinnvolle Projekte hat, die er ansonsten entweder unterlassen oder mit verzerrenden Steuern bzw. über Notenpresse finanzieren müsste, helfen Einnahmen, die weder direkt inflationär wirken noch den Output vermindern.

Die Spezifikation der gesellschaftlichen Verlustfunktion (6) impliziert selbst in dem einfachen statischen Modellrahmen – d. h. ohne Modellierung eines expliziten Sparmotivs auf staatlicher Ebene –, dass windfalls nur bis zu einem bestimmten Niveau gesamtwirtschaftlich produktiv sind. Konkreter wird dieses zum Ausdruck gebracht in

### Ergebnis 2:

*Windfalls, die den Wert  $\bar{g} + \omega$  übersteigen, können nicht nutzensteigernd verwendet werden. Für  $f_t = \bar{g} + \omega$  werden im Gleichgewicht unter rationalen Erwartungen die „bless“-Werte  $\pi_t = y_t = 0$  sowie  $g_t = \bar{g}$  erreicht. Damit ist der Wert der gesellschaftlichen Verlustfunktion bei  $V_t = 0$ . Der dabei erreichte Steuersatz beträgt  $\tau_t = -\omega$ .*

Der negative Steuersatz bewirkt, dass die durch einen Zielreallohn von  $\omega > 0$  verursachte Ineffizienz komplett aufgehoben wird. Die Produktion wird also so weit subventioniert, dass das effiziente Niveau erreicht wird.

### III. Regelbindung der Makropolitiken

Im Folgenden wird nun angenommen, dass sowohl die Geld- als auch die Fiskalpolitik einer Regelbindung unterworfen sind. Dies impliziert, dass sie sich glaubwürdig auf konkrete Werte der Politikparameter (d. h.  $\pi_t$  und  $\tau_t$ ) festlegen können. Mit anderen Worten: Die Politikakteure verhalten sich als Stackelberg-Führer gegenüber den Lohnsetzern. Technisch kann diese Lösung berechnet werden, indem die Bedingung  $\pi_t = \pi_t^e$  in die Zielfunktion (6) eingesetzt wird. Die sich unter dieser Annahme ergebenden Reaktionsfunktionen lauten

$$(13) \quad \pi_t = \frac{\sigma_2}{1 + \sigma_2} (\bar{g} - \tau_t - f_t)$$

und

$$(14) \quad \tau_t = \frac{1}{a^2 \sigma_1 + \sigma_2} (-a^2 \sigma_1 \omega + \sigma_2 (\bar{g} - \pi_t - f_t)).$$

Die Lösung unter Regelbindung ist damit durch die Gleichungen (3), (5), (13) und (14) wie folgt gegeben:

$$(15) \quad g_t = (a^2 \sigma_1 (f_t - \omega) + \sigma_2 (1 + a^2 \sigma_1) \bar{g}) / \Gamma_2$$

$$(16) \quad \tau_t = (-a^2 \sigma_1 (1 + \sigma_2) \omega + \sigma_2 (\bar{g} - f_t)) / \Gamma_2$$

$$(17) \quad y_t = -a \sigma_2 (\bar{g} + \omega - f_t) / \Gamma_2$$

$$(18) \quad \pi_t = a^2 \sigma_1 \sigma_2 (\bar{g} + \omega - f_t) / \Gamma_2$$

mit  $\Gamma_2 = a^2 \sigma_1 (1 + \sigma_2) + \sigma_2$ . Die Eigenschaften dieser Lösung werden in den folgenden Ergebnissen zusammengefasst.

#### Ergebnis 3:

*Auch bei Regelbindung führen windfalls im Gleichgewicht mit rationalen Erwartungen zu einer niedrigeren Inflationsrate, einem niedrigeren Steuersatz, höheren Staatsausgaben und einem höheren Output. Wie schon bei diskretionärer Politik sind die Multiplikatoren  $\frac{\partial x_t}{\partial f_t}$ ,  $x_t = \{\pi_t, \tau_t, g_t, y_t\}$  betragsmäßig kleiner als Eins. Für  $f_t \geq \bar{g} + \omega$  ist das makroökonomische Gleichgewicht unabhängig vom Politikregime bei der first-best-Lösung.*

Die Intuition dieses Ergebnisses ist wie bei diskretionärer Politik die Verbesserung sowohl des fiskal- wie auch des geldpolitischen trade-offs.

Interessanter ist nun der Vergleich der beiden Lösungen unter diskretionärer bzw. regelgebundener Politiken, die im folgenden Ergebnis zusammengefasst sind.

#### **Ergebnis 4:**

- a) Für  $\bar{g} + \omega > f_i$  bewirkt eine Regelbindung gegenüber dem diskretionären Regime eine niedrigere Inflationsrate, einen höheren Steuersatz, einen niedrigeren Output sowie niedrigere Staatsausgaben. Damit liegt kein eindeutiges Pareto-rank-ing mehr vor; die Regelbindung kann die Gesellschaft auch schlechter stellen.
- b) Je höher die windfalls sind, desto geringer fallen die Unterschiede zwischen den Lösungen bei diskretionärer Politik bzw. Regelbindung mit Blick auf Inflation, Output und Staatsausgaben aus.
- c) Der dämpfende Effekt von windfalls auf die Inflationsrate ist unter einer regelgebundenen Geldpolitik geringer als im diskretionären Regime. Umgekehrt ist der Effekt von windfalls auf den Steuersatz, den Output und die Staatsausgaben im diskretionären Regime stärker ausgeprägt.

Vor allem Ergebnis 4b) ist wichtig für das Verständnis der Rückwirkungen von windfalls auf die institutionelle Ausrichtung der Makropolitik. Ressourcenreichtum und damit einhergehende Staatseinnahmen sind gemäß dieser Analyse zwar *in einem gegebenen Politikregime* positiv – d. h. eher als Segen, denn als Fluch – zu bewerten. Dennoch können die windfalls institutionellem Fortschritt – und damit effizienten Governance-Strukturen – im Weg stehen. In diesem Sinne kann das lange bekannte Argument des Ressourcenfluchs auch auf die institutionelle Ebene angewendet werden.

### **D. Stabilisierungsfonds und die Stabilität nicht-demokratischer Ordnungen**

„Energy-based kleptocracy in denial about crisis.“

Charakterisierung Russlands „in a nutshell“ im Economist vom 28. 2. 2009, S. 27.

In diesem Abschnitt wird eine völlig andere – wenngleich wiederum institutionelle – Perspektive eingenommen, um die Existenz von Stabilisierungsfonds zu erklären bzw. deren Wirksamkeit zu analysieren. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass gerade ressourcenreiche Volkswirtschaften oft nicht-demokratisch verfasst sind. Die dem Abschnitt vorangestellte Charakterisierung Russlands ist ein Beispiel für eine solche Einschätzung. Die Liste von ressourcenreichen Ländern mit analogen Problemen könnte aber fast beliebig verlängert werden.

Acemoglu/Robinson (2001) haben einen Modellrahmen vorgestellt, der es erlaubt, die Beharrungstendenzen nicht-demokratischer Systeme zu analysieren.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Eine hilfreiche Darstellung findet sich auch in Acemoglu/Robinson (2006), Ch. 16.

Zentral ist dabei die Unterscheidung von Macht, die durch herrschende Eliten bzw. durch das Volk *de jure* bzw. *de facto* ausgeübt werden kann.<sup>8</sup> Die Bedrohung einer herrschenden Elite – auch wenn diese *de jure* alle Macht in Händen hält – durch das Volk mit einer Revolution kann dabei als *de facto* ausgeübte Macht des Volks verstanden werden. Diese *de facto* Macht muss sich aber nicht notwendigerweise in einer Revolution – und damit in einem Übergang zu einer demokratischen Verfassung – niederschlagen. Vielmehr kann die Elite ggf. durch verteilungspolitische Zugeständnisse den Anreiz des Volkes zur Revolution hinlänglich niedrig halten. Acemoglu/Robinson sehen also in der Umverteilung letztlich ein Mittel, das es der Elite jedenfalls potentiell erlaubt, an der Macht zu bleiben und den Übergang zu demokratischen Spielregeln zu verhindern. Die nicht zu leugnende Popularität mehr oder weniger autokratischer Staatschefs in diversen ressourcenreichen Ländern ist ein Indiz für die Stichhaltigkeit dieser Überlegungen.

Die Innovation dieses Abschnitts besteht darin, die „schlichte“ Umverteilung zu ergänzen um ein weiteres Instrument, eben einen Stabilisierungsfonds, der in einem nicht-demokratischen Ausgangszustand durch die Elite eingerichtet werden kann.<sup>9</sup> Warum aber sollte die Elite dies tun? In dem Modell dieses Abschnitts wird argumentiert, dass mit der Einrichtung eines Stabilisierungsfonds es der Elite gelingen kann, sich auch für die Zukunft auf eine Umverteilung zu Gunsten des Volkes festzulegen. Denn wenn dessen *de facto* Macht in Zukunft sinken würde, könnte die Elite versucht sein, die Umverteilung zu beenden. Wird dies durch das Volk antizipiert, wird der Anreiz zur Revolution in früheren Perioden größer. Ein Stabilisierungsfonds ist potentiell geeignet, dieses Glaubwürdigkeitsproblem zu lösen.

## I. Modellstruktur

### 1. Bevölkerung, (Um-)Verteilung und Besteuerung

Die gesamte Bevölkerung in der betrachteten Volkswirtschaft sei auf die Masse 1 normiert, wovon ein exogener Anteil  $\delta < 1/2$  der Elite angehört, während der Rest  $1 - \delta$  als Volk bezeichnet wird. Das Einkommen  $y$  ist exogen vorgegeben, ebenso die Verteilung im nicht-demokratischen Ausgangszustand. Ein Anteil  $\theta$  fließt der Elite zu, der Rest  $1 - \theta$  geht an das Volk. Daraus folgt, dass die Einkommen pro Kopf der beiden Gruppen gegeben sind durch

$$(19) \quad y^E = \frac{\theta y}{\delta}$$

<sup>8</sup> Die Begriffe „Elite“ und „Volk“ werden hier in dem Sinne verwendet, dass die Elite in einer nicht-demokratischen Ordnung alle *de jure* Macht in Händen hält. Im Kontext des Modells bezieht sich dies auf die Möglichkeit der Etablierung eines Umverteilungssystems.

<sup>9</sup> Eine formale Innovation bzw. Vereinfachung besteht darin, die deutlich komplexer zu analysierende Struktur des Modells von Acemoglu/Robinson (2001) mit einem unendlichen Zeithorizont auf ein Modell mit nur zwei Perioden zu reduzieren.

$$(20) \quad y^V = \frac{(1 - \theta)y}{1 - \delta}.$$

Es kann eine Umverteilung vorgenommen werden, die so ausgestaltet ist, dass alle Einkommen mit einem Steuersatz  $\tau$  belegt werden und die resultierenden Steuereinnahmen abzüglich der Kosten der Besteuerung als Transfer an das Volk fließen. Die Kosten der Besteuerung seien durch einen Anteil  $C(\tau)$  am Output charakterisiert, der durch die Besteuerung verloren geht. Darunter kann man sich die üblichen Verzerrungswirkungen von Steuern vorstellen. Daher sind die Transfers  $T$  an das Volk gegeben durch  $(\tau - C(\tau))y$ , der Transfer pro Kopf des Volkes ist  $T/(1 - \delta)$ . Die Eigenschaften der Funktion  $C(\tau)$  sind  $C'(\tau) > 0$ ,  $C''(\tau) > 0$  und  $C(0) = 0$ . Weiterhin wird durch die Annahme  $C'(1) \geq 1$  sichergestellt, dass es nicht zu einer völligen Enteignung kommen kann.<sup>10</sup> Die Sekundäreinkommen pro Kopf  $\hat{y}^i, i \in \{E, V\}$  sind daher gegeben durch

$$(21) \quad \hat{y}^E = (1 - \tau)y^E = \frac{(1 - \tau)\theta y}{\delta}$$

$$(22) \quad \begin{aligned} \hat{y}^V &= (1 - \tau)y^V + \frac{(\tau - C(\tau))y}{1 - \delta} \\ &= \frac{[(1 - \theta)(1 - \tau) + (\tau - C(\tau))]y}{1 - \delta}. \end{aligned}$$

Da die Umverteilung für positive Steuersätze qua Konstruktion von der Elite an das Volk geht, ist der von der Elite präferierte Steuersatz *ceteris paribus* gleich Null. Allerdings ist auch aus Sicht des Volks aufgrund der eingeführten Besteuerungskosten ein beliebig hoher Steuersatz nicht wünschenswert. Konkret ist der vom Volk präferierte Steuersatz  $\tau^V$  durch die Bedingung  $\frac{\partial \hat{y}^V}{\partial \tau} = 0$  gegeben. Aus (22) folgt sofort, dass dies der Fall ist für

$$(23) \quad \theta = C'(\tau^V).$$

Je ungleicher also die Primärverteilung ist, desto höher der vom Volk gewünschte Steuersatz  $\tau^V$ .

## 2. Nicht-Demokratie, Revolution und Demokratie

In der Ausgangslage herrscht die Elite qua Annahme und übt de jure alle Macht aus. Im Kontext des Modells kann also die Elite frei bestimmen, ob sie die vom Volk gewünschte Umverteilung gemäß (23) vornimmt. Ohne eine Drohposition

---

<sup>10</sup> Die Eigenschaften sind bspw. bei linearen Nachfrage- und Angebotskurven auf einem Partialmarkt erfüllt. In diesem Fall ist bekanntermaßen der Effizienzverlust der Besteuerung eine quadratische Funktion des Steuersatzes.

des Volkes würde die Elite der Umverteilung natürlich nicht zustimmen. Allerdings übt das Volk eine de facto Macht aus, indem es in jeder Periode darüber entscheiden kann, ob die Elite per Revolution von der Macht verdrängt wird.

Im Anschluss an *Acemoglu/Robinson* (2001) wird die Revolution durch die folgenden Eigenschaften charakterisiert: Wenn eine Revolution stattfindet, so ist sie sicher erfolgreich und führt dazu, dass das Volk das gesamte nachrevolutionäre Einkommen dauerhaft unter seine Kontrolle bringen kann, d. h. die Elite einfach verschwindet. Dieses Einkommen ist jedoch möglicherweise geringer als vor der Revolution, weil qua Annahme dauerhaft ein Anteil  $0 \leq \mu \leq 1$  des Einkommens durch die Revolution zerstört wird.  $\mu$  kann daher als Fähigkeit des Volks (relativ zur Elite) interpretiert werden, sich zu organisieren. Diese Organisationsfähigkeit betrifft sowohl den Umsturz selbst als auch die Fähigkeit des Volkes nach diesem ohne die Elite zurechtzukommen. Je höher  $\mu$ , desto geringer ist diese Fähigkeit. Für  $\mu = 0$  ist eine Revolution völlig unausweichlich, da diese dem Volk sicher ein höheres Einkommen pro Kopf, nämlich  $y^V = y/(1 - \delta) > \hat{y}^V$  bescheren würde.  $\mu = 0$  bildet also den Fall ab, dass die Elite völlig unproduktiv ist und gleichzeitig die Revolution völlig ohne Kollateralschäden ablaufen könnte. Umgekehrt würde das Volk für  $\mu = 1$  nie eine Revolution durchführen, da es zwar die Elite entmachten könnte, danach aber auf „verbrannter Erde“ weiterleben müsste. Daher ist  $\mu$  ein (inverses) Maß für die de facto Macht des Volkes. Zu beachten ist, dass die obigen Annahmen auch implizieren, dass eine Revolution für die Elite schlicht desaströs wäre. Daher wird die Elite alles in ihrer Macht stehende tun, um diese zu verhindern.

$\mu$  fluktuiert im Zeitablauf. Dies reflektiert beispielsweise die Tatsache, dass es zu verschiedenen Zeiten verschiedene charismatische Figuren gibt, die eine Revolution führen können. Analog kann man sich darunter auch eine im Zeitablauf unterschiedliche ökonomische Rolle der Elite vorstellen. Konkret wird angenommen, dass

$$(24) \quad \mu = \begin{cases} \mu^H < 1 & \text{mit Wahrscheinlichkeit } q \\ 1 & \text{mit Wahrscheinlichkeit } 1 - q \end{cases}$$

$0 < \mu^H < 1$  bezeichnet dabei einen Wert des Zerstörungsgrads, der je nach den noch näher zu spezifizierenden Umständen zu einer Revolution führen kann. Im Folgenden sei der einfachen analytischen Handhabbarkeit halber angenommen, dass  $\mu^H$  zwischen den Grenzen 0 und 1 gleichverteilt sei.

### 3. Timing und Nutzenfunktionen

In jeder Periode  $t \in \{1, 2\}$  wird zunächst durch die Natur der Wert von  $\mu$  offenbart. Dieser wird von allen korrekt beobachtet. Als nächstes kann die Elite darüber entscheiden, ob sie umverteilen will. Dabei wird zur Vereinfachung der Analyse angenommen, dass sie nur zwischen  $\tau = 0$  und  $\tau = \tau^V$  gemäß Gleichung (23) entscheiden kann. Danach wird vom Volk darüber entschieden, ob eine Revolution stattfinden soll.

Als deutliche Vereinfachung gegenüber dem Modell von Acemoglu/Robinson (2001) betrachten wir nicht eine Situation, in der sich diese Sequenz unendlich oft wiederholt. Die im vorliegenden Kontext relevanten Punkte können alle in einem einfachen Rahmen mit nur zwei Perioden gemacht werden. Dazu muss lediglich angenommen werden, dass in  $t = 1$  der Wert  $\mu^H$  realisiert wird, während für  $t = 2$  Gleichung (24) gilt.<sup>11</sup>

Die intertemporale Nutzenfunktion ist für beide Gruppen  $i \in \{E, V\}$  identisch und einfach durch die abdiskontierte erwartete Einkommenssumme – ggf. unter Berücksichtigung von Umverteilung – gegeben. Konkret:

$$(25) \quad E(U^i) = \sum_{t=1}^2 \beta^{t-1} \hat{y}_t^i,$$

mit  $i \in \{E, V\}$ .  $0 < \beta \leq 1$  bezeichnet den zeitlichen Diskontfaktor, das Subscript  $t = \{1, 2\}$  die Periode,  $E$  ist der Erwartungsoperator.

## II. Modellgleichgewichte ohne Stabilisierungsfonds

Im Folgenden wird nun untersucht, unter welchen Bedingungen eine Revolution stattfindet bzw. die undemokratische Ordnung persistiert. Ausgehend von einer Situation ohne jegliche Umverteilung in Abschnitt 1 wird diese Bedingung um die Möglichkeit einer Umverteilung über ein Steuersystem in Abschnitt 2 modifiziert. Abschnitt III erweitert die Analyse um die Einbeziehung eines Stabilisierungsfonds.

### 1. Keine Umverteilung

Wenn es keinerlei Umverteilung gibt und sich das Volk in Periode 1 zur Revolution entschließt, wird es über beide Perioden das verbleibende Einkommen  $(1 - \mu^H)y$  an sich reißen können. Ohne Revolution sind in diesem Fall hingegen Sekundär- und Primäreinkommen identisch, d. h.  $\hat{y}^V = y^V$  gemäß (20). Aus (25) errechnet sich sofort die Revolutionsbedingung

$$(26) \quad \underbrace{\frac{(1 + \beta)(1 - \mu^H)y}{1 - \delta}}_{\text{Einkommen des Volks mit Revolution}} \geq \underbrace{\frac{(1 + \beta)(1 - \theta)y}{1 - \delta}}_{\text{Einkommen des Volks ohne Revolution}}$$

oder

$$(27) \quad \theta \geq \mu^H.$$

<sup>11</sup> Die Annahme, dass in  $t = 1$  der Wert  $\mu^H$  auftritt, ist weniger restriktiv als man zunächst annehmen mag. Es verhindert nur, dass in dieser Periode sicher kein Revolutionsanreiz vorliegt. Da auch im Kontext (unendlich) vieler Perioden dies irgendwann einmal (mit Wahrscheinlichkeit  $q$ ) der Fall sein wird, ersparen wir uns den Blick auf „uninteressante Zeiten“, in denen  $\mu = 1$  gilt.



Ist die Bedingung nicht erfüllt, dann droht der Elite keinerlei Gefahr, selbst wenn sie keinerlei Umverteilung anbietet.

## 2. Umverteilung über Steuersystem

Auch wenn die gerade abgeleitete Bedingung (27) erfüllt ist, kann die Elite versuchen, die Revolution doch noch abzuwenden, indem sie eine Umverteilung mit dem Steuersatz  $\tau^V$  anbietet. Allerdings kann die Elite dies glaubwürdig nur für Periode 1 tun, während sie in Periode 2 aufgrund ihrer ungebrochenen de jure Macht die Umverteilung auch wieder aussetzen könnte. Daher sind für die Revolutionsentscheidung die Einkommen in beiden Perioden zu berücksichtigen.

Wenn in  $t = 1$  eine Revolution stattfindet, ist das relevante Gesamteinkommen des Volkes über beide Perioden bereits auf der linken Seite von Gleichung (26) berechnet. Auch wenn in  $t = 1$  eine Umverteilung mit  $\tau^V$  stattfindet, hat die Elite einen Anreiz, diese in  $t = 2$  wieder abschaffen, wenn dann ein Wert  $\mu > \theta$  erreicht wird. In diesem Fall müsste sich das Volk in  $t = 2$  mit seinem Primäreinkommen  $y^V$  begnügen. Demgegenüber wird für  $\mu = \mu^H \leq \theta$  die Elite auch in Periode 2 eine Umverteilung anbieten. Aufgrund der Annahme der Gleichverteilung von  $\mu^H$  zwischen 0 und 1 beträgt die Wahrscheinlichkeit dafür  $\text{pr}(\mu < \theta) = q\theta$ . Daher muss das Volk mit der Gegenwahrscheinlichkeit  $(1 - q\theta)$  damit rechnen, in Periode 2 auf  $y^V$  zurückgeworfen zu werden. Der erwartete Barwert des Lebenseinkommen ist also gegeben durch

$$(28) \quad \begin{aligned} E(U^V) = & (1 - \tau^V)y^V + \frac{(\tau^V - C(\tau^V))y}{1 - \delta} \\ & + (1 - \tau^V q\theta)\beta y^V + \frac{(\tau^V - C(\tau^V))y\beta q\theta}{1 - \delta}. \end{aligned}$$

Unter Berücksichtigung von (20) kann die Revolutionsbedingung geschrieben werden als

$$(29) \quad \begin{aligned} & \frac{(1 + \beta)(1 - \mu^H)y}{1 - \delta} \geq \\ & \frac{y}{1 - \delta} [(1 - \theta)(1 + \beta - \tau^V(1 + \beta q\theta)) + (\tau^V - C(\tau^V))(1 + \beta q\theta)]. \end{aligned}$$

Diese Bedingung kann vereinfacht werden zu

$$(30) \quad \mu^H \leq \theta - \frac{1 + q\beta\theta}{1 + \beta} (\theta\tau^V - C(\tau^V)) < \theta,$$

da  $\theta\tau^V > C(\tau^V)$ . Ein Vergleich von (30) mit (27) zeigt sofort, dass die Umverteilung eine Revolution weniger wahrscheinlich macht, aber nicht gänzlich verhindern kann. Für hinlänglich niedrige Realisationen von  $\mu^H$  wird eine Revolution unabhängig von der Umverteilungsentscheidung der Elite stattfinden.

### III. Die Rolle eines Stabilisierungsfonds

Eine über  $\tau^V$  hinausgehende Umverteilung ist in dem Modell nicht möglich, weil auch aus Sicht des Volkes dadurch die Ineffizienzen des Steuersystems zu groß würden. Damit würde für  $\tau > \tau^V$  die Elite sich nicht nur ins eigene Fleisch schneiden, sondern darüber hinaus auch noch das Volk schlechter stellen. Die Elite kann also in der bisher vorgestellten Modellstruktur die Revolution in  $t = 1$  nicht verhindern, wenn Bedingung (30) erfüllt ist. Ein Teil des Problems besteht darin, dass sie sich nicht glaubwürdig auf einen Fortbestand der Umverteilung in  $t = 2$  festlegen kann. Diese mangelnde Glaubwürdigkeit ist in (30) enthalten. Kern dieses Glaubwürdigkeitsproblems ist letztlich eine aus Sicht von Periode 1 in Periode 2 zu geringe de facto Macht des Volkes. Anders ausgedrückt: Je stärker das Volk befürchten muss, in Zukunft de facto Macht zu verlieren, desto höher ist der Anreiz, in der laufenden Periode den Umsturz herbeizuführen.

Daraus folgt sofort ein (nur) auf den ersten Blick etwas kontraintuitiv erscheinendes Resultat: Es kann im Interesse der Elite liegen, die zukünftige de facto Macht des Volkes zu stärken, da dies den abrupten Übergang von der nicht-demokratischen zur demokratischen Ordnung verhindern kann. Ein Stabilisierungsfonds kann nun genau als ein Mittel interpretiert werden, die zukünftige de facto Macht des Volkes zu stärken. Daher ist es möglich, dass die Existenz eines Stabilisierungsfonds gerade im Interesse der Eliten ist und deren Ablösung von der de jure Macht verhindert.

Konkreter im Modellkontext: Die Elite kann sich dafür entscheiden, in  $t = 1$  einen noch zu charakterisierenden Anteil  $\alpha$  ihres Nachsteuereinkommens  $(1 - \tau^V)\theta y$  dieser Periode in einem Stabilisierungsfonds anzulegen und *für den Staat* damit außer Landes zu schaffen. In Periode 2 steht dieser Betrag  $S = \alpha (1 - \tau^V)\theta y$  der Elite wieder zur Verfügung, wenn diese an der Macht bleibt, d. h. wenn es weder in  $t = 1$  noch in  $t = 2$  zu einer Revolution kommt. Findet in  $t = 2$  eine Revolution statt, so fällt der Stabilisierungsfonds an das Volk, das ja nach der Revolution de jure die Macht übernimmt und dem daher auch die Eigentumsrechte am Staatsvermögen zufallen. Da diese Mittel im Ausland angelegt sind, unterliegen sie auch nicht wie der im Land erstellte Output einer Schmälerung im Umfang der Realisation von  $\mu$ .

Ein in Periode 1 eingerichteter Stabilisierungsfonds sorgt also im Kern dafür, dass in Periode 2 das Volk durch eine Revolution mehr gewinnen kann und daher eher zu dieser Revolution bereit sein wird. Dies sorgt aber genau dafür, dass die Elite auch in  $t = 2$  eher zur Umverteilung bereit sein wird, um damit eben diese Revolution zu verhindern. Damit sinkt in  $t = 1$  der Anreiz des Volkes zur Revolution. In anderen Worten: Der Stabilisierungsfonds kann das Glaubwürdigkeitsproblem der Elite lösen.

Welche Dimension muss nun der Stabilisierungsfonds annehmen, damit dieses erreicht wird? Um diese Frage zu beantworten, muss man sich zunächst vor Augen

führen, dass das Volk in Periode 2 ohne Revolution und ohne Umverteilung in jedem Fall das Einkommen  $y^V(1 - \delta) = (1 - \theta)y$  sicherstellen kann. Durch eine Revolution in  $t = 2$  kann das Volk im schlimmsten Fall – d. h. für  $\mu = 1$  – den in  $t = 1$  gebildeten Stabilisierungsfonds für sich sicherstellen. Um die de facto Macht des Volkes in jedem Fall zu erhöhen, muss die Elite den Fonds so bemessen, dass

$$(31) \quad S \geq y^V(1 - \delta) = (1 - \theta)y.$$

Dies setzt allerdings voraus, dass die Elite auch bei Umverteilung noch ein hinreichend großes Gesamteinkommen hat, um den Stabilisierungsfonds bedienen zu können. Konkret muss gelten, dass  $\delta \hat{y}^E = (1 - \tau^V)\theta y \geq (1 - \theta)y$  bzw.  $\theta \geq (2 - \tau^V)^{-1}$ . Wenn ein Stabilisierungsfonds dieser Größe eingerichtet wird, ist klar, dass die Aussetzung der Umverteilung in  $t = 2$  für die Elite nicht rational ist. Damit ist die Beibehaltung von  $\tau = \tau^V$  völlig glaubwürdig.

Abgesehen davon, dass die Elite keinen Anreiz hat, einen höheren als den durch (31) definierten Stabilisierungsfonds aufzulegen, kann dieser auch aus Sicht der Elite kontraproduktiv hoch sein. Wenn dieser nämlich so hoch ist, dass in Periode 2 *trotz Umverteilung* eine Revolution aus Sicht des Volkes Sinn macht, dann wird die von der Elite intendierte Anreizwirkung pervertiert. Selbst bei  $\mu = 1$  kann nämlich das Einkommen des durch die Aneignung von Volkes  $S$  möglicherweise größer sein als das Einkommen nach Umverteilung bei Beibehaltung der de jure Macht der Elite. Daher muss gelten, dass

$$(32) \quad S < (1 - \theta)y + (\tau^V - C(\tau^V))y.$$

Diese Überlegungen implizieren, dass es aus Sicht der Elite hinreichend ist,  $S$  so zu bemessen, dass die Bedingung (31) mit Gleichheit gilt. Daraus folgt sofort, dass

$$(33) \quad \alpha = \frac{1 - \theta}{(1 - \tau^V)\theta}.$$

Wie wirkt sich nun ein solcher Stabilisierungsfonds auf die Revolutionsbedingung in Periode 1 aus? Dazu sind nun wieder die erwarteten Lebenseinkommen mit und ohne Revolution aus der Sicht von Periode 1 zu vergleichen. Da ja die Umverteilung in  $t = 2$  nun auch aus Sicht von  $t = 1$  völlig glaubwürdig ist, lautet diese wie folgt:

$$(34) \quad \underbrace{\frac{(1 + \beta)(1 - \mu^H)y}{1 - \delta}}_{\text{Einkommen des Volkes mit Revolution}} \geq \underbrace{\frac{(1 + \beta)y[(1 - \theta)(1 - \tau^V) + (\tau^V - C(\tau^V))]}{1 - \delta}}_{\text{Einkommen des Volkes ohne Revolution}}$$

oder

$$(35) \quad \mu^H \leq \theta - (\theta\tau^V - C(\tau^V)).$$

Ein Vergleich von (35) mit (30) zeigt, dass nunmehr für einen größeren Bereich der Realisationen von  $\mu^H$  eine Revolution verhindert werden kann als bei bloßer Verfügbarkeit der Umverteilung über Steuern und Transfers.<sup>12</sup>

Die folgende Abbildung fasst die Überlegungen zusammen.

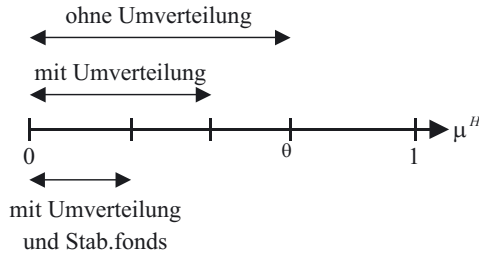


Abbildung 1: Revolutionsbedingungen unter unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen

Realisationen von  $\mu^H > \theta$  schaffen aus Sicht der Elite keinerlei Handlungsbedarf, während für niedrigere Werte ohne Zugeständnisse an das Volk die Elite sich nicht an der Macht halten kann. Innerhalb eines gewissen Bereichs links von  $\theta$  genügt es, ein Umverteilungssystem einzurichten. Ein Stabilisierungsfonds erweitert den Aktionsspielraum der Elite in dem Sinn, dass auch für Werte von  $\mu^H$ , die trotz des Versprechens einer Umverteilung eine Revolution auslösen würden, diese verhindert werden kann. Erst unterhalb dieser durch (35) definierten Schranke gibt es innerhalb des Modellrahmens für die Elite keine Möglichkeit mehr, sich an der Macht zu halten.

Die wichtigsten Aspekte dieser Analyse können wie folgt zusammengefasst werden:

### Ergebnis 5:

- a) *Stabilisierungsfonds sind in der Lage, nicht-demokratische Systeme zu stützen.*
- b) *Das heißt jedoch nicht, dass dies unter allen Umständen gelingen kann; bei einer hinreichend großen de facto Macht des Volkes wird dieses unabhängig von einem Stabilisierungsfonds eine erfolgreiche Revolution durchführen.*
- c) *Je größer die Ungleichheit zwischen Volk und Elite ist, desto größer ist der Anreiz der Eliten, einen Stabilisierungsfonds einzurichten, um die Revolution weniger wahrscheinlich zu machen.*
- d) *Die Größe eines Stabilisierungsfonds weist eine obere Schranke auf, bei deren Überschreiten eine zu große Revolutionsbereitschaft in der Zukunft induziert würde.*

<sup>12</sup> Die formale Bedingung dafür ist  $\frac{1 + q\beta\theta}{1 + \beta} < 1$ , was wg.  $q\theta < 1$  offensichtlich erfüllt ist.

Damit bietet das Modell eine durchaus facettenreiche Palette von Implikationen staatlicher Auslandsvermögen für das Verhalten in und die Stabilität von autoritären Regimen.

Es kann und soll hier der theoretischen Analyse keine umfassende empirische Evaluation angeschlossen werden. Zwei wichtige Aspekte der Daten zur Verbreitung von Stabilisierungsfonds sind aber mit dem Modell durchaus konsistent:

- Zum einen sind von den 38 Ländern, deren Fonds durch das Sovereign Wealth Fund Institute aufgelistet sind, nur neun echte Demokratien gemäß der Abgrenzung der Economic Intelligence Unit. 20 Länder sind entweder autoritäre oder hybride Regime, die neun restlichen Länder sind der Gruppe der „fehlerhaften Demokratien“ (flawed democracies) zuzurechnen. Dieser Punkt unterstützt die Modellimplikation, dass Eliten in autoritären Regimen einen Anreiz haben, den strategischen Effekt des Fonds zu nutzen.
- Zum anderen kann für die autoritären und hybriden Ordnungen festgestellt werden, dass ein niedrigeres Entwicklungsniveau auch mit im Vergleich zum BIP niedrig dotierten Fonds einhergeht. Dies bestätigt die Vorhersage des Modells, dass in Länder, in denen die Ungleichheit sehr hoch ist – wenn man einen entsprechenden Rang des Human Development Index einmal als Maß dafür akzeptiert, die Elite die Stabilisierungsfonds nicht zu groß werden lassen darf, um dadurch nicht Umstürze zu provozieren.

Abbildung 2 zeigt diesen Zusammenhang.

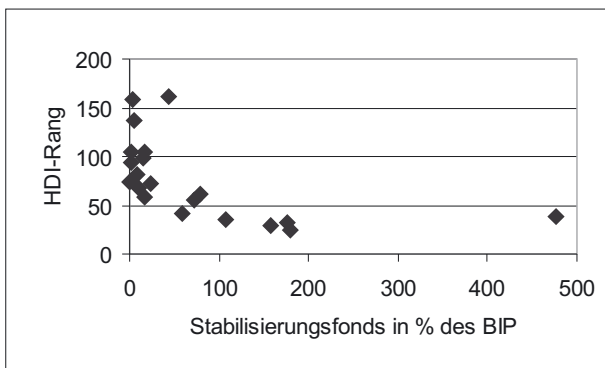


Abbildung 2: HDI-Rang und Relevanz der Stabilisierungsfonds

## E. Zusammenfassung und Ausblick

In diesem Beitrag wird die Rolle der Stabilisierungsfonds für die politische Governance eines Landes in zwei Modellrahmen analysiert. Obgleich es eine bereits recht breite Literatur zum Thema Stabilisierungsfonds gibt und gerade in der ent-

wicklungspolitischen Praxis auch schon auf den Zusammenhang zwischen Ressourcenreichtum und politischer Kultur hingewiesen wurde, gibt es bis dato dazu kaum theoretische Arbeiten.

Hier wird die Idee von Stabilisierungsfonds in zwei etwas unterschiedlichen Interpretationen in zwei sehr unterschiedlichen Modellrahmen analysiert. Zum einen wird auf die Stromgröße der windfall profits abgestellt und diese in den Rahmen der seit *Barro/Gordon* (1983) klassischen Zentralbankliteratur eingebaut. Wesentliches Resultat dabei ist, dass windfalls die Notwendigkeit bzw. Attraktivität einer politischen Regelbindung mindern. Damit kann der institutionelle Fortschritt, der gerade mit Blick auf die Geldpolitik in den vergangenen zwei Jahrzehnten weltweit enorm war, verhindert werden. In der Tat sind es vor allem die rohstoffimportierenden Industrieländer, die sich einer vermehrten geldpolitischen Disziplin unterworfen haben, während dies in den mehrheitlich nicht-demokratisch verfassten Rohstoffexportländern nicht bzw. in deutlich geringerem Umfang der Fall war.

Ein im Grund recht analoges Ergebnis liefert die Analyse eines Modells der Transition zwischen autokratischen und demokratischen Strukturen im Gefolge von *Acemoglu/Robinson* (2001, 2006). Hier kann eine Elite ein Glaubwürdigkeitsproblem haben, was die Beibehaltung einer dem Volk in Aussicht gestellten Umverteilung angeht. Ein Stabilisierungsfonds kann helfen, dieses zu lösen. Damit werden jedoch autoritäre bzw. autokratische Regime tendenziell stabilisiert.

Gerade innerhalb der zweiten Modellkategorie sind eine ganze Reihe von Erweiterungen denkbar und wünschenswert. Um nur zwei dieser möglichen Erweiterungen zu nennen: Es sollte untersucht werden, wie robust die Ergebnisse sind, wenn ein Stabilisierungsfonds nicht nur als „geparktes Kapital“ modelliert wird, sondern Rückwirkungen auf Produktivität bzw. Output zugemessen bekommt. Weiterhin wäre ein etwas reichhaltigeres Instrumentarium der Elite ins Bild zu nehmen. Ein dritter Punkt betrifft die Einbeziehung der Tatsache, dass Machtkämpfe häufig eher zwischen rivalisierenden Eliten denn zwischen einer klar abgrenzbaren Elite und dem Volk ausgetragen werden.

Sehr wünschenswert wäre darüber hinaus ein genauerer Blick auf die Daten. Zwar zeigt hier ein erster Blick durchaus eine Vereinbarkeit mancher Merkmale der Realität mit dem theoretischen Modell; allerdings ist dieser erste Blick weit davon entfernt, eine belastbare kausale Aussage zu liefern.

## Literatur

- Acemoglu, Daron/Robinson, James A.* (2001): A Theory of Political Transitions, in: *American Economic Review*, Vol. 91, pp. 938–963.
- (2006): *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, 2006.

- Afanas'ev, M.* (2004): Stabilization Fund Instruments, in: Problems of Economic Transition, Vol. 47, pp. 78–90.
- Alesina, Alberto / Tabellini, Guido* (1987): Rules and Discretion with Noncoordinated Monetary and Fiscal Policies, in: Economic Inquiry, Vol. 25, pp. 619–630.
- Asfaha, Samuel G.* (2007): National Revenue Funds: Their Efficacy for Fiscal Stability and Intergenerational Equity, International Institute for Sustainable Development, August 2007.
- Astrov, Vasily* (2007): The Russian Oil Fund as a Tool of Stabilization and Sterilization, in: Focus 1 / 07 (Österreichische Nationalbank), pp. 167–176.
- Barro, Robert / Gordon, David* (1983): A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model, in: Journal of Political Economy, Vol. 91, pp. 589–610.
- Corden, W. Max* (1984): Boom Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation, in: Oxford Economic Papers Vol. 36, pp. 359–380.
- Corden W. Max / Neary, J. Peter* (1982): Booming Sector and De-industrialisation in a Small Open Economy, in: The Economic Journal, Vol. 92, pp. 825–848.
- Davis, Jeffrey et al.* (2001): Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources. Experience and Fiscal Policy Implications, IMF Occasional Paper No. 205.
- Eifert, Benn / Gelb, Alan / Tallroth, Nils Borje* (2002): The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil-Exporting Countries, World Bank Policy Research Working Paper No. 2899.
- Eifert, Benn / Gelb, Alan / Tallroth, Nils Borje* (2003): Managing Oil Wealth, in: Finance and Development, Vol. 40, No. 1.
- Gianella, Christian* (2006): A Golden Rule for Russia? How a Rule-Based Fiscal Policy Can Allow a Smooth Adjustment to the new terms of trade, OECD Economics Department Working Papers, No. 537.
- Hou, Yilin / Duncombe, William D.* (2008): State Saving Behavior: Effects of Two Fiscal and Budgetary Institutions, in: Public Budgeting & Finance, Vol. 28, pp. 48–67.
- Krugman, Paul R.* (1987): The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Economic Consequences of Mrs. Thatcher: Notes on Trade in the Presence of Dynamic Economies of Scale, in: Journal of Development Economics, Vol. 27, pp. 41–55.
- Kudrin, A.* (2007): Stabilization Funds. International and Russian Experience, in: Problems of Economic Transition, Vol. 50, pp. 6–26.
- Merlevede, Bruno / Van Aarleand, Bas / Schoors, Koen J. L.* (2007): Russia from Bust to Boom: Oil, Politics or the Ruble?, Working Papers of Faculty of Economics and Business Administration, Ghent University, Belgium.
- Neary, J. Peter* (1984): Deindustrialisation and the Dutch Disease, CEPR Bulletin (<http://www.cepr.org/Pubs/bulletin/004/Neary.htm>).
- Sachs, Jeffrey D. / Warner, Andrew M.* (1997): Natural Resource Abundance and Economic Growth, Harvard University, Working Paper, November 1997.
- Slay, Ben* (2002): Editor's Introduction, in: Problems of Economic Transition, Vol. 45, pp. 3–4.
- Tabata, Sinchiro* (2007): The Russian Stabilization Fund and Its Successor: Implications for Inflation, in: Eurasian Geography and Economics, Vol. 48, pp. 699–712.





# **Die Hartz-Evaluation zur Existenzgründungsförderung – Eine verpasste Chance wissenschaftsgestützter Governance?**

Von *Alexander S. Kritikos*, Berlin

## **Abstract**

As a result of the „Hartz-legislation“ support schemes for start-ups by unemployed persons became the most important active labour market policy instrument. Between 2003 and mid 2006 the previously unemployed business founders could chose between two support instruments, the start-up subsidy (Existenzgründungszuschuss, SUS) and the bridging allowance (Überbrückungsgeld, BA). About one million persons used one of these two policy measures. As part of the Hartz-evaluation – being initiated by the government – it was possible to analyze scale, target group range, effectiveness, and efficiency of the two instruments. The evaluation showed that both policy measures, namely the SUS and the BA were large in scale and effective in terms of supporting the return to (self-)employment. Moreover, the BA was evaluated as an efficient instrument from a monetary point of view. The SUS successfully reached new target groups namely in particular those who had been so far underrepresented among the population of business founders. Despite the positive evaluation, the German government decided to reform the two support programmes and merged them to the start-up allowance (Gründungszuschuss).

## **A. Einleitung**

Im Jahre 2002 wurde eine Kommission unter Leitung des damaligen VW-Vorstandsmitglieds Peter Hartz mit der Aufgabe betraut, einen Vorschlag für eine umfassende Arbeitsmarktreform auszuarbeiten. Ihr ambitioniertes Ziel war es, so in der Einleitung des Berichts der *Kommission* (2002, S. 5) „das seit vielen Jahren wuchernde gesellschaftliche Übel der Arbeitslosigkeit jenseits der festgefahrenen Diskussionsfronten wirksam und nachhaltig anzugehen.“ Im Herbst 2002 wurde von dieser Kommission unter dem programmatischen Titel „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ein Werk mit Vorschlägen zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der damaligen „Bundesanstalt für Arbeit“ vorgelegt. Diese Vorschläge mündeten in einer Reform der Arbeitsmärkte und einer Neuorganisation der in „Bundesagentur für Arbeit“ umbenannten staatlichen Arbeitslosenversicherung. In zwei Stufen wurde die Einführung verschiedener neuer arbeits-

marktpolitischer Programme unter dem Titel Hartz I-III (mit Beginn am 1. Januar 2003) und Hartz IV (mit Beginn am 1. Januar 2004) in Gesetze gegossen.

Verbunden mit der Verabschiedung dieser Gesetzgebung war ein bemerkenswerter Ablauf. Nicht zuletzt weil die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ keine etablierte Institution im Rahmen der Exekutive oder Legislative darstellte, sollten diese Gesetze zunächst für drei Jahre gelten. In dieser Zeit sollte darüber hinaus überprüft werden, welche Wirksamkeit die von der Kommission entwickelten Instrumente entfalteten, insbesondere ob und in welchem Umfang ihre Umsetzung zu mehr regulärer Beschäftigung und zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitrug. Daher verabschiedete der Deutsche Bundestag gleichzeitig am 14. November 2002 einen Entschließungsantrag, in dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, „... die Umsetzung der Hartz-Vorschläge ... zeitnah evaluieren zu lassen.“ Erste belastbare Ergebnisse der Untersuchungen sollten nach drei Jahren vorliegen, auf deren Grundlage über die Fortsetzung der Instrumente entschieden würde.

Auf diese Weise wurde nicht nur eine der umfassendsten Arbeitsmarktreformen, sondern auch eine neue Form der Governance zu Überprüfung der Wirksamkeit prozesspolitischer Maßnahmen in Gang gesetzt. Die Kombination aus begrenzter Geltungsdauer eines Gesetzes und wissenschaftlicher Evaluation durch externe Forschungsinstitute, deren Ergebnisse der Legislative als Basis für die Weiterentwicklung der Gesetzgebung dienen sollte, stellte ein Novum in der wissenschaftsgestützten Governance wirtschaftspolitischer Maßnahmen dar. Eine konsequente Umsetzung dieses Ablaufs eröffnete die Möglichkeit, zeitnah Umfang, Effektivität und Effizienz der einzelnen Instrumente zu messen, Verbesserungsmöglichkeiten zu entwickeln und diese direkt in den weiteren Gesetzgebungsprozess einfließen zu lassen. Ziel des Artikels ist es daher, anhand eines zentralen Moduls der Hartz-Reform, nämlich der finanziellen Förderung von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit (besser bekannt unter dem Schlagwort „Ich-AG“), zu untersuchen, inwieweit diese Form der Governance umgesetzt wurde, welche zeitlichen Abläufe im gesamten Evaluationsprozess zu beobachten waren und welche institutionellen Rahmenbedingungen entwickelt werden mussten, um die Effektivität einer solchen Governance Struktur zu verbessern.<sup>1</sup>

Das Instrument des Existenzgründungszuschusses (ExGZ) eignet sich besonders für die Zielsetzung dieses Artikels – und das aus mehreren Gründen. Erstens galt die Einführung des ExGZ in der öffentlichen Meinung als unnötiges Modul, da es mit dem Überbrückungsgeld (ÜG) bereits ein erfolgreiches Instrument zur Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit gab. Entsprechend waren auf fachlicher Ebene die Erwartungen an die Wirksamkeit des ExGZ pessimistisch – es wurden

---

<sup>1</sup> Das Modul „Existenzgründungen“ wurde vom Forschungsverbund IAB, DIW, GfA, sinus und infas im Rahmen der Hartz-Evaluation untersucht. Die Erkenntnisse aus der Evaluation in diesem Beitrag basieren im Wesentlichen auf den Ergebnissen des Forschungsverbundes; siehe dazu auch *IAB, DIW, GfA, sinus und infas* (2006, 2007).

vorwiegend Mitnahmeeffekte beim ExGZ und Substitutionseffekte zwischen den beiden Programmen ÜG und ExGZ prognostiziert. Das Medienecho konnte man als uneingeschränkt negativ bezeichnen. Zweitens entwickelte sich dieses Instrument entgegen aller Erwartungen vom Umfang her zu einem der größten Programme und damit in der Wahrnehmung eines kameralistischen Systems auch zu einem der teuersten Instrumente der Hartz-Reform. Drittens wurde an die evaluierenden Forschungsinstitute eine im vorgegebenen Zeitrahmen nur begrenzt lösbare Aufgabe gestellt. Da der ExGZ eine Förderlaufzeit von drei Jahren hatte, gleichzeitig aber auch belastbare Ergebnisse aus der Evaluation innerhalb von drei Jahren vorliegen sollten, war es im Rahmen der Evaluation unmöglich, Daten über Teilnehmer auszuwerten, deren Förderung mit dem ExGZ bereits ausgelaufen war.

Vor diesem Hintergrund wird zunächst in Kapitel B ein kurzer Überblick über die Ausgestaltung der beiden Instrumente zur Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit, dem ExGZ und dem damals parallel weiterhin existierenden Überbrückungsgeld, kurz vorgestellt. In Kapitel C werden mögliche Förderwirkungen der beiden Instrumente diskutiert. Kapitel D fasst die Ergebnisse aus den Berichten der Hartz-Evaluation zusammen und stellt die jüngste Reform der Gründungsförderung vor, die Fusion von ÜG und ExGZ zum Gründungszuschuss. Kapitel E liefert einen Nachtrag, nämlich die neuesten Erkenntnisse über die Langzeiteffekte der Förderung mit den beiden alten Instrumenten. Kapitel F schließt mit einer Bewertung der Möglichkeiten wissenschaftsgestützter Governance in der Wirtschaftspolitik.

## **B. Fördervoraussetzungen und Umfang der Programme**

Dieses Kapitel liefert zunächst in Abschnitt I einen Überblick über die Zugangsvoraussetzungen zu ÜG und ExGZ. In Abschnitt II wird über das Fördergeschehen der beiden Instrumente seit Einführung des ExGZ berichtet.

### **I. Förderbedingungen von Überbrückungsgeld und „Ich-AG“**

Das im Jahre 1986 eingeführte ÜG hatte im Wesentlichen das Ziel, arbeitslosen Gründern in der Startphase ihrer beruflichen Selbständigkeit den Lebensunterhalt für eine Dauer von 6 Monaten ab dem Tag der Gründung ihrer eigenen Unternehmung zu finanzieren. Die nachstehende Übersicht 1 zeigt die wichtigsten Förderkonditionen des Überbrückungsgeldes:

Die Höhe der Förderung errechnete sich aus den individuellen Ansprüchen auf Arbeitslosengeld zuzüglich der Sozialversicherungsbeiträge (etwa 70%), die die Arbeitsagentur im Falle einer fortbestehenden Arbeitslosigkeit sonst an andere

## Übersicht 1

**Förderkonditionen Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III)**

<b>Zugangs-voraussetzungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Anspruch</i> auf Entgeltersatzleistungen nach dem SGB III <i>oder</i> Teilnahme an einer Maßnahme zur Gründungsvorbereitung <i>oder</i> Teilnahme an einer ABM (§ 57 (2) Nr. 1 SGB III)</li> <li>• Stellungnahme einer fachkundigen Stelle über die Tragfähigkeit der Existenzgründung (§ 57 (2) Nr. 2 SGB III)</li> </ul>
<b>Leistungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überbrückungsgeld für 6 Monate in Höhe des Arbeitslosengeldes (§ 57 (3), (5) SGB III)</li> <li>• Zzgl. darauf entfallende pauschalisierte Sozialversicherungsbeiträge § 57 (5) SGB III</li> </ul> Soziale Absicherung <i>von Anfang an</i> in eigener Verantwortung
<b>Sonstiges</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es besteht ein Rechtsanspruch auf die Förderung (§ 57 (1) SGB III).</li> <li>• Ausschluss erneuter Förderung (auch ExGZ), für 24 Monate ab Gründung (§ 57 (4) SGB III). Restansprüche auf Arbeitslosengeld können für vier Jahre ab ihrer Entstehung geltend gemacht werden (§ 147 SGB III).</li> </ul>

Quelle: Caliendo, Kritikos und Wiefßner (2006).

Sozialversicherungsträger abführte. Das ÜG wurde nach Vorlage einer Tragfähigkeitsbescheinigung über die geplante Unternehmung gewährt. Diese wurde von so genannten fachkundigen Stellen ausgestellt (etwa Industrie- und Handelskammern oder Steuerberatern). Um sie zu erhalten, mussten die Gründer einer dieser Stellen einen überzeugenden Geschäftsplan vorlegen, welcher insbesondere die Nachhaltigkeit der geplanten Unternehmung nachweisen sollte.

Am 1. Januar 2003 wurde mit dem Zweiten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt für gründungswillige Arbeitslose der ExGZ als alternative Fördermaßnahme eingeführt. Im Unterschied zum ÜG sollte der ExGZ vorrangig die soziale Absicherung ermöglichen und erklärt die von individuellen Arbeitslosengeldansprüchen unabhängige Förderhöhe, nämlich einen fixen Förderbetrag von 600 Euro im ersten Jahr, und die wesentlich längere Förderdauer von bis zu drei Jahren mit dann allerdings sinkenden Förderbeträgen von 360 Euro im zweiten und 240 Euro im dritten Jahr. Bis zum Herbst 2004 konnte der ExGZ ohne die Entwicklung eines Geschäftsplans beantragt werden. Dies wurde zum 1. September 2004 geändert, so dass ab diesem Zeitpunkt auch der ExGZ nur gegen Vorlage einer auf der Entwicklung eines Geschäftsplans beruhenden Tragfähigkeitbescheinigung bewilligt wurde. Ursprünglich war der ExGZ bis Ende 2005 befristet. Die Geltungsdauer des Existenzgründungszuschusses wurde nach dem Regierungswechsel im Herbst 2005 für weitere 6 Monate bis zum 30. Juni 2006 verlängert (siehe Übersicht 2).

## Übersicht 2

**Förderkonditionen Existenzgründungszuschuss (§ 421 I SGB III)**

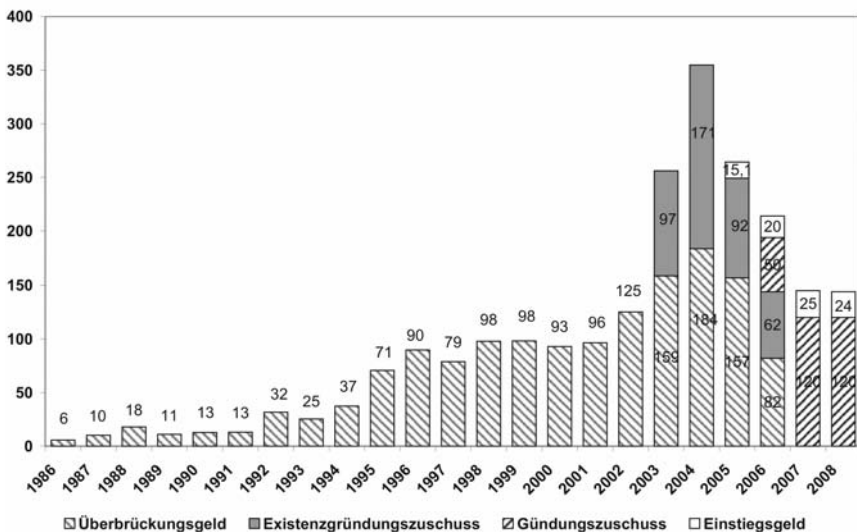
<b>Zugangsvoraussetzungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Bezug</i> von Entgeltersatzleistung en nach dem SGB III <i>oder</i> Teilnahme an einer ABM (§ 421 I (1) Nr. 1 SGB III)</li> <li>• Das aus der selbständigen Tätigkeit erzielte Arbeitseinkommen nach § 15 SGB IV darf voraussichtlich 25.000 Euro im Jahr nicht überschreiten (§ 421 I (1) Nr. 2 SGB III).</li> <li>• Seit September 2004 Stellungnahme einer fachkundigen Stelle über die Tragfähigkeit der Existenzgründung (§ 421 I (1) Nr. 3 SGB III)</li> </ul>
<b>Leistungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Zuschuss kann bis zu drei Jahre erbracht werden und wird jeweils längstens für ein Jahr bewilligt (§ 421 I (2) SGB III).</li> <li>• Die Höhe beträgt 600 Euro pro Monat im ersten Jahr, 360 Euro monatlich im zweiten und 240 Euro pro Monat im dritten Förderjahr (§ 421 I (2) SGB III).</li> <li>• Die Weiterbewilligung erfordert die Erfüllung o.g. Voraussetzungen.</li> <li>• Obligatorische Mitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung</li> <li>• Günstige Konditionen für gesetzliche Krankenversicherung und Pflegeversicherung</li> </ul>
<b>Einschränkungen / Ausschluss</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überschreitet das Arbeitseinkommen im Jahr 25.000 Euro, wird nach Ablauf des Bewilligungszeitraums kein weiterer Zuschuss geleistet (§ 421 I (3) SGB III); dabei werden Arbeitsentgelte aus anderen Tätigkeiten miteinbezogen.</li> </ul>
<b>Sonstiges</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es besteht ein Rechtsanspruch auf die Förderung (§ 421 I (1) SGB III).</li> <li>• Ausschluss erneuter Förderung (auch ÜG), für 24 Monate ab Gründung (§ 421 I(4) Nr. 2 SGB III); Ausschluss von Doppelförderung mit parallelem Bezug von ÜG (§ 421 I (4) Nr. 1)</li> <li>• Restansprüche auf Arbeitslosengeld können für vier Jahre ab ihrer Entstehung geltend gemacht werden (§ 147 SGB III).</li> </ul>

Quelle: Caliendo, Kritikos und Wiefner (2006).

**II. Förderumfang von Überbrückungsgeld und „Ich-AG“**

Seit Einführung des Überbrückungsgeldes hat sich die Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit zu einem zentralen Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik entwickelt. Wies die Bundesagentur für Arbeit 1986 (siehe Abbildung 1) im ersten Jahr des Bestehens des Überbrückungsgeldes 5.600 geförderte Gründungen aus Arbeitslosigkeit aus, so war die Zahl der Personen, die mit dem ÜG unterstützt wurden, im Jahr 1994 auf 37.000 Personen und im Jahr 2002, dem Jahr vor Einführung des ExGZ, auf 125.000 Personen angewachsen. Im Jahr 2003 verdoppelte

sich die Zahl der Personen, die zur Überbrückung der Startphase ihrer Selbständigkeit entweder von ÜG oder dem neu hinzugekommenen ExGZ Gebrauch machten, auf über 250.000 Personen. Aufgrund der Umstellung der Zugangsbestimmungen zum Arbeitslosengeld kann das Jahr 2004 eher als Ausnahme bewertet werden, als sogar 350.000 zuvor arbeitslose Personen sich zu Beginn ihrer selbständigen Tätigkeit fördern ließen. Das Jahr 2005 ist in seiner Förderstruktur dem Jahr 2003 sehr ähnlich. Allerdings war neben dem ÜG und dem ExGZ noch das Einstiegsgeld hinzugekommen, das für Empfänger des so genannten Arbeitslosengeldes II aufgrund des erschwerten Zugangs zu ÜG und ExGZ entwickelt wurde und im Jahr 2005 mit 15.000 Förderungen zu Buche schlug. Im Verlauf des Jahres 2006 wurden ÜG und ExGZ geschlossen und ein neues Förderinstrument, der Gründungszuschuss eingeführt. In diesem Jahr des neuerlichen Übergangs und der Existenz von insgesamt 4 verschiedenen Förderinstrumenten ging die Zahl der geförderten Gründungen auf etwas über 200.000 Gründungen zurück. Die Jahre 2007 und 2008, in denen für Empfänger des Arbeitslosengeld I nur noch die Förderung mit dem Gründungszuschuss und für Empfänger des Arbeitslosengeld II die Förderung mit dem Einstiegsgeld zur Verfügung stand, waren starke Förderrückgänge zu beobachten, nämlich auf rund 120.000 geförderte Gründungen mit dem Gründungszuschuss und weitere 25.000 Förderungen mit dem Einstiegsgeld. Die Gründungsdynamik ist damit auf das Niveau vor Einführung der „Ich-AG“ zurückgekehrt.



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2009).

Abbildung 1: Geförderte Gründungen aus Arbeitslosigkeit in Tsd. 1986–2008 (BA)

Die staatliche Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit hat somit in den letzten 20 Jahren an Bedeutung gewonnen. Während der Zeit der „Ich-AG“ hat sie einen Gründungsboom ausgelöst, der auch im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern einmalig war (für einen Vergleich der Gründungszahlen und der Entwicklung von Selbständigen in Westeuropa, siehe *Caliendo* und *Kritikos*, 2007). Dementsprechend stiegen auch die Gesamtausgaben für die Gründungsförderung erheblich an.

### **C. Diskussion über die Bewertung der Gründungsförderung**

Eine öffentliche Förderung von Existenzgründungen zur Sicherung des Lebensunterhalts bzw. zur sozialen Absicherung der Person während der Startphase in die Selbständigkeit erscheint auf den ersten Blick ein zweischneidiges Schwert zu sein. Vordergründig könnte man davon ausgehen, dass es zwei Gruppen von förderfähigen Personen gäbe, nämlich zum einen solche, die sich ohnehin für eine Gründung aus Arbeitslosigkeit entschieden hätten. Diese Personen scheinen nicht mehr förderbedürftig zu sein, da ihre Entscheidung bereits gefallen ist und sie sich somit auch ohne Förderung selbständig gemacht hätten. Die zweite Gruppe umfasst Personen, die sich erst aufgrund der finanziellen Förderung für eine selbständige Tätigkeit entscheiden. Bei dieser zweiten Gruppe ließe sich die Frage stellen, ob diese Personen die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Selbständigkeit – nämlich eine ausreichende Motivation für diese spezielle Erwerbsform – mitbringen. Strebte die gleiche Person ohne Förderung keine Gründung an, könnte man mithin auf mangelnde Motivation schließen, was abermals gegen eine finanzielle Förderung auch dieser zweiten Gruppe sprechen würde. Ergebnis einer solchen vordergründigen Analyse wäre also: keine der beiden förderfähigen Zielgruppen erwiese sich als förderwürdig.

Von grundlegender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Frage, welche Förderwirkungen die Programme entfalten sollen und können. Dazu sei grundsätzlich vorangestellt, dass eine erfolgreiche Gründung von verschiedenen Faktoren abhängt. So gibt es beispielsweise eine Vielzahl von Hinweisen auf die elementare Bedeutung von Kernkompetenzen wie Branchenerfahrungen, Marktkenntnisse und Produktverständnis. Als weitere Voraussetzungen werden in der Gründungsliteratur unterschiedliche (kaufmännische, technische und planerische) Kenntnisse genannt, ebenso wie eine Vielzahl unternehmerischer Fähigkeiten und Fertigkeiten (siehe inter alia *Mellegewig* und *Witt*, 2002, sowie *Caliendo* und *Kritikos*, 2008).

Für Gründer aus Arbeitslosigkeit ist nicht auszuschließen, dass sie Defizite sowohl bei den notwendigen Kenntnissen als auch bei den unternehmerischen Fähigkeiten aufweisen, bzw. diese in ihrer vorherigen abhängigen Beschäftigung nicht erwerben konnten. Daher kann die Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit mit ÜG und ExGZ verschiedene Funktionen erfüllen: Erstens schafft die Förder-

phase Freiraum für planerische Aktivitäten zur Entwicklung eines tragfähigen Geschäftskonzeptes. Zweitens besteht innerhalb dieses finanzierten „Zeitfensters“ die Möglichkeit, durch qualifiziertes Training und Coaching bestehende Defizite an notwendigen Kenntnissen und Fähigkeiten abzubauen. Drittens kann die finanzielle Unterstützung durch die Förderprogramme nicht nur den Lebensunterhalt in der Startphase sichern, wenn noch keine Umsätze generiert werden, sondern auch moderate Investitionen ermöglichen. Dies scheint von besonderer Bedeutung, da die meisten Gründer aus Arbeitslosigkeit mit wenig Kapital (weniger als 10.000 Euro) starten (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

**Kapital zur Gründung und zur Festigung der Unternehmung**

<b>Kohorte</b> <b>3. Quartal 2003</b>	<b>Existenzgründungszuschuss</b>		<b>Überbrückungsgeld</b>	
	<b>Frauen</b>	<b>Männer</b>	<b>Frauen</b>	<b>Männer</b>
<b>Gründungskapital</b>				
Kein oder kaum Startkapital	58 %	50 %	40 %	35 %
Bis 10.000 €	31 %	34 %	32 %	29 %
Über 10.000 €	11 %	16 %	28 %	36 %
<b>Brauchte weiteres Kapital</b>	<b>31 %</b>	<b>34 %</b>	<b>41 %</b>	<b>29 %</b>
Wachstumsfinanzierung	68 %	69 %	62 %	61 %
Ersatzfinanzierung	37 %	32 %	29 %	29 %
<b>Eigenkapitalquote</b>	<b>76 %</b>	<b>76 %</b>	<b>69 %</b>	<b>73 %</b>

*Quelle: Caliendo und Kritikos (2007).*

Aus verschiedenen Gründen erfolgt die Finanzierung dieser Start-ups kaum durch institutionelle Anbieter wie etwa Banken, sondern größtenteils über private Netzwerke oder durch eigene Ersparnisse, die ohne Förderung (mit ÜG oder ExGZ) entsprechend aufgezehrt würden. Betrachtet man die drei genannten Funktionen gemeinsam, kann die Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit – jenseits von Fragen der Ausgestaltung – grundsätzlich die Voraussetzung schaffen, entscheidenden Tätigkeiten für eine erfolgreiche Gründung nachzugehen.

Aus diesem Grund wäre es optimal, zur Bewertung der Effektivität der Gründungsförderung einen Ansatz zu wählen, bei dem Gründer aus Arbeitslosigkeit, die mit dem ÜG oder dem ExGZ gefördert wurden, mit ungeforderten Gründern aus Arbeitslosigkeit verglichen würden. Da es während der Laufzeit der Hartz- Gesetze kaum arbeitslose Personen gab, die sich ohne diese finanzielle Förderung selbständig machten, war eine solche Vergleichsgruppenbildung mangels Nichtteilnehmer nicht möglich. Alternativ wurde daher eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen herangezogen, die mit keinem Programm unterstützt wurden.



Zentrales Problem eines solchen Vergleichs sind mögliche verzerrende Effekte, die aus unterschiedlichen Charakteristika von Arbeitslosen mit Ambitionen zur selbstständigen Tätigkeit im Vergleich zu anderen Arbeitslosen herrühren können. Es zeigte sich vor allem in der Vergangenheit, dass aus der Population der Arbeitslosen vor allem höher qualifizierte Personen eine selbstständige Tätigkeit aufnahmen. Dies ist insofern von Bedeutung, als neben den Grundvariablen Alter und Geschlecht gerade von den Qualifikationsmerkmalen Erklärungspotential für späteren unternehmerischen Erfolg ausgehen.

Dementsprechend wurde ein bekanntes Verfahren zur Behebung von Selektionsverzerrungen, nämlich das so genannte Propensity Score Matching (PSM), verwendet (siehe *Baumgartner und Caliendo*, 2008, für weitere Details). Die zugrunde liegende Idee von Matching-Verfahren besteht im Allgemeinen darin, für Teilnehmer vergleichbare Nicht-Teilnehmer zu finden, um mögliche Selektionseffekte durch Qualifikation, Alter oder andere wesentliche sozioökonomische Merkmale auszuschließen. Bei der Anwendung des PSM wird zunächst mittels eines Standardmodells die Wahrscheinlichkeit geschätzt, zu einer der beiden Gruppen zu gehören. Im Anschluss daran wird in Bezug auf diese Wahrscheinlichkeit für jeden Teilnehmer ein möglichst ähnlicher Nicht-Teilnehmer ausgewählt. Diese Vorgehensweise erlaubt die Untersuchung der Wirksamkeit eines solchen Instruments der aktiven Arbeitsmarktpolitik (siehe *Forschungsverbund IAB et al.*, 2006).

## **D. Ergebnisse der Hartz-Evaluation**

### **I. Die Zwischenevaluation 2005**

Ende Juni 2005 wurde eine Zwischenevaluation vorgelegt, die als Grundlage für den ersten Bericht an den Deutschen Bundestag diente und die bereits belastbare Ergebnisse zu allen Fragestellungen der Untersuchung beinhalten sollte (siehe *Forschungsverbund IAB et al.*, 2006). Die Gesamtbetrachtung zeigte bereits zu diesem Zeitpunkt, dass mit Einführung der „Ich-AG“ im Jahr 2003 die Zahl der insgesamt geförderten Gründungen aus Arbeitslosigkeit auf ein nie gekanntes Niveau stieg (siehe Abbildung 1). Entgegen aller Erwartungen erhöhte sich die Förderung mit ÜG von 125.000 auf knapp 159.000 Gründer. Hinzu kamen weitere 95.000 Förderungen mit dem ExGZ.

Des Weiteren stellte sich heraus, dass ÜG und ExGZ von unterschiedlichen Zielgruppen in Anspruch genommen wurden (siehe Tabelle 2). Beim ÜG waren drei von vier Personen männlich und gut qualifiziert. Ein Vergleich mit dem gesamten Gründungsgeschehen machte darüber hinaus deutlich, dass die ÜG-Empfänger bei den grundlegenden sozioökonomischen Merkmalen viel eher den nicht geförderten Gründern als den durchschnittlichen Arbeitslosen ähnelten.<sup>2</sup> Mit dem ExGZ wur-

---

<sup>2</sup> Siehe dazu im Einzelnen *Piorkowsky* (2008).

den hingegen Zielgruppen erreicht, die im gesamten Gründungsgeschehen zuvor unterrepräsentiert waren. Vor allem ein hoher Frauenanteil, der den Anteil der Frauen am gesamten Gründungsgeschehen bei weitem überstieg,<sup>3</sup> ein niedrigeres Qualifikationsniveau der Ich-AGler im Vergleich zu den ÜG-Gründern, sowie ein signifikant höherer Anteil junger Männer zeichnete die Teilnehmerstruktur des ExGZ aus.

*Tabelle 2*  
**Sozioökonomische Variablen**

<b>Kohorte</b> <b>3. Quartal 2003</b>	<b>Existenzgründungszuschuss</b>		<b>Überbrückungsgeld</b>	
	<b>Frauen</b>	<b>Männer</b>	<b>Frauen</b>	<b>Männer</b>
<b>Alter</b>				
18 – 29 Jahre	13 %	24 %	11 %	13 %
30 – 39 Jahre	39 %	34 %	43 %	38 %
40 – 49 Jahre	35 %	28 %	32 %	35 %
<b>Geschlecht</b>	<b>47 %</b>	<b>53 %</b>	<b>25 %</b>	<b>75 %</b>
Niedriger Schulabschluss	31 %	47 %	16 %	32 %
Hoher Schulabschluss	35 %	29 %	56 %	44 %

*Quelle: Forschungsverbund IAB et al. (2006).*

Erste Analysen zeigten, dass der Großteil aller Nutzer des ExGZ und des ÜG zum ersten Interviewzeitpunkt nach wie vor selbständig war (siehe Tabelle 3). Die Verbleibsquoten in Selbständigkeit waren zu diesem Zeitpunkt für ExGZ-Teilnehmer höher als für ÜG-Teilnehmer. Keine eindeutigen Tendenzen ließen sich zwischen Ost und West und zwischen den Geschlechtern feststellen. Für das Überbrückungsgeld, das zum Interviewzeitpunkt schon mindestens seit zehn Monaten ausgelaufen war, konnte eine Verbleibsquote in Selbständigkeit von ca. 70% beobachtet werden. Beim ExGZ, den die Teilnehmer zum Interviewzeitpunkt noch immer bezogen, waren die Verbleibsquoten signifikant höher, doch war hier zu berücksichtigen, dass der Erfolg der Gründung nach dem Ende der Förderung noch nicht abgeschätzt werden konnte (siehe Caliendo, Kritikos und Wießner, 2006).

Zentrales Anliegen dieses Berichts war darüber hinaus eine erste Messung der Wirkungen von ÜG und ExGZ im Hinblick auf die Integration in den Arbeitsmarkt. Der erste Bericht konzentrierte sich auf die Auswertung der Ergebnisvariablen „Nicht arbeitslos gemeldet“.<sup>4</sup> Dazu wurde der mit Teilnehmern des ÜG und ExGZ bestückte Datensatz, bestehend aus einer computerunterstützten Telefonbefragung einer repräsentativ ausgewählten Stichprobe von jeweils 3.000 ÜG-Grün-

<sup>3</sup> In diesen Jahren lag der Anteil der Gründerinnen im Haupterwerb bei knapp 30% (siehe Piorkowsky, 2008), beim ExGZ hingegen bei knapp 50%.

<sup>4</sup> Siehe hier und im Weiteren *Forschungsverbund IAB et al. (2006)*.

Tabelle 3

## Verbleib in Selbständigkeit nach 16 / 28 / 56 Monaten

	Existenzgründungszuschuss				Überbrückungsgeld			
	Westdeutschland		Ostdeutschland		Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
<b>Nach 16 Mon.</b>								
Selbständig	74,4	78,2	79,9	79,8	71,8	66,0	71,8	67,9
Arbeitslos	15,1	9,1	14,2	9,7	13,8	14,8	16,4	18,6
SV beschäftigt	7,9	5,3	3,0	5,0	11,6	14,6	9,2	8,0
Sonstige	2,7	7,5	2,8	5,5	2,8	4,6	2,6	5,5
<b>Nach 28 Mon.</b>								
Selbständig	67,6	71,9	77,6	74,1	71,5	66,1	70,0	67,9
Arbeitslos	15,2	8,0	14,2	9,5	11,1	10,4	14,3	11,9
SV beschäftigt	11,7	8,1	5,2	8,3	14,0	17,5	13,1	11,7
Sonstige	5,6	12,1	2,9	8,2	3,4	5,9	2,5	8,5
<b>Nach 56 Mon.</b>								
Selbständig	59,7	59,1	62,9	57,1	67,9	66,6	70,2	56,4
Arbeitslos	11,7	7,8	9,8	10,4	6,7	3,0	6,8	10,0
SV beschäftigt	20,9	16,5	19,9	18,9	21,1	23,5	20,0	23,0
Sonstige	7,6	16,6	7,4	13,5	4,3	6,8	2,9	10,6

Quellen: Forschungsverbund IAB et al. (2006, 2007), Caliendo, Künn und Wießner (2008).

dern und ExGZ-Gründern aus dem dritten Quartal 2003, wie in Kapitel C beschrieben, mit Nichtteilnehmern gematcht, die in den wesentlichen sozio-ökonomischen Merkmalen die gleichen Ausprägungen auswiesen. Insgesamt wurden dazu mehr als 11.000 Beobachtungen ausgewertet. Es ergaben sich für das Kriterium „Nicht arbeitslos gemeldet“ stark positive Effekte, die zum Ende des ersten Beobachtungszeitraums knapp 40 Prozentpunkte betrugen (siehe Tabelle 4). Diese Tendenzen fanden sich für alle Gruppen – also sowohl für Männer wie Frauen als auch für Ost- und Westdeutschland – in beiden Förderinstrumenten (siehe auch *Caliendo, Kritikos und Wießner*, 2006).

Zu guter Letzt wurden in der ersten Evaluationsphase die durch Gründungen induzierten Beschäftigungseffekte untersucht. Im Hinblick auf diese Variable konnten insbesondere beim ÜG erste Erfolge beobachtet werden. Bereits 16 Monate nach Gründung hatten knapp 30% aller ÜG-Empfänger mindestens einen Mitarbeiter (siehe Tabelle 5). Hingegen waren die durch ExGZ-Gründungen induzierten Beschäftigungseffekte geringer. Ein Großteil, nämlich über 90% der neuen Selbständigen, arbeitete weiter in der klassischen Ein-Personen-Ich-AG (siehe *Caliendo, Kritikos und Wießner*, 2006).

Interessant ist in diesem Zusammenhang, wie viele Mitarbeiter von denjenigen Gründern durchschnittlich eingestellt wurden, die nicht mehr alleine arbeiteten. ÜG-Empfänger gaben durchschnittlich etwas mehr als drei Personen eine Arbeit.

Tabelle 4

Effekte im Vergleich zu einer Kontrollgruppe von Nicht-Teilnehmern

Erfolgskriterium:	Existenzgründungszuschuss				Überbrückungsgeld			
	Westdeutschland		Ostdeutschland		Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
nicht arbeitslos gemeldet (nach 16 Mon.)	38 %- Punkte	30 %- Punkte	40 %- Punkte	47 %- Punkte	27 %- Punkte	24 %- Punkte	32 %- Punkte	27 %- Punkte
Selbständig oder SV beschäftigt (nach 28 Mon.)	36 %- Punkte	43 %- Punkte	43 %- Punkte	49 %- Punkte	28 %- Punkte	34 %- Punkte	37 %- Punkte	39 %- Punkte
Selbständig oder SV beschäftigt (nach 56 Mon.)	21 %- Punkte	14 %- Punkte	25 %- Punkte	29 %- Punkte	17 %- Punkte	20 %- Punkte	23 %- Punkte	26 %- Punkte
Arbeitseink.	443 €	148 €	491 €	347 €	777 €	283 €	672 €	302 €
Monetäre Effiz.	-5.440 €	-6.900 €	-5.360 €	-8.101 €	2.880 €	1.100 €	1.500 €	44 €

Quellen: Forschungsverbund IAB et al. (2006, 2007), Caliendo, Künn und Wießner (2008).

ExGZ-Gründer beschäftigten rund zwei weitere Mitarbeiter. Der Großteil der Mitarbeiter von ÜG-Empfänger waren dabei sozialversicherungspflichtige Vollzeitkräfte. Beim ExGZ waren auch die Anteile von sozialversicherungspflichtigen Vollzeitkräften geringer (siehe Tabelle 5 und Caliendo et al., 2006).

Tabelle 5

Entwicklung der Mitarbeiterzahl

	Existenzgründungszuschuss				Überbrückungsgeld			
	Westdeutschland		Ostdeutschland		Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
<b>Mindestens einen Mitarbeiter</b>								
Nach 16 Monaten	9,8	7,9	9,2	5,9	29,8	21,9	27,8	22,0
Nach 28 Monaten	14,8	9,1	8,1	9,3	32,9	24,9	27,4	21,9
Nach 56 Monaten	21,0	16,8	21,3	20,1	41,9	30,8	35,2	28,5
<b>Nach 56 Monaten</b>								
Nach 16 Monaten	2,4	2,2	2,2	1,8	3,4	3,3	3,5	2,6
Nach 28 Monaten	2,6	3,2	1,9	1,5	4,1	4,0	3,9	2,4
Nach 56 Monaten	2,6	2,3	2,4	1,7	4,7	5,1	3,6	2,6

Quellen: Forschungsverbund IAB et al. (2006, 2007), Caliendo, Künn und Wießner (2008).

Das Fazit der ersten Evaluationsrunde fiel positiv aus, wonach der ExGZ, das unter allen Hartz-Gesetzen im Vorfeld als überflüssig bewertete Instrument, in den ersten beiden Jahren eine Wirkung entfaltete, die in keiner Weise vorhergesehen wurde. Mit seiner Einführung wurde ein erheblicher Anstieg von Gründungen aus Arbeitslosigkeit beobachtet. Die überwiegende Mehrzahl der geförderten Personen hatte sich zum ersten Befragungszeitpunkt nicht wieder arbeitslos gemeldet. Darüber hinaus war die Zahl der ÜG-Gründer entgegen aller Erwartungen auch nach Einführung des ExGZ weiter angestiegen. Die Teilnehmerstruktur des ÜG hatte sich kaum verändert. Erklären ließ sich dieses Ergebnis durch die Inanspruchnahme der ExGZ durch neue Zielgruppen, die unter den ÜG-Teilnehmern unterrepräsentiert waren und sehr viel mehr den durchschnittlichen Ausprägungen der Gruppe der Arbeitslosen entsprachen. Dabei fielen im Vergleich zu den ÜG-Gründungen die mit dem ExGZ geförderten Gründungen kleiner aus, was angesichts der Tatsache, dass mit dem ExGZ bisher im Gründungsgeschehen unterrepräsentierte Gruppen angesprochen wurden, nicht verwundern durfte (siehe *Caliendo, Kritikos und Wießner, 2006*).

Beide Programme konnten hinsichtlich der Vermeidung einer Rückkehr in die Arbeitslosigkeit zu diesem Zeitpunkt als erfolgreich angesehen werden. Für das Überbrückungsgeld basierte diese Aussage auf einem ausreichenden Zeitraum nach Beendigung der Förderung. Gleichzeitig wurde angesichts der begrenzten Aussagefähigkeit der Ergebnisse für den ExGZ, die Teilnehmer waren ja noch in der Förderung, deutlich gemacht, dass es wünschenswert wäre, der Evaluationsforschung mehr Zeit zu geben, um langfristige Effekte von Programmen allgemein und des ExGZ im Besonderen zu ermitteln.

## II. Der Abschlussbericht 2006

Der zweite Bericht im Rahmen der Evaluationen der Hartz-Gesetze wurde im Juni 2006 fertig gestellt und erschien parallel zur nächsten wesentlichen Reform der Gründungsförderung für Arbeitslose.<sup>5</sup> Das Kernstück der Analyse, die computerunterstützte Telefonbefragung der repräsentativ ausgewählten Stichprobe aus dem dritten Quartal 2003, wurde fortgesetzt. Diese Personen wurden Anfang 2006 ein zweites Mal befragt, so dass zu diesem Befragungszeitpunkt Aussagen zur Nachhaltigkeit der Gründungen bei einer Beobachtungsdauer von rund 2,5 Jahren getroffen werden konnten.<sup>6</sup> Darüber hinaus wurden die Erwerbs- und Einkommensentwicklungen der ÜG- und ExGZ-Teilnehmer mittels des Matching-Ansatz

---

<sup>5</sup> Der vollständige Bericht findet sich in Forschungsverbund *IAB, DIW, GfA, sinus, infas* (2007). Ein Überblick über alle Evaluationsergebnisse der Hartz-Reformen findet sich in Eichhorst und Zimmermann (2007).

<sup>6</sup> Siehe *Baumgartner und Caliendo* (2008) sowie *Caliendo und Kritikos* (2007) aus dem zweiten Beobachtungszeitraum. Zum zweiten Beobachtungszeitpunkt wurden ca. 70% der Personen ein zweites Mal befragt.

zes mit denen der Nicht-Teilnehmer verglichen, die zum gleichen Zeitpunkt arbeitslos und in allen beobachtbaren Charakteristika ähnlich waren.

Zunächst zur generellen Entwicklung des Umfangs der Programme: Bis Mitte 2006 wurden insgesamt rund eine Million Gründungen gefördert, davon knapp 400.000 Ich-AGs mit dem ExGZ. Im Vergleich zum Jahr 2002 verdoppelten sich die geförderten Gründungen in den Jahren 2003 und 2005 auf über eine Viertelmillion. Im Jahr 2004 waren es sogar mehr als 350.000 geförderte Gründungen aus Arbeitslosigkeit – annähernd drei Mal so viele wie im Jahr 2002 (siehe Abbildung 1).

Nahezu alle Personen, die bei der ersten Befragung angaben, sie seien noch selbständig, waren dies bei der zweiten Befragung auch (siehe Tabelle 3). Insgesamt führte dies zum Ergebnis, dass je nach Förderprogramm, Geschlecht und Region zwischen 70 % und 80 % der Geförderten 2,5 Jahre nach Gründung noch selbständig waren. Für den ExGZ, dessen Teilnehmer im dritten Jahr der Förderung waren, lagen die Selbständigkeitsquoten nach wie vor (mit Ausnahme der Männer in Westdeutschland) etwas höher als für das ÜG. Weiterhin erwies sich nicht jeder Abbruch als Misserfolg, wenn die Integration in das Erwerbsleben als wichtigstes Ziel angesehen wurde. Denn weitere 10 % hatten eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefunden, nur etwas mehr als 10 % waren wieder arbeitslos gemeldet (siehe *Caliendo und Kritikos*, 2007). Darüber hinaus zeigte das Matching mit den Nicht-Teilnehmern, dass sowohl ÜG- als auch ExGZ-Geförderte immer noch seltener arbeitslos gemeldet waren als vergleichbare Nicht-Teilnehmer und zwar zwischen 28 % für Männer im Westen, die mit dem ÜG gefördert, und 49 % für Frauen im Osten, die mit dem ExGZ gefördert wurden (siehe *Baumgartner und Caliendo*, 2008). Auch erzielten die Teilnehmer der beiden Förderprogramme ein signifikant höheres Erwerbseinkommen als die Nichtteilnehmer (siehe Tabelle 6).

Überdies wurde für beide Instrumente eine Effizienzanalyse (siehe Tabelle 4) durchgeführt. Hierzu wurden die mit der Förderung verbundenen Kosten mit den durch die Maßnahmeeffekte induzierten Einsparungen für die Bundesagentur für Arbeit (BA) verglichen. Nach diesen Berechnungen wies das ÜG eine positive monetäre Effizienz auf. Das bedeutete, dass die BA durch den Einsatz des ÜG Kosten einsparen konnte, während sie für ExGZ-Teilnehmer zuzahlen musste – hier war die monetäre Effizienz nach diesen Berechnungen leicht negativ (vgl. *Caliendo, Steiner und Baumgartner*, 2007).

Im Hinblick auf die induzierten Beschäftigungseffekte fanden im Vergleich zur ersten Befragung kaum Veränderungen statt. Hingegen wurde von ÜG-Empfängern in erheblichem Maße zusätzliches Kapital eingesetzt (siehe Tabellen 2 und 5). ÜG-Gründer verfügten über größere Unternehmungen mit mehr Mitarbeitern als ExGZ-Gründer: Rund 30 % aller ÜG-Gründer beschäftigten etwa 2,5 Jahre nach Gründung weitere (nun vier) Mitarbeiter, während rund 10 % der mit dem ExGZ erreichten Zielgruppen rund zwei weiteren Personen einen Job gaben (siehe

Tabelle 6

Einkünfte aus der selbständigen Tätigkeit nach 2,5 Jahren

Kohorte 3. Quartal 2003	Existenzgründungszuschuss		Überbrückungsgeld	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer
<b>Einkünfte der Selbständigen</b>				
Einkünfte aus Selbständigkeit 2005	950 €	1.445 €	1.765 €	2.350 €
Einkünfte aus vorheriger Tätigkeit	865 €	1.075 €	1.490 €	1.940 €
Anteil höheres Einkommen 2005	45 %	57 %	50 %	55 %
Anteil höheres Einkommen 2004	30 %	38 %	31 %	38 %
<b>Einkünfte einer Vergleichsgruppe</b>				
Einkünfte aus abh. Beschäftigung	650 €	910 €	1.150 €	1.450 €

Quellen: Caliendo und Kritikos (2007), Baumgartner und Caliendo (2008).

Caliendo und Kritikos, 2007). Den größten Zuwachs im Beschäftigtenwachstum konnte man übrigens unabhängig vom Förderinstrument für Männer im Westen beobachten.

Zu guter Letzt ließen sich beim ExGZ Hinweise auf Missbrauch beobachten, wonach bis zu 2 % der geförderten Ich-AGs innerhalb der ersten zwölf Monate der Förderung eine zusätzliche abhängige Beschäftigung aufgenommen hatten. Dies konnte ein Indiz für die Ausnutzung der Fördermittel sein, da selbständige Tätigkeiten im *Haupterwerb* gefördert wurden. Es bestand somit die Möglichkeit, dass ein Teil der Gründer – mit dem Wissen um eine in Aussicht stehende abhängige Beschäftigung – die ExGZ-Förderung zusätzlich nutzten, um ihr Einkommen zu maximieren.<sup>7</sup>

Das zentrale Fazit der zweiten Analyse der beiden Förderprogramme bestätigte die Ergebnisse aus der ersten Evaluation, wonach mit dem ÜG und dem ExGZ erfolgreich unterschiedliche Zielgruppen angesprochen und diese Zielgruppen nicht durch entsprechende Restriktionen im Zugang zum jeweiligen Förderinstrument erreicht wurden. Vielmehr waren es die Teilnehmer selbst, die sich für ein bestimmtes Programm entschieden, was auf die Wirksamkeit der unterschiedlichen Ausgestaltung der beiden Programme hinwies (siehe auch Caliendo, Kritikos, Steiner und Wießner, 2007).

<sup>7</sup> Für weitere Details siehe Caliendo, Steiner und Baumgartner (2007), S. 238 – 241.

Das ÜG wurde dabei vorwiegend eher von „klassischen“ Gründern ausgewählt (auch wenn diese zuvor arbeitslos waren), die entweder für die ersten Monate eine Anlauffinanzierung oder eine finanzielle Unterstützung benötigten, um ihre selbstständige Tätigkeit planen zu können. Von diesen Gründungen gingen erhebliche Beschäftigungseffekte aus. Der ExGZ wurde von Personen bevorzugt, die im bisherigen Gründungsgeschehen deutlich unterrepräsentiert waren. Die längere Förderdauer und die Mindestabsicherung durch einen Fixbetrag boten dieser Zielgruppe wohl ausreichend Sicherheit, um den Schritt in die Selbstständigkeit zu wagen. Dieses Instrument hatte somit eine neue Gründungsdynamik entfaltet.

Gleichzeitig hatte sich gezeigt, dass es zuvor arbeitslosen Menschen mit Hilfe der Instrumente ÜG und ExGZ möglich wurde, eine selbstständige Tätigkeit zu beginnen und fortzuführen. Entgegen den Erwartungen war der Anteil der Erwerbstätigen unter den geförderten Selbständigen trotz einer Verdoppelung der Zahl der geförderten Gründungen (im Vergleich zum Status quo ante ExGZ) auf konstant hohem Niveau geblieben. Die Förderung erwies sich als effektiv und beim ÜG aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit sogar als monetär effizient.

### **III. Entscheidungen nach der vorgezogenen Bundestagswahl 2005**

Aufgrund der um ein Jahr vorgezogenen Bundestagswahl war der Zeitplan der Hartz-Evaluation Makulatur geworden. Bevor der Abschlussbericht des Forschungsverbunds zur Bewertung der Existenzgründungsförderung von Arbeitslosen vorgelegt werden konnte, war die Fortführung der beiden Programme im Frühjahr 2006 bereits ein Streitpunkt unter den neuen Koalitionspartnern SPD und CDU. Während die SPD unter dem damaligen Arbeitsminister Müntefering die Fortführung der beiden Instrumente verlangte, ging die CDU mit der Forderung in die Verhandlung, den ExGZ abzuschaffen und die Pflichtleistung des Überbrückungsgeldes in eine Ermessensleistung umzuwandeln (siehe etwa *Lutz*, 2006).

Zu diesem Zeitpunkt wurden von Seiten der wissenschaftlichen Evaluation folgende Standpunkte vertreten:

- ExGZ und Überbrückungsgeld gehören zu den wirksamsten Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik;
- die Gründungsförderung ist gerade mit zwei unterschiedlichen Programmen ein viel versprechender Ansatz aktivierender Arbeitsmarktpolitik;
- die geplante Zusammenlegung von ÜG und ExGZ beinhaltet Risiken;
- die Evaluationsforschung braucht die Zeit, die objektiv notwendig ist, um die Effekte der beiden Programme, insbesondere des ExGZ langfristig zu ermitteln, wenn dessen Teilnehmer nicht mehr gefördert werden.



Im Ergebnis einigte sich die Koalition auf eine Zusammenlegung der beiden Instrumente ÜG und ExGZ zum Gründungszuschuss (GZ). Der Kompromiss sah im Einzelnen wie folgt aus. Die wesentlichen Zugangsvoraussetzungen zum Gründungszuschuss decken sich mit denen des ÜG (*Anspruch* auf Lohnersatzleistungen, Tragfähigkeitsbescheinigung, Gründungen im Haupterwerb). Im Vergleich zum ÜG wurde darüber hinaus die Förderdauer beim Gründungszuschuss von sechs auf neun Monate erhöht. Neu hinzu kamen zwei weitere Auflagen, nämlich zum Zeitpunkt der Beantragung des GZ ein verbliebener Anspruch auf Arbeitslosengeld I von mindestens 3 Monaten, auf den im Sinne des Transferentzugs bei Bezug des GZ verzichtet werden müsste, sowie der Nachweis ausreichender „Kenntnisse und Fähigkeiten zur Ausübung der selbstständigen Tätigkeit“ durch die zu fördernde Person. Bei begründeten Zweifeln an diesen Kenntnissen oder Fähigkeiten sollte die Agentur für Arbeit die Teilnahme an Maßnahmen zur Eignungsfeststellung oder zur Vorbereitung von Existenzgründungen verlangen.

### Übersicht 3

#### Förderkonditionen Gründungszuschuss (§ 57 SGB III)

<b>Zugangsvoraussetzungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anspruch auf Entgeltersatzleistungen nach dem SGB III oder Teilnahme an einer ABM nach dem SGB III,</li> <li>• bei Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit muss noch ein Anspruch auf Arbeitslosengeld von mindestens 90 Tagen bestehen,</li> <li>• Tragfähigkeitsbescheinigung einer fachkundigen Stelle und</li> <li>• Darlegung der zur Ausübung der selbstständigen Tätigkeit erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten.</li> </ul>
<b>Leistungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Gründungszuschuss wird für die Dauer von 9 Monaten in Höhe des Betrags, den der Arbeitnehmer als ALG zuletzt bezogen hat, zuzüglich von 300 Euro, geleistet (<i>Pflichtleistung</i>).</li> <li>• Der Gründungszuschuss kann für weitere 6 Monate in Höhe von 300 Euro geleistet werden, wenn die geförderte Person ihre Geschäftstätigkeit anhand geeigneter Unterlagen darlegt (<i>Ermessensleistung</i>). Bei Zweifeln kann die AA die erneute Vorlage einer Stellungnahme einer fachkundigen Stelle verlangen.</li> </ul>
<b>Sonstiges</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es besteht ein Rechtsanspruch auf die Förderung.</li> <li>• Ausschluss erneuter Förderung, wenn nach Beendigung einer vorangegangenen Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit noch nicht 24 Monate vergangen sind.</li> <li>• Bestehen Zweifel an der unternehmerischen Eignung des Antragstellers, kann die Arbeitsagentur die Teilnahme an einer Maßnahme zur Eignungsfeststellung oder einer Trainingsmaßnahme nach § 48 SGB III verlangen.</li> <li>• Die Förderung mit dem Gründungszuschuss wird auf die Restansprüche auf Arbeitslosengeld angerechnet.</li> </ul>

Quelle: Forschungsverbund IAB et al. (2007).

Als einziges Element aus dem ExGZ wurde die Umwandlung des Sozialversicherungsbeitrags von einem förderhöhenabhängigen Betrag (von 70 % des ALG I) in einen pauschalierten Fixbetrag in Höhe von monatlich 300 Euro hinzugefügt. Dieser Versicherungsbeitrag sollte zwei Laufzeiten haben, nämlich als Pflichtleistung in den ersten neun Monaten und als zusätzliche Ermessensleistung für weitere sechs Monate nach Ablauf der ersten Förderphase. Diese Umstellung würde im Vergleich zum ÜG somit für alle Gründer mit relativ geringen Ansprüchen an ALG I den gesamten Transferbetrag erhöhen. Übersicht 3 zeigt die Förderkonditionen.

Auch wenn dieses Instrument sehr viel mehr dem ÜG ähnelt, so stellt der Gründungszuschuss den Versuch dar, die beiden alten Förderinstrumente ÜG und ExGZ zu einem Förderinstrument zu fusionieren. Die Elemente, die bei der jeweiligen Förderung aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit im Vordergrund standen, nämlich die Sicherung des Lebensunterhalts in den Anfangsmonaten der Selbständigkeit (beim ÜG) und die soziale Absicherung über einen längeren Zeitraum (beim ExGZ), sollen nun durch ein und dasselbe Instrument gewährleistet werden. Ziel dieser Reform ist es dementsprechend, so die Gesetzesbegründung, „Einsparpotentiale für die Arbeitslosenversicherung zu erschließen“ und gleichzeitig „das neue Potential, das durch den ExGZ aufgrund seiner spezifischen Ausgestaltung erreicht werden konnte, auch weiterhin für Gründungen zu gewinnen“.

## E. Nachtrag: Eine Bilanz nach 5 Jahren

Im Rahmen eines Folgeprojekts<sup>8</sup> wurden die Gründer der repräsentativ ausgewählten Stichprobe aus dem dritten Quartal 2003 im Juni 2008 ein drittes Mal befragt, so dass auf einen Beobachtungszeitraum von insgesamt rund fünf Jahren nach Gründung zurückgegriffen werden kann.<sup>9</sup> Ein Großteil, nämlich durchschnittlich 60 % (ExGZ) bis knapp 70 % (ÜG) der Geförderten sind gut fünf Jahre nach Gründung noch selbständig, weitere 20 % haben eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefunden, nur etwa 10 % haben sich wieder arbeitslos gemeldet (siehe Tabelle 3). Darüber hinaus zeigt das Matching mit den Nicht-Teilnehmern, dass sowohl ÜG- als auch ExGZ-Geförderte immer noch deutlich seltener arbeitslos gemeldet sind als vergleichbare Nicht-Teilnehmer (siehe Tabelle 4).

---

<sup>8</sup> Siehe *Caliendo, Künn und Wießner* (2008) für nähere Details der Folgestudie. Zwischen Mai und Juli 2008 wurden knapp 50 % der ursprünglichen Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer ein drittes Mal befragt.

<sup>9</sup> Der Zeitpunkt der Gründung lag dabei mindestens 56 Monate zurück, so dass für das Überbrückungsgeld 50 Monate nach Förderende und für den Existenzgründungszuschuss mindestens 20 Monate nach Förderende verstrichen waren. Der letzte Befragungszeitpunkt aus dem Jahr 2008 ist dabei insofern von besonderer Bedeutung, als die mit dem ExGZ geförderten Gründer nun keine Förderung mehr erhielten.

In diesem Zusammenhang sei ein weiteres Mal auf die unterschiedlichen induzierten Beschäftigungseffekte hingewiesen. Insgesamt verfügen nach wie vor ÜG-Gründer über größere Unternehmungen mit mehr Mitarbeitern als ExGZ-Gründer (vgl. *Caliendo, Künn und Wießner*, 2008). Auffallend sind allerdings die erheblichen Steigerungen, die bei ExGZ- aber auch bei den ÜG-Gründern zu Tage treten. Bis zu 40% aller ÜG-Gründer beschäftigen etwa 5 Jahre nach Gründung weitere durchschnittlich etwas mehr als vier Mitarbeiter. Vor allem bei den Frauen im Westen gibt es überdurchschnittliche Zuwächse. Gleichzeitig berichteten nun bereits 20% aller Ich-AGler (2,5 Jahre zuvor waren es nur 10%), 5 Jahre nach Gründung weiteren zwei Personen einen Job gegeben zu haben (siehe Tabelle 5). Im Durchschnitt kommen auf 100.000 Förderungen mit dem ÜG etwa 80.000 zusätzliche Vollzeit-Äquivalente, bei den ExGZ-Gründungen sind es knapp 16.000 (siehe *Caliendo und Kritikos*, 2009).

Die Effekte der Gründungsförderung haben sich also auch fünf Jahre nach Gründung als nachhaltig erwiesen. Erstmals konnten Personen, die zuvor den ExGZ genutzt hatten, nun nach Ende ihrer Förderung befragt werden. Nach wie vor hielt sich in der Fachöffentlichkeit die Erwartung, dass bei den Teilnehmern des ExGZ nach Ende der Förderung eine Pleitewelle einsetzen würde. Auch diese Erwartung ist nicht eingetreten. Vielmehr hat sich gezeigt, dass es zuvor arbeitslosen Menschen gelungen ist, eine selbständige Tätigkeit nachhaltig fortzuführen. Auch wenn die Überlebensquoten beim ExGZ nun um ca. 10% niedriger liegen als beim ÜG, so sind Überlebensraten von über 50% fünf Jahre nach Gründung per se als sehr hoch anzusehen. Die wenigen Langzeitstudien, die es zu diesem Thema gibt, weisen fünf Jahre nach Gründung im Allgemeinen Überlebensraten von maximal 50% aus.<sup>10</sup>

## **F. Wissenschaftsgestützte Governance in der Wirtschaftspolitik**

Mit Hilfe der Förderprogramme Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss war es gelungen, in den Jahren 2003–2006 einen Gründungsboom unter den ehemals arbeitslosen Personen zu entfalten. Beide Instrumente zeigten sich darüber hinaus in der so genannten Hartz-Evaluation als effektiv, das ÜG auch als monetär effizient. Mit dem ExGZ wurden Zielgruppen erreicht, die im gesamten Gründungsgeschehen unterrepräsentiert waren. Die Abschaffung der beiden alten Programme lässt sich also nicht mit Erfolglosigkeit begründen. Aus Sicht der Evaluationsergebnisse hätte zum einen vieles für die Beibehaltung des alten Instruments ÜG gesprochen. Zum anderen hätte der Gesetzgeber den ExGZ weiter entwickeln können. Dies hätte insbesondere die Beibehaltung einer Förderung mit

---

<sup>10</sup> Siehe etwa *Grotz und Otto* (2003) für Deutschland und *Bartelsmann et al.* (2005) für Europa.

monatlichen Fixbeträgen bedeutet, die von der Höhe der Ansprüche auf ALG I unabhängig sind, während eine Verkürzung der Laufzeit zur Erhöhung der monetären Effizienz möglich gewesen wäre.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, über die Ursachen zu spekulieren, die den Erfolg des ExGZ erklären, nämlich im Gründungsgeschehen unterrepräsentierte Zielgruppen erreicht zu haben. Erstens hat der ExGZ außerordentlich viele Frauen angesprochen. Jüngste Forschungsergebnisse (siehe *Caliendo, Fossen und Kritikos, 2009*) haben in diesem Zusammenhang gezeigt, dass Frauen in der Gesamtbevölkerung Deutschlands risikoaverser sind als Männer und dass gleichzeitig eine höhere Risikobereitschaft eine treibende Kraft für die Entscheidung ist, eine selbständige Tätigkeiten zu beginnen. Damit wurde ein Grund offen gelegt, warum das Verhältnis weiblicher zu männlichen Selbständigen in Deutschland ungleich ist. Erst mit Einführung des ExGZ wurde zumindest innerhalb der Teilnehmer des ExGZ diese Ungleichheit aufgehoben. Offensichtlich hat also die längerfristige Förderung bei gleichzeitig fixer Förderhöhe potentiellen weiblichen Gründern den Grad an Sicherheit vermittelt, den sie brauchten, um sich trotz ihrer höheren Risikoaversion für eine selbständige Tätigkeit zu entscheiden. Zweitens kann der höhere Anteil jüngerer männlicher und schlechter qualifizierter Gründer damit erklärt werden, dass der fixe Förderbetrag des ExGZ angesichts geringerer Ansprüche auf Arbeitslosengeld höher war als der Förderbetrag, der über das ÜG hätte realisiert werden können. Es ist also nicht auszuschließen, dass der höhere Transfer mit dem ExGZ diesen Zielgruppen eine ausreichend hohe finanzielle Unterstützung gab, um die anfängliche Durststrecke selbständiger Tätigkeiten zu überstehen. Neben diesen mechanismusabhängigen Begründungen ist wahrscheinlich ein dritter Grund für den parallelen Erfolg von ÜG und ExGZ verantwortlich, der nicht Teil der Untersuchung im Rahmen der Hartz-Evaluation war: Die Regierungskoalition unter Schröder hatte sich entschieden, eine offensive Medienkampagne für ihre beiden Förderprogramme – insbesondere für den ExGZ – zu machen. Die „Ich-AG“ war in aller Munde. Sie wurde trotzdem eingestellt, auch weil sie aufgrund ihres unerwarteten Erfolgs die kameralistisch aufgebauten Budgets der Bundesagentur für Arbeit zu sehr belastete.

Die beiden Programme wurden Mitte des Jahres 2006 zu einem neuen Programm fusioniert – dem Gründungszuschuss. Zunächst hat diese Fusion aus Sicht der wissenschaftsgestützten Governance einen positiven Aspekt: Offensichtlich flossen Elemente aus beiden alten Programmen aufgrund der positiven Evaluation der „Ich-AG“ in diese Fusion ein. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass der Gründungszuschuss nicht nur weniger effizient als das ÜG sein wird, sondern auch die Zielgruppen nicht mehr in gleichem Maße erreichen wird, die sich vom ExGZ angesprochen fühlten (siehe *Caliendo und Kritikos, 2009*). Diese neuerliche Reform erscheint daher im Vergleich zur vorherigen Reform übereilt. Es stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, inwieweit die pressegesteuerten Vorurteile über die „Ich-AG“ sich soweit verselbständigt hatten, dass eine Fortsetzung des Programms bei noch so positivem Evaluationsergebnis nicht mehr möglich gewesen wäre?

Aus diesem Ablauf lassen sich erste Aspekte ableiten, in welcher Form in Zukunft eine wissenschaftsgestützte Governance staatlicher Programme weiter entwickelt werden könnte. Erstens ist der Faktor „Befristung von Gesetzen“ in Kombination mit der Evaluation der damit einhergehenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu nennen. Eine solche Kombination ermöglicht einen Test der Effektivität und Effizienz der entsprechenden Programme. Solche Analysen würden es dann erlauben, die Entscheidung über die Fortsetzung staatlicher Programme auf eine objektivere Basis zu stellen. Damit so etwas durchführbar wird, muss bei der zeitlich befristeten Einführung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf eine entsprechende Kongruenzen zwischen der konkreten Dauer der Maßnahmen, der Gültigkeitsdauer ihrer Gesetze und der Frist für die evaluierenden Institutionen und deren Wirkungsforschung hergestellt werden. Die Hartz-Evaluation hat deutlich gemacht, dass endgültig belastbare Wirkungsanalysen der „Ich-AG“ erst nach Auslaufen des Programms möglich waren, da erst zu diesem späten Zeitpunkt die Teilnehmer des ExGZ hinreichend lange nicht mehr mit dem Instrument gefördert wurden. Entsprechend ist es an der Politik, zu akzeptieren, dass sinnvolle Evaluationen an bestimmte objektiv bestehende Bedingungen geknüpft sind.

Zweitens ist der Faktor Verbindlichkeit hervorzuheben. Entscheidungen über staatliche Förderprogramme und über ihre Fortsetzung könnten an Zielvereinbarungen gebunden werden. Gerade in Fällen, in denen prozesspolitische Maßnahmen durch den Gesetzgeber zeitlich begrenzt werden, ist es sinnvoll, Zielkorridore zum Umfang, Effektivität und Effizienz zu entwickeln. An deren Grad der Realisierung könnte sodann die Entscheidung über Fortsetzung oder Ende einer Maßnahme geknüpft werden. Gleichzeitig würden dadurch Entscheidungen über prozesspolitische Maßnahmen zum gewissen Grad eher von ihrem Erfolg und weniger von Regierungswechseln abhängig werden.

Drittens sei noch auf den Faktor Austausch zwischen Politik und Wissenschaft eingegangen. Meist werden von Seiten der Wissenschaft der Politik Ergebnisse einer Evaluation vorgestellt und Verbesserungsmöglichkeiten vorgeschlagen. Die weitere Entwicklung von Programmen erfolgt dann im Allgemeinen (ohne weiteren Austausch zwischen Politik und begleitender Evaluationsforschung) innerhalb der politischen Institutionen. Ein solcher Austausch wäre jedoch zweifelsohne fruchtbar, da die handelnden Personen sich mit den entsprechenden Programmen aus Evaluationssicht differenziert auseinander gesetzt haben dürfen.

Es bleibt festzuhalten, dass der Deutschen Bundestags mit dem Entschließungsantrag zur Hartz-Evaluation einen wichtigen Weg zur wissenschaftsgestützten Governance eingeschlagen hat. Die Ergebnisse dieser Evaluation wurden von der Politik suboptimal genutzt.

## Literatur

- Bartelsmann, E. / Scarpetta, S. / Schivardi F.* (2005): „Comparative Analysis of Firm Demographics and Survival: Evidence from Micro-level Sources in OECD Countries“, *Industrial and Corporate Change*, 14, 365–391.
- Baumgartner, H. / Caliendo, M.* (2008): „Turning Unemployment into Self-Employment: Effectiveness of Two Start-Up Programmes“, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 70(3), 347–373.
- Bundesagentur für Arbeit* (2009): „Statistik der Bundesagentur für Arbeit“.
- Caliendo, M. / Fossen, F. / Kritikos, A. S.* (2009): „Risk Attitudes of Nascent Entrepreneurs: New Evidence from an Experimentally-Validated Survey“, *Small Business Economics*, 32(2), 153–167.
- Caliendo, M. / Kritikos, A. S.* (2007): „Start-ups by the Unemployed: Characteristics, Survival and Direct Employment Effects“, erscheint in *Small Business Economics*.
- (2008): „Is Entrepreneurial Success Predictable? An Ex-Ante Analysis of the Character-Based Approach“, *Kyklos* 61, 189–214.
- (2009): „Die reformierte Existenzgründungsförderung für Arbeitslose: Chancen und Risiken“, *Perspektiven für Wirtschaftspolitik* 10(2), 189–213.
- Caliendo, M. / Kritikos, A. S. / Steiner, V. / Wießner, F.* (2007): „Unterm Strich ein Erfolg“, *IAB Kurzbericht*, 10–2007.
- (2006): „Existenzgründungsförderung in Deutschland, Zwischenergebnisse aus der Hartz-Evaluation“, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 39, 505–531.
- Caliendo, M. / Künn, S. / Wießner, F.* (2008): „Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz nach fünf Jahren“, *Diskussionspapier Nr. 3880, IZA Bonn*.
- Caliendo, M. / Steiner, V. / Baumgartner, H.* (2007): „Mikroökonomische Analysen“, in *Forschungsverbund IAB, DIW, GfA, sinus und infas: „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e), Bericht 2006“*, 200–256, BMAS, Berlin.
- Eichhorst, W. / Zimmermann, K.-F.* (2007): „And then there were four ... How many (and which) Measures of Active Labor Market Policy Do We still Need?“, *Applied Economics Quarterly* 53, 243–272.
- Forschungsverbund IAB, DIW, GfA, sinus und infas* (2006): „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e), Zwischenbericht 2005“, *BMAS, Berlin*.
- (2007): „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e), Bericht 2006“, *BMAS, Berlin*.
- Grotz, R. / Otto, A.* (2003): „Betriebsgründungen in der Bundesrepublik Deutschland: Überlebenschancen und Arbeitsmarkteffekte“, *Bonn*.

- Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesagentur für Arbeit (Hartz-Kommission)* (2002): „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Berlin.
- Lutz, A.* (2006): „Wer hat sich bei der Neuregelung durchgesetzt – Union, SPD oder Bundesagentur für Arbeit?“, Mitteilung am 17. 5. 2006, [www.gruendungszuschuss.de](http://www.gruendungszuschuss.de).
- Mellewig, T./ Witt, P.* (2002): „Die Bedeutung des Vorgründungsprozesses für die Evolution von Unternehmen: Stand der empirischen Forschung“, *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 72, 81 – 110.
- Piorkowsky, M.-B.* (2008): „Existenzgründungen im Kontext der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Deutschland – Eine Strukturanalyse von Mikrozensusergebnissen“, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.





# **Governancestrukturen in der EU – Neue Herausforderungen durch Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft**

Von *Susanne Lechner*, Göttingen und *Renate Ohr*, Göttingen

## **Abstract**

Post-war European integration has led to a world-wide unique economic and political alliance of 27 sovereign states, today's European Union. Through the Lisbon Treaty years of negotiations on institutional reforms of the EU, made indispensable by deepening and enlarging the EU in the last decades, are to come to an end. Thereby the Treaty for example facilitates decision-making processes by extending qualified majority voting and includes a voluntary right of withdrawal. Regarding four governance modes – hierarchy, negotiations, competition and cooperation, this paper analyses those changes in the governance structures of the EU that have been triggered by the proceeding integration process of the Community. Against this background, we conclude e.g. that in contrast to the current trend towards more decisions by majority (a governance mode of hierarchy) the exit option once again supports the weight of negotiations in the decision-making processes.

## **A. Einleitung**

Der europäische Integrationsprozess der Nachkriegszeit, der vor mehr als 50 Jahren mit sechs benachbarten Staaten begann, hat in Form der heutigen Europäischen Union zu einer weltweit einmaligen engen wirtschaftlichen und politischen Verbindung von 27 souveränen Staaten geführt. Die in der Gründungsphase nicht vorhersehbare Ausdehnung des Integrationsgebietes und die mittlerweile sehr weit gehenden Integrationsbestrebungen stellen die ursprünglichen institutionellen Strukturen vor wachsende Herausforderungen. Mit dem Vertrag von Lissabon, der – nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags – als vorläufiger konstitutioneller Abschluss des Integrationsprozesses gesehen werden kann, sollen die mehrjährigen Verhandlungen über die institutionellen Reformen der EU, die aufgrund der Vertiefungs- und Erweiterungsprozesse der letzten Jahrzehnte unumgänglich geworden sind, ein Ende finden. Mit diesem „Reformvertrag“ soll ein „demokratischeres und transparenteres Europa geschaffen werden, ein effizienteres Europa mit erhöhter Handlungsfähigkeit, ein Europa der Rechte und Werte, der Freiheit, Solidarität und Sicherheit“ (*Europäische Kommission*, 2007).

Die im Vertrag von Lissabon verankerten Normen werden erneut die Governancestrukturen der EU verändern. Inwieweit diese und vorherige Anpassungen in den Governancestrukturen durch den Prozess der Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft ausgelöst worden sind und welche Konsequenzen dies für den Integrationsprozess selbst hat, ist daher Thema des vorliegenden Beitrags.

Zunächst erfolgt jedoch eine kurze Aufarbeitung des Begriffs Governance im interdisziplinären Kontext, um zu einer Abgrenzung zu kommen, die als Grundlage für die weitere Betrachtung dienen kann. Abschnitt B widmet sich sodann den Governancestrukturen im europäischen Integrationsprozess und untersucht an einigen Beispielen, in welcher Form bestimmte Governance-Modi dort zum Tragen kommen. Welche Veränderungen in den Governancestrukturen im Zusammenhang mit der zunehmenden Integration stattgefunden haben bzw. zu erwarten sind und wie diese wiederum die Weiterentwicklung der EU prägen, wird anhand verschiedener Beispiele in den Abschnitten C–E thematisiert. Das Fazit schließt mit den wesentlichen Ergebnissen ab.

Obwohl Governance in den verschiedensten Disziplinen ein mittlerweile viel verwendeter Begriff ist, gibt es nur selten eindeutige Definitionen. Zudem unterscheiden sich insbesondere politikwissenschaftliche, rechtswissenschaftliche und ökonomische Interpretationen dieses Begriffs, auch – oder gerade weil – es kaum klare Abgrenzungen gibt.

Der Begriff Governance tauchte in seiner heutigen Interpretation zunächst primär in ökonomischen Veröffentlichungen auf: Hier ist insbesondere Williamsons Transaktionskostentheorie zu nennen, in deren Kontext Governance als Sammelbegriff für mögliche Formen der Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten genutzt wird (Williamson, 1979 und 1985).<sup>1</sup> Obwohl der Begriff seit einigen Jahren in den Wirtschaftswissenschaften vermehrt genutzt wird, finden sich dort nur wenige Versuche einer konkreteren Begriffsbestimmung und -abgrenzung.<sup>2</sup> Dafür scheinen bislang immer noch eher die Politikwissenschaften prädestiniert zu sein. Diese haben sich über viele Jahre hinweg u. a. damit befasst, ob Governance eher als „politische Steuerung“ oder – allgemeiner – als „Regelung“ zu interpretieren sei (Mayntz, 2006; Benz, 2004). Mittlerweile hat sich die letztgenannte Abgrenzung verstärkt durchgesetzt, so dass etwa nach Tömmel (2008, S. 21) Governance „alle Formen der Handlungskoordination zwischen Staat und Gesellschaft zur Realisierung kollektiver Zielsetzungen“ einschließt. In Anlehnung an Mayntz (2006) kann Governance auch als hybrider Begriff verstanden werden, der über die Erfassung einer akteursorientierten Steuerung hinausgeht und stattdessen die Gesamtheit der institutionellen Beschaffenheit von Regelungsstrukturen und Koordinationsmechanismen beinhaltet.

---

<sup>1</sup> Nach Williamson entscheiden die Kriterien Spezifität, Unsicherheit und Häufigkeit als Merkmale einer Transaktion über die dafür effiziente Art der Governance. Er stellt dabei v.a. die beiden Formen Markt und Hierarchie gegenüber. Williamson selbst verweist allerdings auf Coase (1937) als eigentlichen Urheber der Governance-Analyse (Williamson, 1998).

<sup>2</sup> Eine Ausnahme bildet der Beitrag von Theurl in diesem Band.

Während sich die Politikwissenschaften dabei stärker für das Entstehen dieser verschiedenen Regelungsstrukturen interessieren und die Rechtswissenschaften deren Umsetzung in den Vordergrund stellen, geht es den Wirtschaftswissenschaften vor allem darum, existierende formelle oder informelle Regeln zu erfassen und ihre Bedeutung für den Koordinationsprozess wirtschaftlicher Aktivitäten zu analysieren. Dabei spielen öffentliche und private, hierarchische und netzwerkartige Formen der Koordination und die damit verbundenen Anreizeffekte eine entscheidende Rolle. Die Governancestruktur erfasst daher zum einen die jeweilige Wirtschaftsverfassung, zum anderen aber auch – detaillierter – jegliche Art der Koordinierung wirtschaftlicher Aktivitäten etwa durch Wettbewerb, Regulierungen, Verhandlungen oder Kooperationen (*Benz*, 2004). In den Wirtschaftswissenschaften taucht der Terminus heutzutage zudem vielfach in Begriffszusammensetzungen wie „corporate governance“ (in Hinblick auf Unternehmensverfassung, Unternehmenssteuerung bzw. -lenkung) oder „good governance“ (normativ – in Hinblick auf ökonomisch effiziente politische Institutionen v.a. in Entwicklungs- und Transformationsländern)<sup>3</sup> auf.

Governance kann daher – disziplinenübergreifend – als die Summe der institutionellen Rahmenbedingungen gesellschaftlicher (d. h. ökonomischer, sozialer, politischer, rechtlicher) Interaktionen und Entscheidungen verstanden werden oder wie es der Politikwissenschaftler *Rosenau* (1992, S. 4) schlicht ausdrückt als „a system of rules.“

## B. Governance im europäischen Integrationsprozess

Im Hinblick auf europäische Governancestrukturen fokussieren Politikwissenschaftler vor allem auf das „Regieren im europäischen Mehrebenensystem“ (*Benz*, 2006). Mit europäischer Governance können dabei alle Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die mit der Ausübung von Befugnissen auf der Ebene der Europäischen Union zusammenhängen, bezeichnet werden. Auch hier ist der ökonomische Ansatz mit Blick auf sämtliche Koordinationsmechanismen wieder etwas breiter, wobei die besonderen Merkmale europäischer Politik zu beachten sind, wie institutionelle und prozedurale Besonderheiten sowie spezifische Akteurskonstellationen (Europäische Kommission, Ministerrat, EuGH, Europäisches Parlament)<sup>4</sup> und auch die – im Vergleich zur nationalen Politik – zum Teil anders gelagerten Ziel-

---

<sup>3</sup> Dieser Begriff wurde v.a. von der Weltbank geprägt, um bestimmte Rahmenbedingungen für Politik und öffentliche Verwaltung zu charakterisieren, die als Voraussetzung für eine Kreditvergabe erfüllt sein sollten (vgl. *Hill*, 2006).

<sup>4</sup> Dabei haben die verschiedenen Akteure höchst unterschiedliche Interessenlagen. Während etwa im (Minister)Rat einzelstaatliche (nationale) Interessen am stärksten zur Geltung kommen, werden in der EU-Kommission verstärkt EU-Interessen im Sinne einer Ausweitung der EU-Einflussnahme und der EU-Befugnisse vertreten, und das Europäische Parlament ist eher durch Fraktionsinteressen geprägt (vgl. *Vaubel*, 1994, S. 232 ff.).

orientierungen (*Tömmel*, 2008, S. 15 f.). Durch diese komplexere institutionelle „Gemengelage“ im EU-System und der unterschiedlichen Akteure spielen Verhandlungen und eventuell auch sog. „weiche Modi“ der Steuerung (z. B. die Offene Methode der Koordinierung) eine wesentliche Rolle in der Handlungskoordination.<sup>5</sup>

Im Hinblick auf die europäischen Governancestrukturen wird von vier idealtypischen Modi der Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten ausgegangen: Hierarchie, Verhandlungen, Wettbewerb und Kooperation (*Scharpf*, 2001).<sup>6</sup> So ist die Möglichkeit der EU, verbindliche Entscheidungen auf der europäischen Ebene zu treffen (Hierarchie), immer noch begrenzt. In „purer“ Form existiert Hierarchie z. B. durch die EU-Kommission im Bereich der Wettbewerbspolitik oder bei Entscheidungen des EuGH. Der Rat verfügt zwar über die Legislative, doch da in ihm stark divergierende Interessen der Mitgliedstaaten zum Tragen kommen, nimmt die Entscheidungsfähigkeit mit zunehmender Größe der Gemeinschaft ab.<sup>7</sup> Je mehr daher allerdings von der Einstimmigkeitsregel abgegangen wird und Mehrheitsvoten zugelassen werden, umso eher sind auch wieder hierarchische Lösungen im Sinne einer Dominanz der EU(-Mehrheit) gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten möglich. Ansonsten ist aber aufgrund der hohen Heterogenität der Entscheidungsträger im Rat (und auch zunehmend durch die weitere Einbindung des Europäischen Parlaments) das EU-System sehr stark auf die Erzielung von Verhandlungslösungen angewiesen, so dass eine entsprechende Bereitschaft besteht, Kompromisse zu finden und zu akzeptieren.

Wird berücksichtigt, dass der europäische Integrationsprozess zunächst primär unter der Zielsetzung einer Marktintegration konzipiert wurde, so ist allerdings auch die Forcierung von Markt- und Konkurrenzmechanismen ein wesentliches Systemelement dieses Prozesses. Marktintegration bedeutet „Integration durch Wettbewerb“ und ist von dem Grundgedanken geleitet, dass Integration im Sinne eines Zusammenwachsens der Volkswirtschaften vor allem durch den Abbau von Hemmnissen bei grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Transaktionen erreicht werden soll (z. B. durch die Methode der gegenseitigen Anerkennung). Die Notwendigkeit für einen Konsens innerhalb der Gemeinschaft besteht hier im Wesentlichen bezüglich der Wettbewerbsregeln, die als Pendant der Grundfreiheiten eines Gemeinsamen Marktes zu sehen sind.

---

<sup>5</sup> Aus den bisherigen Überlegungen folgt, dass wir hier über die Definition und Interpretation von Governance, wie sie die EU-Kommission in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ (2001) verwendet, hinaus gehen wollen. Dort geht es v.a. um die Form des „Regierens“ durch EU-Institutionen und nicht – wie im hier vorliegenden Kontext – um die Gesamtheit institutioneller Rahmenbedingungen gesellschaftlicher Koordination, die den europäischen Integrationsprozess kennzeichnet.

<sup>6</sup> In jüngerer Zeit werden oft auch Netzwerke als weitere Governanceform genannt (vgl. *Gamble*, 2000, S. 111).

<sup>7</sup> Ganz abgesehen davon, dass die Umsetzung von getroffenen Entscheidungen auch nicht immer gewährleistet ist, da die Mitgliedsländer zum Teil Umsetzungen unterlaufen oder ignorieren und keine hinreichenden Sanktionen erfolgen (können).

Der vielfach angestrebte Übergang zu mehr institutioneller Integration dagegen kann zwar auch teilweise über den Weg des (System)Wettbewerbs erfolgen, doch ist er eher durch politische, zentral bestimmte Lösungen geprägt. Durch die mit den Erweiterungen vergrößerte Heterogenität der Gemeinschaft und den damit einhergehenden unterschiedlichen Präferenzen der Entscheidungsträger werden Bestrebungen zu einer stärkeren Harmonisierung oder zentralen Politikgestaltung naturgemäß erschwert, da sie in hohem Maße von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten abhängen, zumindest in Teilbereichen Souveränität abzugeben. In jüngerer Zeit sind daher auch verstärkt Kooperationsbestrebungen festzustellen – sog. „new modes of governance“. Diese zielen auf (freiwillig) koordiniertes Verhalten ab – Methode der Offenen Koordinierung<sup>8</sup> – oder streben gemeinsame Lösungen nur für Untergruppen der Gemeinschaft an – Instrument der sog. „Verstärkten Zusammenarbeit“.

Die Handlungskoordination in der EU und damit auch die Anreizmechanismen werden also durch verschiedene Governanceausprägungen gekennzeichnet, deren jeweilige Relevanz sehr stark vom Vertiefungs- und Erweiterungsprozess der Gemeinschaft abhängt. Im Folgenden sollen daher einige wesentliche und prägende Aspekte dieser europäischen Governanceformen herausgegriffen und veranschaulicht werden.

Ein wichtiger Ausgangspunkt für die Analyse europäischer Governancestrukturen sind die unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Entscheidungsträger und die vorgegebenen Entscheidungsregeln in der EU, die im politischen, aber auch im ökonomischen Governancekontext diskutiert werden. Als eine der grundlegenden Überblicksstudien zur Public Choice Analyse der Europäischen Integration ist in diesem Zusammenhang *Vaubel* (1994) zu nennen. Er kommt darin u. a. zu dem Ergebnis, dass der Entscheidungsfindungsprozess in der EU einen Bias zugunsten zunehmender Zentralisierung aufweist, zum einen wegen des Interesses der EU-Kommission an größerem Einfluss, zum anderen wegen des Versuchs der Mitgliedsländer mit hohen regulativen Standards, diese zum Zwecke des „Rising rival's costs“ auch auf die Partnerländer zu übertragen.

Daran schließt sich die generelle Frage an, wie Entscheidungskompetenzen zwischen der EU und den Nationalstaaten in den einzelnen EU-Politikbereichen (z. B. von der Agrarpolitik über Handels-, Regional-, Steuer-, Umwelt- bis zur Verteidigungspolitik) aufgeteilt werden sollten. *Alesina* u. a. (2005) nehmen diesbezüglich eine Aufteilung vor und vergleichen ihre theoretisch wünschenswerte Kompetenzzuweisung<sup>9</sup> mit der tatsächlich vorhandenen. Die Autoren kommen zu dem

---

<sup>8</sup> Wobei im Konzept der Methode der Offenen Koordinierung auch Elemente einer Art Systemwettbewerb vorzufinden sind – im Sinne eines „best practice“. Es wird erhofft, dass die einzelnen Länder aus erfolgreicher Umsetzung bestimmter Politiken in den Partnerländern lernen und sie dann ebenfalls anwenden.

<sup>9</sup> Politikbereiche, bei denen hohe Skalenerträge zu erwarten sind und die Internalisierung von externen Effekten notwendig erscheint, sollten auf zentraler Ebene, also bei der EU,

Ergebnis, dass die tatsächliche Allokation der Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten nur zum Teil einer theoretisch begründbaren, normativen Aufteilung folgt. So ist die EU zu stark in bestimmten Bereichen involviert, in denen Skaleneffekte der gemeinsamen Politik gering sind und zugleich die Heterogenität der Präferenzen zwischen den Mitgliedsländern sehr hoch ist (z. B. bei der Gemeinsamen Agrarpolitik und – in abgeschwächter Form – bei der Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik).

Geht man auf spezifische Bereiche ein, so ist zum Beispiel für die Gemeinsame Agrarpolitik feststellbar, dass dort die Kompetenzzuweisung (mit einer relativ großen Bedeutung der Europäischen Kommission in den Entscheidungsprozessen) die Beharrungstendenz von stark interventionistischen, regulativen und protektionistischen Maßnahmen gestärkt hat (*Koester*, 2001, S. 345 ff.). Gerade an den Entscheidungsprozessen des EU-Agrarministerrats macht *Koester* auch deutlich, dass hier nicht immer das Prinzip der „good governance“ zum Tragen kommt, da die Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger aufgrund fehlender Transparenz und Kontrolle nicht hinreichend gegeben ist. Hinzu kommt, dass die Entscheidungsträger im (Minister)Rat nicht nur generell ihre nationalen Interessen verfolgen – was ja auch in den anderen Zusammensetzungen des Rates der Fall ist – sondern jeweils Partikularinteressen einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, nämlich der Landwirte, vertreten. Sie sind damit nicht vorrangig an gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtswirkungen orientiert.<sup>10</sup> Auch die jüngsten Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik – Abwendung von der Preisstützungspolitik hin zu mehr direkten Einkommenshilfen – haben an den grundlegenden Governanceproblemen dieses Politikbereichs nichts geändert, doch werden zumindest die wettbewerbsverfälschenden Preissignale sukzessive abgebaut.

Ein anderer Politikbereich, der sehr stark von der EU dominiert wird, ist die Wettbewerbspolitik. Zentrale Aufgabe der Europäischen Wettbewerbspolitik ist es, das Integrationsprojekt Binnenmarkt abzusichern, indem er vor Wettbewerbsverfälschungen geschützt werden soll. Der Europäischen Wettbewerbspolitik kommt somit eine hohe Bedeutung zu, indem eine effiziente Wettbewerbsordnung einen unverzichtbaren Rahmen für die Verwirklichung des Binnenmarktes schafft und sich damit eine wettbewerbliche Governancestruktur herausbildet (*Schmidt*, 2001, S. 364). Allerdings zeigte sich in den letzten Jahren, dass in den EU-Verträgen zunehmend wettbewerbliche und außerwettbewerbliche Ziele (z. B. zur Technologie-, Umwelt-, Industrie-, Sozial- oder Beschäftigungspolitik) gleichberechtigt nebeneinander stehen. Indem durch die letzten Vertragsrevisionen die außerwettbewerblichen Ziele verstärkt wurden, wird die Gefahr von Zielkonflikten größer. Durch

---

angesiedelt werden. Kompetenzen für diejenigen Politikbereiche, bei denen die Präferenzen der Mitgliedsländer stark heterogen sind und im Vergleich zu den Skaleneffekten stärker dominieren, sollten dagegen bei den Mitgliedsländern liegen.

<sup>10</sup> Damit spielen auch Netzwerkstrukturen eine ganz wesentliche Rolle in dem hier vorliegenden Governance-Modus.

die Ausdehnung von Gemeinschaftskompetenzen kann es somit zunehmend zu Konflikten zwischen Förderkompetenzen und der Aufrechterhaltung eines Systems des unverfälschten Wettbewerbs kommen. Nach *Schmidt* (2001, S. 400) ergibt sich daher durch die letzten Vertragsrevisionen im Governancekonzept der EU eine deutliche Schwächung des Wettbewerbsprinzips zugunsten zentraler und regulativer Eingriffe, „indem der EU-Kommission durch die Zuweisung neuer Tätigkeitsfelder immer weitere Ermessensspielräume zugewachsen sind, die ein Zurückdrängen des Systems eines unverfälschten Wettbewerbs legitimieren können“.

Ob auch weitere Politikbereiche, wie die Sozialpolitik oder die Beschäftigungspolitik, harmonisiert werden sollten, ist nach wie vor umstritten. Während von der EU-Kommission und eher interventionistisch geprägten politischen Gruppierungen z. B. gemeinsame beschäftigungspolitische Ziele und ein gemeinsames beschäftigungspolitisches Vorgehen gefordert werden, wird dies von den Vertretern der Mitgliedsländer im Rat zumeist abgelehnt, da sie damit auf sehr weitreichende Kompetenzen verzichten müssten. Auch aus ökonomischer Sicht gibt es nur wenige Argumente für ein zentral gesteuertes Vorgehen. Stattdessen zeigt sich, dass die Heterogenität der Mitgliedsländer spezifische beschäftigungspolitische Strategien benötigt, die es bereits vielfach auf nationaler Ebene gibt und welche bisher zielführend waren (*Klump/Pilz*, 2007). Als Kompromiss wird daher nun oft die Methode der offenen Koordinierung angeführt, die v. a. im Rahmen der Lissabon-Strategie eine wesentliche Rolle spielt. Mit den sog. beschäftigungspolitischen Leitlinien werden bestimmte quantitative und qualitative Zielvorgaben gesetzt. Man erhofft sich dabei, dass die Mitgliedsländer entsprechend diesen Vorgaben verstärkte Bemühungen unternehmen, um ihre Beschäftigungssituation zu verbessern und hiermit gegenseitig Selbstverstärkungseffekte hervorrufen. Zugleich soll durch mehr Information und Transparenz eine Vermittlung „guter Praktiken“ erfolgen. Es fehlen jedoch zentrale Anreizmechanismen und v.a. auch Sanktionsmechanismen bei Verfehlung der vorgegebenen Ziele. Eine verstärkte Konvergenz in der Beschäftigungsentwicklung oder signifikante Auswirkungen auf die Beschäftigungshöhe in den Mitgliedsländern ist bislang daher auch noch nicht nachweisbar (*Klump/Pilz*, 2007, S. 153), ebenso wenig wie ein erhöhter Systemwettbewerb oder Lerneffekte durch die zunehmende Offenlegung und Transparenz im Bereich der beschäftigungspolitischen Strategien.

Ähnliche Ergebnisse finden sich bei der Sozialpolitik, für die ebenfalls die Methode der offenen Koordinierung angestrebt wurde (*Mosher/Trubek*, 2003). Die als „dritter Weg“ im Bereich der EU-Sozialpolitik propagierte Methode der Kooperation sollte ein Ausweg sein, wenn die Harmonisierung (Hierarchie) nicht durchsetzbar ist und der reine Wettbewerb als Bedrohung für einen hinreichenden hohen sozialen Standard mit einem möglichen „Race to the Bottom“ angesehen wird.<sup>11</sup> Der Governancemodus der Kooperation über die Methode der offenen

---

<sup>11</sup> Zur normativen Frage, ob etwa die Existenz der Freiheiten des Europäischen Binnenmarktes das Pendant einer einheitlichen Europäischen Sozialpolitik überhaupt benötigt, vgl.



Koordinierung scheint allerdings, wie dargestellt, dafür auch noch keine effiziente Alternative zu sein.

Nach diesen wenigen Beispielen für verschiedene Governanceaspekte in der Europäischen Union soll nun im Weiteren speziell untersucht werden, welche Veränderungen in den Governancestrukturen im Zusammenhang mit aktuellen Vertiefungs- und Erweiterungsprozessen stattgefunden haben. Es geht also um jene Governancestrukturen, mit denen den Herausforderungen der zunehmenden (ökonomischen) Integration bei gleichzeitig steigender Anzahl der Mitgliedsländer begegnet werden soll.

Angesprochen werden die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die Möglichkeiten eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten bzw. der Systemwettbewerb durch „Clubs im Club EU“ und die veränderte Wirkung von Entscheidungsregeln im Zuge des neu eingeführten Austrittsrechts.

### **C. Governanceprobleme in der Währungsunion: Zum Stabilitäts- und Wachstumspakt**

Nach der weitgehenden Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes ist mit der Einführung der Europäischen (Wirtschafts- und) Währungsunion für die beteiligten EU-Mitgliedsländer eine Integrationstiefe erreicht worden, die es in dieser Form weltweit noch niemals gab. Ein zentrales Governanceproblem der Europäischen Währungsunion ist allerdings die hierarchische Gestaltung der Geldpolitik mit vollständiger Zentralisierung und einheitlicher Ausgestaltung für alle Mitgliedsländer einerseits und die weiterhin in nationaler Kompetenz verbleibende Fiskalpolitik andererseits (*Begg*, 2008, S. 7).

In einer Währungsunion kann eine nationale Regierung mit einem defizitären Staatshaushalt der eigenen Volkswirtschaft eventuell kurzfristig expansive Impulse durch deficit spending verschaffen;<sup>12</sup> die mit der Staatsverschuldung verbundenen negativen Effekte verteilen sich jedoch auf die gesamte Währungsgemeinschaft. Hieraus ergibt sich ein Anreiz für die nationalen Entscheidungsträger, eine Politik zunehmender Staatsverschuldung zu präferieren (*Buti/Giudice*, 2002, S. 824). Vor diesem Hintergrund wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt beschlossen, der die Währungsunion vor unsoliden Haushaltspraktiken der nationalen Regierungen schützen sollte. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt kann damit als Eckpfeiler fiskalischer Governance in der Eurozone gesehen werden (*De Grauwe*, 2009, S. 16).

De jure könnte er als Ausprägung hierarchischer Governance interpretiert werden, da die einzuhaltenden Fiskalkriterien genau definiert und zugleich Sanktionen

---

*Oberender/Zerth* (2001). Zur Problematik eines „Europäischen Sozialmodells“ vgl. *Quaiser/Wood* (2008, S. 41 ff.).

<sup>12</sup> Solange keine Ricardo-Äquivalenz vorliegt.



beschlossen worden sind für den Fall, dass ein Land sich nicht an die Verschuldungsgrenzen hält. De facto ergibt sich jedoch ein anderes Bild: Auch wenn die Europäische Kommission das Verfahren zur Feststellung eines übermäßigen Defizits nach relativ objektivierbaren Kriterien in Gang setzt, erfolgt die tatsächliche Entscheidung darüber, ob das Defizit „übermäßig“ ist und Sanktionen auszusprechen sind, durch den Rat (mit qualifizierter Mehrheit – ohne die Stimmen des betroffenen Landes)<sup>13</sup> und „nach Prüfung der Gesamtlage“. Da im Rat Regierungsvertreter von Mitgliedstaaten sitzen, die über kurz oder lang in ähnliche Defizit-Situationen kommen können, entscheiden letztlich „potenzielle Sünder über aktuelle Sünder“, so dass trotz Mehrheitsvotum – mit der Möglichkeit der Dominanz der Mehrheit über das einzelne Land – Verhandlungslösungen zum Tragen kommen, die letztlich 2005 sogar zur Reform, d. h. einer weiteren Aufweichung des Stabilitätspaktes geführt haben.<sup>14</sup>

Inwieweit diese neue Version des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in den Mitgliedstaaten des Euroraums überhaupt noch Anreize setzt, sich stabilitätskonform zu verhalten, ist fraglich.<sup>15</sup> De facto kennzeichnet diese Vereinbarung eher die Governanceform der Kooperation im Sinne einer Methode der offenen Koordination.

In Hinblick auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt ist die Governanceform der Verhandlung grundsätzlich nicht effizient. Die verschiedenen „Spieler“ in der Währungsunion unterscheiden sich in ihren Zielprioritäten: Zum einen die Europäische Zentralbank, die die monetären Rahmenbedingungen zentral für alle gemeinsam setzt, zum anderen die nationalen Entscheidungsträger in den einzelnen Mitgliedsländern, die unter anderem über das einzelstaatliche Budget und die einzelstaatliche Kreditaufnahme entscheiden. Während die Europäische Notenbank vorrangig dem Ziel der Preisniveaustabilität verpflichtet ist, finden sich in den Zielfunktionen der nationalen Regierungen mehrere Ziele, deren Rangordnung sich auch verändern kann. Verhandlungslösungen im Ministerrat über die Sanktionen bei zu hohen Budgetdefiziten spielen sich zwischen den Regierungen ab und sind somit durch deren Ziele geprägt. Sie untergraben automatisch die Durchsetzungskraft der Zielpriorität der EZB, die für eine stabile Währungsgemeinschaft aber unverzichtbar ist.

Die Governancestruktur der Währungsunion müsste daher eine andere Form annehmen. Dazu gäbe es u. a. zwei Möglichkeiten: Die hierarchische Lösung würde

---

<sup>13</sup> Gemäß Art. 104 Abs. 6 EGV.

<sup>14</sup> Insbesondere sind die Ausnahmetatbestände, bei denen eine Neuverschuldung über 3 % des BIP toleriert wird, nun ausgedehnt und sehr weit interpretierbar gemacht worden. Zudem ist auch der Zeitraum, innerhalb dessen eine übermäßige Neuverschuldung wieder korrigiert werden soll, flexibel geworden.

<sup>15</sup> Nach den bisherigen Erfahrungen wird der Stabilitätspakt daher auch weder die nötigen Anreize noch einen hinreichenden Zwang ausüben, um jene Haushaltsdefizite wieder schnellst möglich zu reduzieren, die jetzt durch die (zur Bekämpfung der derzeitigen weltweiten Finanzkrise aufgelegten) Konjunkturpakete entstehen.

strengere und nicht verhandelbare, automatische Sanktionen bei haushaltspolitischem Fehlverhalten bedeuten, d. h. eine stärkere Regelgebundenheit bei der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes anstelle diskretionärer Entscheidungen (Ohr/Schmidt, 2004). Eine wettbewerbliche Lösung dagegen könnte z. B. durch handelbare Verschuldungsrechte erzielt werden. Den nationalen Regierungen könnte damit die gewünschte Budgetflexibilität garantiert werden, und zugleich würde nun der Markt seine disziplinierenden Anreiz- und Sanktionswirkungen entfalten können. Während im bisherigen *Procedere* nur diejenigen Länder formal bestraft werden sollten, die sich nicht stabilitätskonform verhalten, würden bei Einführung von Verschuldungszertifikaten nun auch diejenigen Länder belohnt werden, die geringere Budgetdefizite aufweisen. Sie könnten durch den Verkauf von Verschuldungsrechten zusätzliche Staatseinnahmen erzielen, wodurch ein zusätzlicher Anreiz für eine stabilitätskonforme Haushaltspolitik geschaffen würde (Casella, 1999; Ohr/Schmidt, 2006).

Die aktuelle Situation, die durch die Bewältigung der Folgen der weltweiten Finanzkrise geprägt ist, zeigt erneut diese Governanceproblematik auf: Einige Euro-Länder haben deutlich größere Finanzierungs- und Liquiditätsprobleme als andere, was sich mittlerweile auch in einer Auseinanderentwicklung der Renditen auf Staatsanleihen dokumentiert (Ohr, 2009). Solange die No Bailout-Vereinbarung des EU-Vertrags (Art. 101 und 103)<sup>16</sup> greift, bestehen hierdurch wettbewerbliche Anreizmechanismen zur Haushaltsdisziplin. Mittlerweile sind jedoch indirekt Forderungen nach einem innereuropäischen Finanzausgleich aufgetaucht, indem die Idee einer Euro-Anleihe in die Diskussion eingebracht wurde. Diese Gemeinschaftsanleihe soll den Währungsunionenländern mit besonders hohen Staatsdefiziten helfen, sich ohne stark steigende Risikoprämie finanzieren zu können. Dies ginge aber zu Lasten der stabilen Länder, die dann über die Euro-Anleihe das Risiko und die Risikoprämie der anderen Länder mittragen müssten. Zudem würde die disziplinierende Wirkung der Marktbewertung geschwächt werden.

Allerdings besteht in der Währungsunion auch ein Zwang zur Solidarität, damit nicht das Vertrauen in das gesamte Währungsgebiet verloren geht und die gemeinsame Währung insgesamt geschwächt wird. Sollte ein Land zahlungsunfähig werden, so könnte man sich daher auf Art. 100 EU-Vertrag berufen, der besagt, dass die Gemeinschaft unter besonderen Umständen Finanzhilfe für ein betroffenes Mitglied bereitstellen kann.<sup>17</sup> Damit kämen aber wieder die hier ineffizienten Verhandlungslösungen zum Zuge.

---

<sup>16</sup> Danach darf weder die EZB noch ein anderes Mitgliedsland die Schulden eines Partnerlandes übernehmen.

<sup>17</sup> Dabei ist an Umstände gedacht, die „sich der Kontrolle des Mitgliedsstaates entziehen“, wie etwa Naturkatastrophen; aber letztlich ist auch die weltweite Finanzkrise als „besonderer Umstand“ darstellbar.

## **D. Governanceprobleme der stark erweiterten EU: Zum Umgang mit der Heterogenität**

Die letzten beiden Erweiterungen der EU auf mittlerweile 27 Mitgliedstaaten haben den europäischen Integrationsprozess in ein neues Stadium geführt. Zielsetzungen und institutionelle Vorgaben, die für die ursprüngliche Gemeinschaft von sechs eng benachbarten und ähnlich entwickelten Volkswirtschaften vorgesehen waren, verlieren in einer wachsenden Gemeinschaft von zunehmend heterogenen Mitgliedsländern an Relevanz. Es wird immer schwieriger, gemeinsame Entscheidungen zu treffen, wodurch dem Prozess einer weiteren Vertiefung der Integration Grenzen gesetzt werden, auch wenn einige Mitgliedsländer eine noch engere politische Zusammenarbeit befürworten würden. Die Europäische Union hat auf diese Entwicklung mit zwei wesentlichen institutionellen Anpassungen reagiert – der Einführung des Instrumentes der sog. Verstärkten Zusammenarbeit und der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen.<sup>18</sup>

Die Option einer Verstärkten Zusammenarbeit<sup>19</sup> einer Untergruppe der gesamten Gemeinschaft soll Integrationsfortschritte ermöglichen, auch wenn sich noch nicht alle Mitgliedsländer daran beteiligen wollen.<sup>20</sup> Ein erfolgreiches Funktionieren eines solchen „Clubs im Club“ kann und soll jedoch später weitere Mitgliedsländer motivieren, sich ebenfalls der verstärkten Zusammenarbeit anzuschließen.

Als theoretischer Hintergrund kann die Clubtheorie herangezogen werden.<sup>21</sup> Die Wohlfahrtswirkungen der Teilnahme an einem Integrationsprojekt sind nicht unabhängig von der Abgrenzung des jeweiligen Integrationsgebiets. Die Mitglieder der Gemeinschaft (des Clubs) partizipieren an den Integrationserträgen, müssen sich dafür aber auch an der Finanzierung der Produktion der Gemeinschaftsgüter beteiligen, wobei sowohl die Kosten als auch die Erträge der Integrationsgüter nicht unabhängig von der Zahl und der Zusammensetzung der Mitglieder des Clubs sind. Je größer und heterogener die Gemeinschaft jedoch geworden ist, umso wahrscheinlicher ist es, dass vor allem die weiterhin geplante Vertiefungspolitik nicht für alle Mitgliedsländer dieselben Kosten- und Nutzenzuwächse aufweisen wird.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Schon im Vertrag von Nizza wurde die Anzahl jener Artikel, für die bisher Einstimmigkeit verlangt wurde, deutlich reduziert, und mit dem Vertrag von Lissabon (Reformvertrag) soll die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat von 137 auf 181 Politikbereiche ausgedehnt werden.

<sup>19</sup> Die Vorgaben für die Verstärkte Zusammenarbeit einer Untergruppe von EU-Mitgliedsländern finden sich in den Verträgen von Nizza und Amsterdam (Art. 43–45 EU-Vertrag).

<sup>20</sup> Die Vorgaben der Verstärkten Zusammenarbeit sind zwischen den seit Jahren diskutierten Ideen der abgestuften Integration und eines Kerneuropas einzuordnen (vgl. *Janning/Giering*, 1998).

<sup>21</sup> Vgl. hierzu *Buchanans* (1965) grundlegende Arbeit zur Clubtheorie und *Sandler/Tschirhart* (1997) als ausführlichen Überblick zur Theorie und zu aktuellen Anwendungen seit 1965.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu auch *Ohr* (2007), S. 72 ff.

Darüber hinaus ist der europäische Integrationsprozess so differenziert und vielschichtig geworden, dass nicht von *einem* Clubgut ausgegangen werden kann, sondern es in jedem einzelnen Politikfeld quasi ein eigenes Clubgut gibt. Dies wiederum bedeutet, dass sich auch die optimale Clubgröße von Politikfeld zu Politikfeld unterscheiden kann.

Das Instrument der „Verstärkten Zusammenarbeit“ könnte nun für die EU-Politik eine praktische Lösung zum Umgang mit der zunehmenden Heterogenität im Integrationsraum werden: Die Verstärkte Zusammenarbeit bietet die Möglichkeit einer intensiveren Integration einiger Länder in spezifischen Politikfeldern, wenn dies aufgrund einer relativ hohen Homogenität der Interessenlage für diese Länder effizient erscheint, sich diese Integrationstiefe aber für die deutlich heterogenere EU als Ganzes noch nicht anbietet. Zugleich besteht die Möglichkeit, zusätzliche Integrationsschritte im kleineren Rahmen auszutesten, ohne dass es beim Scheitern zu einer Infragestellung des gesamten europäischen Integrationsprozesses kommen muss. Die Governancestruktur solcher Clubs im Club entspricht hier eher einer Kooperation und beinhaltet zudem Möglichkeiten des Systemwettbewerbs zwischen alternativen Koordinations- und Anreizmechanismen. In der europäischen Realität spielt die Verstärkte Zusammenarbeit allerdings noch keine relevante Rolle.<sup>23</sup>

Mit der anderen konstitutionellen Veränderung, dem Ausbau der Mehrheitsentscheidungen, sollen generell die Entscheidungsprozesse im Rat erleichtert und beschleunigt werden. Bei der großen Zahl an Mitgliedern und den zunehmend heterogenen Interessenlagen der Mitgliedstaaten ist kaum noch Einstimmigkeit und wenn nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner oder nur in Verbindung mit sehr komplexen „package deals“<sup>24</sup> und „side payments“ erreichbar. Anscheinend werden die Kosten der Entscheidung(schuldung) der Minderheit (*Buchanan/Tullock* 1962, S. 4 ff.) mittlerweile geringer gewichtet als die Gefahr, dass wichtige Entscheidungen, die der Mehrheit dienen, letztlich wegen des einen oder anderen Vetos ganz unterbleiben, zu sehr verwässert werden oder mit zu hohen „Nebenkosten“ der Kompromissfindung belastet sind. Nach Maßgabe des Vertrags von Lissabon soll die qualifizierte Mehrheit ab 2014 nach der doppelten Mehrheit von Mitgliedstaaten (jedes Land hat gleiches Stimmengewicht) und Bevölkerung berechnet werden. Eine doppelte Mehrheit ist dann erreicht, wenn 55% der Mitgliedstaaten, die gemeinsam mindestens 65% der EU-Bevölkerung repräsentieren, zustimmen. Damit ist prinzipiell ein Übergang zu einer eher hierarchischen Governancestruktur im Sinne einer Dominanz der EU(-Mehrheit) gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten verbunden.

---

<sup>23</sup> Ein schon bestehender Club innerhalb des Clubs der EU ist natürlich die Europäische Währungsunion. Sie fußt allerdings nicht auf dem Konzept der Verstärkten Zusammenarbeit. Die Maastrichter Konvergenzkriterien sind dabei ein Versuch, eine gewisse Homogenität der Clubmitglieder zu gewährleisten.

<sup>24</sup> Oft macht erst die Politik des Stimmentauschs (vote trading oder log-rolling) die Kompromisse in den Verhandlungen überhaupt möglich (*Wohlgemuth*, 2008, S. 390 f.).

Der Vertrag von Lissabon enthält jedoch noch eine weitere konstitutionelle Veränderung. Auch wenn sie auf den ersten Blick unspektakulär erscheint, zeugt sie doch von einer veränderten Sichtweise möglicher Perspektiven sowie der Finalität der Europäischen Union: Im EU-Verfassungsentwurf war zum ersten Mal ein Austrittsrecht (Artikel 60) aufgenommen worden, das nun auch im Vertrag von Lissabon<sup>25</sup> zu finden ist. Auch dies resultiert wohl aus dem Spannungsgefüge einer ständig wachsenden und immer heterogener werdenden Gemeinschaft, für die nicht mehr unterstellt werden kann, dass sie für die „Ewigkeit“ zusammengeschweißt ist. Inwieweit das Sezessionsrecht auch zu tatsächlichen Austritten aus der EU führen wird, ist dabei im Übrigen zunächst gar nicht so entscheidend. Allein die Thematisierung dieser Option kann schon Auswirkungen auf den Integrationsprozess haben, da die Exit-Option ein wettbewerbliches Element in die Entscheidungsprozesse hineinträgt.

So verdeutlichen schon die jüngsten Entwicklungen im Ratifikationsprozess zum Vertrag von Lissabon, welchen Stellenwert ein Austrittsrecht (zukünftig) einnehmen könnte: Das (bisherige) Nein der irischen Bürger zum Reformvertrag und auch die kritische Haltung Polens und Tschechiens haben Anlass zu Diskussionen gegeben, deren Spektrum vom Ausschluss der reformunwilligen Staaten bis hin zur Neugründung einer Europäischen Union ohne die Blockierer reicht.

Mit dem expliziten Austrittsrecht erhalten die Mitgliedsländer somit ein neues Handlungsinstrument, mit dem sie sich einerseits gegen ein Übermaß von Zentralisierungstendenzen durch die EU wehren können – was dem Prinzip der Subsidiarität neue Wirkungskraft verleiht<sup>26</sup> – und andererseits können sie es als Drohmittel einsetzen, um bestimmte Entscheidungen zu verhindern oder zumindest eine Kompensation für eine nicht im eigenen Sinne getroffene Entscheidung zu erzwingen.

Erlangen die Mitgliedsländer durch die Möglichkeit des Austrittes, der nicht nur Folgen für das betreffende Mitgliedsland selbst, sondern auch für die verbleibende Integrationsgemeinschaft hat, nun wieder eine Verhandlungsmacht im Sinne des Vetorechtes? Verändert sich die Governancestruktur durch das Austrittsrecht? Zur Beantwortung dieser Frage wird im Folgenden im Rahmen eines spieltheoretischen Ansatzes untersucht, wie sich die Entscheidungssituationen in der EU für die beteiligten Akteure durch die Austrittsoption verändern könnten.

---

<sup>25</sup> Gem. Art. 50 Abs. 1 EUV n. F. kann nach dem Vertrag von Lissabon jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen beschließen, aus der Union auszutreten.

<sup>26</sup> Vgl. *Buchanan/Faith* (1987), S. 1031.

### **E. Spieltheoretischer Ansatz zur Bedeutung des Austrittsrechtes für die Entscheidungsprozesse in der EU**

Mit einer Mitgliedschaft in der EU gehen für die beteiligten Länder sowohl ökonomische Vorteile als auch Nachteile einher, die für jedes Mitgliedsland individuelle Kosten-Nutzen-Relationen beinhalten. Der Nutzenverlust durch einen Austritt entspricht den (Opportunitäts)Kosten der Nicht-Mitgliedschaft (Outside-Position). Entsprechend ergeben sich die (Opportunitäts)Kosten der Mitgliedschaft aus dem Nutzen, der aus einer unabhängigen Position außerhalb der Gemeinschaft erzielt werden kann. Die Kosten-Nutzen-Relation der Mitgliedschaft in der EU kann sich dabei für ein spezielles Land durch EU-Entscheidungen im Rahmen der Erweiterungs- und Vertiefungsprozesse verändern.

Der Nutzen eines Landes durch die Mitgliedschaft in der EU wird dabei (unter anderem) durch folgende Elemente bestimmt:<sup>27</sup>

- Nutzen durch den Gemeinsamen Binnenmarkt: Hierunter fallen die Handels- und Spezialisierungsgewinne durch unbeschränkten Freihandel und die verbesserte Allokation der Ressourcen durch freie Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital im Integrationsraum.
- Nutzen der Regional- und Strukturpolitik: Hierunter fällt die finanzielle Unterstützung durch die EU, um regionale Einkommensunterschiede abzubauen und Konvergenz zu erreichen.
- Nutzen des Gemeinsamen Agrarmarktes: Hierunter fallen die Versorgungssicherheit bei notwendigen Agrargütern, die Stabilisierung der Agrarmärkte im Integrationsraum und gegebenenfalls der Zugang zu Einkommenshilfen.
- Nutzen der Währungsunion: Hierunter fallen die Transaktionskostensparnisse im Handels- und Kapitalverkehr durch die gemeinsame Währung sowie der Wegfall von Wechselkursrisiken und wechselkursbedingten Risikoprämien – mit den damit verbundenen wohlfahrtsteigernden Allokationseffekten.
- Nutzen aus der Handelspolitik der EU gegenüber Drittländern: Hierunter fällt die durch die Mitgliedschaft in der EU ermöglichte stärkere Verhandlungsposition.
- Nutzen, den die EU-Mitgliedschaft originär hervorbringt: Hierunter fällt zum Beispiel, dass das Mitgliedsland den Integrationsprozess mitbestimmen kann, über die Integrationstiefe und die Aufnahme neuer Mitglieder mitentscheidet, eine höhere Verhandlungsmacht gegenüber Outsidern erfährt und den Schutz der Gemeinschaft genießt.

Der Nutzen der Nicht-Mitgliedschaft (Opportunitätskosten der Mitgliedschaft) dagegen wird (unter anderem) durch folgende Elemente bestimmt:

---

<sup>27</sup> Vgl. Ahrens/Hoen/Ohr (2005), S. 421 ff.

- Nutzen der Unabhängigkeit: Hierunter fallen die Vorteile einer souveränen und autonomen, an eigenen Präferenzen und Erfordernissen ausgerichteten Wirtschaftspolitik und der damit verbundenen (wirtschafts-)politischen Handlungsfähigkeit.
- Nutzen durch eigenverantwortliche Verwendung der Staatseinnahmen: Hierunter fällt der Vorteil, keine Zahlungen an den EU-Haushalt leisten zu müssen.
- Nutzen durch eigenständige Außenwirtschaftspolitik: Hierzu zählen die Möglichkeiten, eigene Handelsvereinbarungen mit Drittländern der EU zu treffen, eigene währungspolitische Abkommen zu schließen und die Vorteile einer eigenständigen Geld- und Währungspolitik auszuschöpfen.

Die Entscheidung, ob eine Mitgliedschaft in der EU (weiterhin) nutzenmaximierend ist, hängt also vom Nutzenvergleich zwischen Mitgliedschaft und „Outside“-Position ab, wobei die „Exit-Option“ auch noch durch die Einmalkosten des Austritts (z. B. durch Wiedereinführung von Grenzkontrollen, durch Wiedereinführung der nationalen Währung u.ä.) belastet werden kann.<sup>28</sup>

## I. Die Relevanz einer Austrittsdrohung

Führen nun Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat zu einer Veränderung der Kosten-Nutzen-Relation eines Landes und die Mitgliedschaft verliert hierdurch für das betreffende Land deutlich an Wert, so kann die Austrittsoption Relevanz erhalten. Durch die im Vertrag von Lissabon nun verankerte Aufwertung der Mehrheitsentscheidungen besteht die Gefahr, dass bei zukünftigen Entscheidungen Mitgliedsländer häufiger oder gar regelmäßig überstimmt werden und dadurch ihre bisherige Kosten-Nutzen-Bilanz hinsichtlich der EU-Mitgliedschaft nicht mehr zutreffend ist. Bei einer Häufung von Überstimmungen kann es für ein Land unter Umständen überlegenswert werden, aus dem Integrationsprozess auszusteigen.

Ergibt sich nun eine solche signifikante Verschlechterung in dem Kosten-Nutzen-Verhältnis der EU-Mitgliedschaft eines Landes, so wird es zunächst versuchen, diese durch die EU kompensieren zu lassen. Das Mitgliedsland wird Forderungen stellen, an die bei Nichterfüllung die Austrittsdrohung geknüpft sein kann. Das Austrittsrecht rückt somit als Drohinstrument in den Vordergrund, damit entweder ungewünschte Entscheidungen gar nicht erst getroffen werden oder das Mitgliedsland von der EU Kompensationen erhält, damit es die zunächst nachteilige Entwicklung als Bestandteil des Integrationsprozesses mitträgt.

Zur möglichen Relevanz von Sezessionen nehmen u. a. *Alesina/Spolaore/Wacziarg* (2000) Stellung: In einer globalisierten Welt mit Freihandel werden die

---

<sup>28</sup> Diese Kosten müssten zwar theoretisch über die „Laufzeit“ der Outside-Position verrechnet werden, doch da sie direkt in der Austrittsperiode anfallen, werden sie – insbesondere von Politikern, die in kurzen Wahlperioden denken – vermutlich in vollem Umfang mitberücksichtigt werden.

Handelsströme und -aktivitäten nicht mehr durch nationale Grenzen beschränkt. Insofern können auch kleine Nationalstaaten entstehen und existieren, da sie nicht mehr gleichzeitig mit entsprechend kleinen Märkten verbunden sind. Die Globalisierung der Märkte geht Hand in Hand mit politischem Separatismus – so die Aussage der Autoren. Je mehr Freihandel nun weltweit verwirklicht wird, umso eher könnte dies auch einen Austritt aus einer Integrationsgemeinschaft forcieren, da man die Vorteile des Freihandels ohne die Nachteile als möglicher Nettozahler der Gemeinschaft realisieren kann.<sup>29</sup> Die Wahrscheinlichkeit einer Sezession steigt dabei, wenn das Einkommens- bzw. Wohlstandsgefälle innerhalb der Gemeinschaft zunimmt. So setzen die in der EU vorgegebenen Umverteilungsmechanismen einerseits starke Beitrittsanreize für (ärmere) Kandidaten, andererseits führen sie zu steigenden Umverteilungslasten bei den Nettozahlern, was desintegrative Kräfte hervorrufen kann. Konstitutionell festgelegte Separationsrechte könnten daher das Umverteilungsausmaß beeinflussen und damit zugleich der Zentralisierung entgegenwirken (*Schäfer*, 2003, S. 183).

Im Folgenden soll daher im Rahmen eines einfachen spieltheoretischen Ansatzes untersucht werden, ob bzw. wie sich das Austrittsrecht auf die Governance-Struktur der EU auswirkt.

Dazu werden drei Entscheidungsszenarien untersucht:

- a) Einstimmigkeitsregel mit Vetorecht jedes einzelnen Mitgliedslandes,
- b) Mehrheitsentscheidung ohne Austrittsoption aus der EU und
- c) Mehrheitsentscheidung mit Austrittsoption aus der EU.

## II. Das Modell<sup>30</sup>

Folgende Annahmen werden gemacht: Es gibt zwei Spieler, *M1* (das von der Entscheidung negativ betroffene Mitgliedsland, das eine Kompensation fordert) und die EU (als Summe der übrigen Mitgliedsländer). Beide Spieler kennen sich, ihre eigene Nutzenfunktion und die des Gegenspielers. Die EU ist der sog. „Proposer“, der die Kompensationshöhe vorschlägt, *M1* ist der sog. „Responder“, der annimmt oder ablehnt, wobei sequentiell vorgegangen wird. Es erfolgt keine Verhandlung,<sup>31</sup> und das Spiel wird nur einmal gespielt.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Vgl. *Berthold/Neumann* (2003) und *Bolton/Roland/Spolaore* (1996).

<sup>30</sup> Vgl. im Folgenden *Lechner/Ohr* (2008).

<sup>31</sup> Dies ist natürlich eine für die Übertragung auf die EU etwas einschränkende Annahme, da hier ja – zumeist sogar recht lange – Verhandlungen stattfinden. Zur Verdeutlichung der Grundaussage ist die Annahme jedoch zunächst akzeptabel.

<sup>32</sup> Auch diese Annahme ist für die Übertragung auf die EU nicht ganz realistisch, da ja immer wieder neue Entscheidungen anstehen, die zwischen den Mitgliedern verhandelt werden müssen, allerdings zumeist mit wechselnder Besetzung der „*M1*“-Position.



Die anstehende Entscheidung ( $E$ ) senke den Nutzen ( $U_{M1}$ ) des Mitgliedslandes  $M1$ , aber erhöhe den Nutzen aller übrigen Mitgliedsländer ( $U_{EU}$ ).

$$EU \Rightarrow \sum_{i=2}^n M_i$$

$$(1) \quad dU_{M1}(E) < 0 \quad \text{und} \quad dU_{EU}(E) > 0$$

mit der Annahme:

$$(2) \quad |dU_{EU}(E) > 0| > |dU_{M1}(E) < 0|$$

Das Mitgliedsland  $M1$  fordert nun eine Kompensationszahlung ( $v$ ) von der EU<sup>33</sup>, falls die Entscheidung ( $E$ ) getroffen werden soll, mit

$$(3) \quad dU_{M1}(v) > 0 \quad \text{und} \quad dU_{EU}(v) < 0.$$

wobei (der Einfachheit halber)

$$(4) \quad dU_{M1}(v) = -dU_{EU}(v) \quad \text{unterstellt wird.}$$

Weiterhin gelte:

Die Entscheidung wird im Zeitpunkt  $t = 0$  getroffen und kommt zum Zeitpunkt  $t = 1$  zum Tragen. Folgende Nutzenfunktionen für das Mitgliedsland resp. die EU ergeben sich:

$$(5) \quad U_{M1}(t = 1) = U_{M1}(t = 0) + dU_{M1}(E) + dU_{M1}(v)$$

mit  $U_{M1}(t = 0)$  = Gesamtnutzen des Landes  $M1$  aus der Mitgliedschaft in der EU in  $t = 0$

$U_{M1}(t = 1)$  = Gesamtnutzen des Landes  $M1$  aus der Mitgliedschaft in der EU in  $t = 1$

$$(6) \quad (U_{EU}(t = 1) = U_{EU}(t = 0) + dU_{EU}(E) + dU_{EU}(v))$$

mit  $U_{EU}(t = 0)$  = Gesamtnutzen der übrigen Mitgliedsländer (EU) aus der Mitgliedschaft in der EU in  $t = 0$

$U_{EU}(t = 1)$  = Gesamtnutzen der übrigen Mitgliedsländer (EU) aus der Mitgliedschaft in der EU in  $t = 1$ .

---

<sup>33</sup> Der Einfachheit halber wird von einer Kompensationszahlung in Geldwerten ausgegangen, wohl wissend, dass die Kompensation auch in Zugeständnissen anderer Art erfolgen kann, die nicht immer ohne weiteres in Geldwerte umrechenbar sind.

*1. Einstimmigkeitsregel mit Vetorecht:  
Das Ultimatumspiel*

Unterstellen wir nun, dass die Entscheidung einstimmig getroffen werden muss, so kann das Mitgliedsland  $M1$  die Entscheidung mit seinem Veto verhindern. Diese Situation kann mit dem bekannten Ultimatumspiel abgebildet werden: Da die Entscheidung ( $E$ ), die der EU (als Summe der übrigen Mitgliedsländer) insgesamt einen Nutzenzuwachs erbringt, nur einstimmig getroffen werden kann, bietet die EU dem Mitgliedsland  $M1$  eine Kompensation ( $v$ ) für dessen individuellen Nutzenverlust. Diese Kompensation soll bewirken, dass  $M1$  kein Veto einlegt und der Entscheidung und dem damit verbundenen Nutzenzuwachs für die EU zustimmt. Fraglich ist allerdings, wie hoch diese Kompensation sein muss, um  $M1$  daran zu hindern, von seinem Vetorecht Gebrauch zu machen.

Unter der Annahme der Standardtheorie sollte das Mitgliedsland  $M1$  in diesem „take-it-or-leave-it Spiel“ jede von der EU angebotene Kompensation akzeptieren (und kein Veto einlegen), die der Bedingung  $dU_{M1}(v) > |dU_{M1}(E)|$  genügt. Die EU hätte wiederum unter Nutzungsgesichtspunkten den Anreiz, den dabei geringst möglichen Betrag anzubieten, wobei zugleich gewährleistet sein muss, dass  $dU_{EU}(E) > |dU_{EU}(v)|$ , d. h. dass der Nutzengewinn durch die Entscheidung größer ist als der Nutzenverlust durch die Kompensationszahlung. Der Betrag, den die EU anbietet, wäre damit nur marginal höher als  $v^*$ , wobei  $v^*$  genau so hoch ist, dass das Land  $M1$  indifferent zwischen Veto und Zustimmung ist.  $v^*$  ergibt sich somit aus:

$$(7) \quad dU_{M1}(v^*) = |dU_{M1}(E)|$$

$$(7a) \quad v = v^* + \mu \quad \text{unter der Randbedingung } dU_{EU}(E) > |dU_{EU}(v)|$$

$\mu$  = eine marginale Einheit.

Bei diesem Angebot wäre der Netto-Nutzengewinn von  $M1$  (aus Entscheidung und empfangener Kompensation) nur marginal größer als Null, der Netto-Nutzenzuwachs der EU (aus Entscheidung und gezahlter Kompensation) für die gegebenen Umstände aber maximal. Die EU würde daher den Betrag  $v = v^* + \mu$  anbieten, den  $M1$  c.p. annehmen würde.

Güth, Schmittberger und Schwarze (1982) führten als erste Wissenschaftler experimentelle Tests zum Ultimatumspiel durch und zeigten auf, dass sich die Spieler jedoch nicht gemäß der Standardtheorie verhalten, sondern der Responder den Proposer bei einem zu geringen Angebot (unter 20–30% des zur Verteilung stehenden Wertes) zumeist bestraft, indem er es ablehnt und beide Spieler letztlich gar keine Auszahlung erhalten. Darüber hinaus spielt bei dem Proposer neben der Gefahr der Bestrafung oft auch der Fairnessgedanke eine wesentliche Rolle, so dass er dem Responder per se einen höheren Betrag anbietet (zwischen 30% bis zu 50% des zur Verteilung stehenden Wertes).

Im vorliegenden Fall bedeutet dies, dass die EU eine Kompensation  $v$  anbieten muss, die um einen *signifikanten* Betrag  $x$  größer sein muss als  $v^*$ , also:  $v = v^* + x$ . Die maximale Höhe ( $x^*$ ) dieses Betrags ist durch die Bedingung gegeben, dass die EU indifferent würde, ob sich die Entscheidung noch für sie lohnt oder nicht, d. h.

$$(8) \quad |dU_{EU}(v^* + x^*)| = dU_{EU}(E)$$

Sie würde daher ein geringeres  $x$ , mit  $x < x^*$  anbieten, so dass sie noch einen Netto-Nutzenzuwachs aus der Entscheidung plus zu zahlender Kompensation hat, d. h.

$$(9) \quad |dU_{EU}(v^* + x)| < dU_{EU}(E)$$

Wird  $x$  im Angebot der EU zwar positiv, aber zu niedrig angesetzt, wird  $M1$  das Angebot nicht akzeptieren und ein Veto einlegen, um die Entscheidung zu verhindern, obwohl dies beiden Parteien letztlich einen geringeren Nutzen stiftet, als wenn die Entscheidung getroffen und die Kompensation erhalten worden wäre.<sup>34</sup>

Bei der *Einstimmigkeitsregel* hat ein Mitgliedsland also über das Vetorecht die Chance, eine Kompensation  $v$  zu erzielen, die im Ausmaß von  $x$  seinen eigenen Nutzen über die Ausgangssituation hinaus zulasten der Partnerländer erhöht, wobei gilt:

$$(10) \quad v^* < v = v^* + x < (v^* + x^*)$$

$v^*$  gibt dabei das Minimum an, das die Kompensation mindestens überschreiten muss, damit  $M1$  kein Veto einlegt (= Nutzenverlust von  $M1$  durch die Entscheidung).  $(v^* + x^*)$  gibt das Maximum an, unter dem die Kompensation bleiben muss, damit es sich für die EU überhaupt lohnt, eine Kompensation zu zahlen.

## 2. Mehrheitsentscheidung ohne Austrittsoption aus der EU:

### Das Diktatorspiel

Wird die Einstimmigkeitsregel in immer mehr Entscheidungsbereichen aufgehoben und durch Mehrheitsvoten ersetzt, so können jetzt Entscheidungen auch gegen ein oder mehrere Mitgliedsländer getroffen werden. Unter den gegebenen Annahmen, dass  $M1$  einen Nutzenverlust aus der Entscheidung erzielt, der Rest der Gemeinschaft aber einen Nutzenzuwachs, ergibt sich folgende Entscheidungssituation:

<sup>34</sup> Ein Überblick über weitere experimentelle Durchführungen des Ultimatumspiels findet sich bei *Thaler* (1988) und *Roth* (1995). Stahl und Haruvy geben einen Überblick über Gründe, weshalb sich Spieler „nicht rational“ verhalten, wie etwa den intrinsischen Wunsch nach Fairness oder Neid oder soziale Präferenzen. Vgl. *Stahl/Haruvy* (2008), S. 293.

Die EU muss auf die Kompensationsforderung von *M1* nicht eingehen, da das Land kein Vetorecht hat. Es kann allerdings trotzdem sein, dass die EU eine gewisse Kompensationsleistung anbietet, aber nicht mehr aufgrund der Gefahr einer „Bestrafung“ durch ein Veto, sondern allenfalls aufgrund eines Fairness-Gedankens.<sup>35</sup> Falls also auch in dieser Situation eine Kompensation angeboten wird, wird sie – vor allem im einmaligen Spiel – geringer sein als im Fall der Einstimmigkeitsregel<sup>36</sup> und bewegt sich zwischen  $0 < v \ll (v^* + x^*)$ . Der Responder *M1* wird sie – im einmaligen Spiel – auf jeden Fall, unabhängig von der Höhe, annehmen, da eine Ablehnung nur ihm schadet, ohne den Proposer zu bestrafen.

### 3. Mehrheitsentscheidung mit Austrittsoption aus der EU: Das Ultimatumspiel mit einseitiger Outside-Option

Im Folgenden sei unterstellt, dass eine Austrittsoption existiert und vom Mitgliedsland *M1* als Drohung eingesetzt wird. Ein Austritt von *M1* aus der EU würde die Nutzenfunktionen von *M1* und den restlichen Mitgliedsländern wie folgt verändern:

$$(11) \quad U_{M1}(t=1) = U_{M1}(-EU)$$

mit  $U_{M1}(-EU)$  = Gesamtnutzen des Landes *M1* nach Austritt aus der EU, wobei annahmegemäß  $U_{M1}(-EU) < U_{M1}(t=0)$  gilt, denn sonst wäre das Land schon nicht mehr in der EU.

$$(12) \quad U_{EU}(t=1) = U_{EU}(t=0) + dU_{EU}(E) + dU_{EU}(-M1)$$

mit  $dU_{EU}(-M1) < 0$  = Nutzenveränderung der übrigen Mitgliedsländer (EU), wenn *M1* nicht mehr dabei ist.

Die übrigen Mitgliedsländer haben geringere Integrationsgewinne und damit einen Nutzenverlust, wenn ein Land ausscheidet, da z. B. der gemeinsame Binnenmarkt kleiner wird, die Außenposition gegenüber Drittländern schwächer wird, eventuell ein Nettozahler wegfällt etc. Diese Wohlfahrtsverluste sind in der Regel umso größer, je größer das austretende Land ist, je länger es schon Mitglied ist (insbesondere wenn es Gründungsmitglied ist) oder wenn es ein überdurchschnittlich hohes Pro-Kopf-Einkommen hat.

Die Outside-Option von *M1* ist realistisch, wenn

$U_{M1}(t=1) = U_{M1}(-EU) > U_{M1}(t=0) + dU_{M1}(E)$ , d. h., wenn der Nutzenverlust durch die Entscheidung bei *M1* so groß ist, dass der Verbleib in der Mitglied-

<sup>35</sup> Oder weil es eben in der Realität kein einmaliges Spiel ist, sondern sich die Entscheidungssituationen – in anderer Besetzung – wiederholen. Dies kann dann zu den sog. package deals führen.

<sup>36</sup> Vgl. hierzu Forsythe/Horwitz/Savin/Sefton (1994), S. 362.

schaft einen geringeren Gesamtnutzen hätte als die Aufgabe der Mitgliedschaft. Gilt dagegen  $U_{M1}(-EU) < U_{M1}(t=0) + dU_{M1}(E)$ , d. h., ist der Gesamtnutzen als Mitglied trotz der ungewünschten Entscheidung immer noch höher als bei einem Austritt, ist die Outside-Option, d. h. eine Austrittsdrohung, nicht glaubwürdig.<sup>37</sup>

Die restliche Gemeinschaft hat prinzipiell ein Interesse daran, das Land vom Austritt abzuhalten, da  $dU_{EU}(-M1) < 0$ .

Nun sind zwei Fälle denkbar:

$$(a) \quad dU_{EU}(E) > |dU_{EU}(-M1)|$$

*Der Vorteil aus der Entscheidung ist für die restlichen EU-Mitglieder so groß, dass sie auch den Austritt von M1 verkraften könnten und immer noch ein Nettoumsatzzuwachs verbliebe.*

$$(b) \quad dU_{EU}(E) < |dU_{EU}(-M1)|$$

*Der Vorteil aus der Entscheidung kann den Nutzenverlust aus einem möglichen Austritt von M1 nicht kompensieren.*

#### a) Geringer Nutzenverlust für die EU bei Austritt von M1

Im Fall  $dU_{EU}(E) > |dU_{EU}(-M1)|$  wird die EU die Mehrheitsentscheidung auf jeden Fall durchsetzen. Sie steht nicht zur Disposition, selbst wenn das Land M1 seine Austrittsdrohung realisieren würde. Allerdings wird die EU trotzdem versuchen, den Austritt zu verhindern, da er ihren Gesamtnutzen verringert.

Dafür ist jedoch eine hinreichende Kompensationszahlung  $v$  an M1 notwendig. Das Mitgliedsland M1 kann daher mit Hilfe der Outside-Option die EU unter Druck setzen, ein Kompensationsangebot zu unterbreiten.<sup>38</sup> Damit wird die Austrittsoption zum Drohinstrument des Mitgliedslandes M1, und M1 erhält somit als Responder ein Instrument in die Hand, mit dem es das Verhalten der EU als Proposer beeinflusst.<sup>39</sup>

Das einfache Ultimatumspiel wird hierdurch folgendermaßen modifiziert:

Unter der Annahme der Standardtheorie sollte das Mitgliedsland M1 jede von der EU angebotene Kompensation  $v$  akzeptieren (und nicht austreten), die der folgenden Bedingung genügt:

<sup>37</sup> Dabei müssten zudem noch die Einmalkosten des Austritts ( $\kappa$ ) mit berücksichtigt werden, d. h., es müsste gelten  $U_{M1}(t=1) = U_{M1}(-EU) + \kappa > U_{M1}(t=0) + dU_{M1}(E)$ . Diese Einmalkosten werden im Folgenden vernachlässigt, da sie für die grundlegende Argumentation nicht entscheidend sind.

<sup>38</sup> Vgl. Knez/Camerer (1995), S. 66.

<sup>39</sup> Vgl. Fellner/Güth (2003), S. 54.

$$(13) \quad U_{M1}(t=1) = U_{M1}(t=0) + dU_{M1}(E) + dU_{M1}(v) > U_{M1}(-EU) \quad \text{bzw.} \\ dU_{M1}(v) > -dU_{M1}(E) - (U_{M1}(t=0) - U_{M1}(-EU)).$$

Die Kompensation muss gerade so hoch sein, dass die Mitgliedschaft zumindest marginal mehr Nutzen stiftet als die Outside-Option. Damit müsste die Zahlung  $v$  also nicht den gesamten Nutzenverlust aus der Entscheidung kompensieren, sondern nur so viel, dass gerade noch ein marginaler Nutzenüberschuss gegenüber der Situation des Austritts verbleibt.

Die EU hätte wiederum nach der Standardtheorie bei rationalem Verhalten den Anreiz, den geringst möglichen Betrag anzubieten, wobei zugleich gewährleistet sein muss, dass  $|dU_{EU}(v)| < |dU_{EU}(-M1)|$ , d. h., dass der Nutzenverlust durch die Kompensationszahlung kleiner ist als der Nutzenverlust durch den angedrohten Austritt von  $M1$ .

Die Kompensationszahlung wäre daher nur marginal höher als  $v^{**}$ , mit  $v^{**}$  aus:

$$(14) \quad U_{M1}(t=1) = U_{M1}(t=0) + dU_{M1}(E) + dU_{M1}(v^{**}) = U_{M1}(-EU) \quad \text{bzw.}$$

$$(14a) \quad dU_{M1}(v^{**}) = -dU_{M1}(E) - (U_{M1}(t=0) - U_{M1}(-EU)).$$

$v^{**}$  ist also jene Kompensationshöhe, die das Mitgliedsland  $M1$  genau indifferent werden ließe zwischen der Entscheidung auszutreten (Nutzen =  $U_{M1}(-EU)$ ) oder zu bleiben und der zu treffenden Entscheidung zuzustimmen (Nutzen =  $U_{M1}(t=0) + dU_{M1}(E) + dU_{M1}(v^{**})$ ).

In diesem Fall wäre die Netto-Nutzenveränderung bei  $M1$  (aus Entscheidung und empfangener Kompensation) immer noch negativ (aber nicht gravierend genug, um auszutreten), der Netto-Nutzenzuwachs der EU (aus Entscheidung und gezahlter Kompensation) wäre für die gegebenen Umstände aber maximal. Die angebotene Kompensation ist also geringer als im Fall der Einstimmigkeitsregel mit Vetorecht (es gilt  $v^{**} < v^*$ ), aber höher als bei der Mehrheitsentscheidung ohne Austrittsrecht, bei der ja nach der Standardtheorie gar keine Kompensation geboten würde.

Aber auch hier kann es natürlich sein, dass sich die Spieler nicht in diesem Sinne rational verhalten, sondern der Responder  $M1$  den Proposer EU bei einem zu geringen Angebot bestraft, indem er es ablehnt und austritt, wodurch aber beide Parteien letztlich schlechter stehen würden. Um dieser Gefahr zu entgehen, würde die EU eine Kompensation  $v$  anbieten, die um einen signifikanten Betrag  $z$  höher ist als  $v^{**}$ . Die maximale Höhe ( $z^*$ ) dieses Aufschlags ist durch die Bedingung gegeben, dass die EU (als Summe der übrigen Mitglieder) durch die zu zahlende Kompensation nicht schlechter gestellt wird als beim Austritt von  $M1$ :

$$(15) \quad |dU_{EU}(v^{**} + z)| < |dU_{EU}(-M1)|, \quad \text{d. h.}$$

$$(16) \quad z < z^* \quad \text{mit } z^* \text{ aus : } |dU_{EU}(v^{**} + z^*)| = |dU_{EU}(-M1)|$$

Bei  $z^*$  wäre die EU indifferent zwischen Zahlung der Kompensation und Hinnehmen des Austritts; daher muss  $z < z^*$ , damit mit Sicherheit eine Kompensation gezahlt wird.

Gelten die Ergebnisse der oben genannten Experimente zum Ultimatumspiel auch für die Entscheidungsprozesse der EU, so wird  $z$  eine solche Höhe annehmen, dass durch seine Zahlung eine Nutzenumverteilung von der EU zu  $M1$  erfolgt, die  $M1$  – über das Notwendige hinaus – an dem Vorteil aus der Entscheidung partizipieren lässt.

Diese Kompensation in Höhe von  $v = v^{**} + z$  kann dann für  $M1$  eventuell auch eine positive Gesamtnutzenveränderung bedeuten und den Nutzenverlust durch die Entscheidung überkompensieren. Dieser Fall tritt umso eher ein, je größer  $|dU_{EU}(-M1)|$  und je kleiner  $|dU_{M1}(E)|$ .

#### b) Hoher Nutzenverlust für die EU bei Austritt von $M1$

Im Fall  $dU_{EU}(E) < |dU_{EU}(-M1)|$  ist die EU bereit, alles „Mögliche“ zu tun, um einen Austritt von  $M1$  zu verhindern, der einen hohen Nutzenverlust für die übrigen Mitgliedsländer bedeuten würde und den Nutzenzuwachs durch die angestrebte Entscheidung überkompensieren würde. Sie kann allerdings maximal eine Kompensation zahlen, deren Nutzenverlust durch den Nutzenzuwachs aus der Entscheidung überkompensiert werden kann:  $|dU_{EU}(v)| \leq dU_{EU}(E)$ . Eine darüber hinaus gehende Kompensation würde den Gesamtnutzen der EU verringern, so dass es dann rational wäre, auf die Entscheidung  $E$  ganz zu verzichten und dafür auch keine Kompensation zur Abwehr des Austritts von  $M1$  zahlen zu müssen.

Bei Kenntnis der Nutzenfunktionen von  $M1$  könnte die EU ermitteln, ob ein Kompensationsangebot, das der Bedingung  $|dU_{EU}(v)| \leq dU_{EU}(E)$  genügt, ausreicht, um  $M1$  vom Austritt abzuhalten, wofür wiederum die Bedingung

$$(13) \quad dU_{M1}(v) > -dU_{M1}(E) - (U_{M1}(t=0) - U_{M1}(-EU))$$

erfüllt sein muss.

Aus beiden Bedingungen und der Annahme in

$$(4) \quad dU_{M1}(v) = -dU_{EU}(v) \quad \text{folgt :}$$

$$(17) \quad dU_{EU}(E) > dU_{M1}(v) > -dU_{M1}(E) - (U_{M1}(t=0) - U_{M1}(-EU)), \quad \text{d.h.}$$

$$(17a) \quad dU_{EU}(E) > -dU_{M1}(E) - (U_{M1}(t=0) - U_{M1}(-EU))$$

Der Nutzenzuwachs der EU durch die Entscheidung  $E$  muss größer sein als der Nutzenverlust bei  $M1$  durch die Entscheidung  $E$  abzüglich der ursprünglichen Nut-

zendifferenz zwischen Mitgliedschaft und Outside-Position bei  $M1$ . Nur dann kann die EU eine Kompensation anbieten.

Falls der Nutzen der EU aus der Entscheidung  $dU_{EU}(E)$  sehr klein ist und / oder der Nutzenverlust von  $M1$  durch die Entscheidung  $dU_{M1}(E)$  sehr hoch ist und / oder der Nutzenverlust durch einen Austritt ( $U_{M1}(t=0) - U_{M1}(-EU)$ ) für  $M1$  sehr gering ist, kann es sein, dass die Ungleichung nicht erfüllt ist und somit das von Seiten der EU aus mögliche Kompensationsangebot nicht ausreicht. In diesem Fall würde die EU auf die Entscheidung ganz verzichten, da die notwendige Kompensationszahlung zu hoch wäre.

Ist die Ungleichung (17a) dagegen erfüllt, gelten dieselben Überlegungen und Ergebnisse wie im Fall a).

#### 4. Ergebnis

Unter der Bedingung, dass die EU der Proposer und  $M1$  der Responder ist und beide Parteien sich nach der Standardtheorie verhalten, kann  $M1$  im Falle der Einstimmigkeitsregel mit Vetorecht mit einem höheren Kompensationsangebot rechnen als im Falle der Mehrheitsentscheidung mit Austrittsrecht. Die Mindestkompensation  $v^*$  bei der Einstimmigkeitsregel orientiert sich an dem Nutzenverlust, den  $M1$  durch die Entscheidung erleidet. Im Falle der Austrittsoption orientiert sich die Mindestkompensation  $v^{**}$  ebenfalls an dem Nutzenverlust, den  $M1$  durch die Entscheidung erleidet, aber relativiert um den (positiven) Nettonutzen<sup>40</sup> der Mitgliedschaft vor der Entscheidung. Ist die Mindestkompensation größer als der Nutzen der Entscheidung für die EU, wird die Kompensation nicht angeboten und es wird entweder ganz auf die Entscheidung verzichtet (wenn  $dU_{EU}(E) < |dU_{EU}(-M1)|$ ) oder der Austritt wird hingenommen (wenn  $dU_{EU}(E) > |dU_{EU}(-M1)|$ ).

Berücksichtigt man die Erkenntnisse aus den Experimenten mit dem Ultimatumspiel und es spielen somit auch Aspekte wie Fairness, soziale Gerechtigkeit oder aber Neid eine Rolle, so wird  $M1$  jeweils mit einem höheren Kompensationsangebot rechnen können. Die von der EU maximal zahlbare Kompensation ist nun im Falle der Austrittsoption abhängig von der Höhe des Nutzenverlustes durch einen Austritt von  $M1$  und kann genauso groß, aber auch kleiner sein als im Falle des Vetorechts: Bei der Einstimmigkeitsregel orientiert sich das von Seiten der EU maximal mögliche Angebot ( $v^* + x^*$ ) am Nutzen, den die Entscheidung für die Mehrheit der Mitglieder hat. Bei der Austritts-Option orientiert sich das für die EU maximal mögliche Angebot ( $v^{**} + z^*$ ) entweder auch am Nutzen, den die Entscheidung für die Mehrheit der Mitglieder hat (bei  $dU_{EU}(E) < |dU_{EU}(-M1)|$ ) oder am Nutzenverlust, der durch den Austritt von  $M1$  für den Rest der Gemein-

<sup>40</sup> Der Nettonutzen der Mitgliedschaft ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Nutzen der Mitgliedschaft (vor der Entscheidung) und dem Nutzen der Nicht-Mitgliedschaft.



schaft entstehen würde (bei  $dU_{EU}(E) > |dU_{EU}(-M1)|$ ). Im letztgenannten Fall ist die maximal zahlbare Kompensation kleiner als beim Vetorecht.

Allerdings werden in der Regel die Höchstbeträge nicht voll ausgereizt werden, da die EU als Gemeinschaft der übrigen Mitglieder die Entscheidung ja nur betreiben wird, wenn sie mindestens einen gewissen Nettonutzen daraus für sich selbst beanspruchen kann.

Es kann somit in einem einfachen spieltheoretischen Ansatz gezeigt werden, dass durch das Austrittsrecht die Verhandlungslösung als Governancemodus wieder relevant wird und unter bestimmten Voraussetzungen zu ähnlichen Verhandlungsergebnissen führen kann wie im Fall der Einstimmigkeitsvorgabe. Wie stark die EU auf potentielle Austrittsdrohungen reagieren wird und wie hoch dann die tatsächliche Kompensationsbereitschaft sein wird, hängt aber – aufgrund von Informationsasymmetrien – letztlich auch von der Glaubwürdigkeit der Austrittsdrohung ab.

Im Übrigen ist die Bedeutung der Austrittsoption auch vor dem Hintergrund möglicher Clubs im Club zu sehen. Das im Vertrag von Lissabon für die Mitgliedschaft in der EU vorgesehene Austrittsrecht lässt ein entsprechendes Recht für künftige Clubs im Club sehr wahrscheinlich sein. Der Austritt aus einem Unterclub mit Beibehaltung der Mitgliedschaft in der gesamten EU erscheint gegebenenfalls auch als die realistischere Variante. Das Austrittsrecht für die Unterclubs der Gemeinschaft kann wiederum helfen, den Systemwettbewerb zwischen den Unterclubs zu schaffen, indem nun Exit- und Voice-Option praktiziert werden können.

## F. Fazit

Nimmt man die vier Governance-Modi Hierarchie, Verhandlungen, Wettbewerb und Kooperation als Ausgangspunkt zur Bewertung des europäischen Integrationsweges, so zeigt sich, dass zwar auch mehr wettbewerblich orientierte Governancestrukturen möglich wären, hierarchische Strukturen öfters angestrebt werden, letztlich jedoch Verhandlungsmechanismen dominieren. Die Dominanz von Verhandlungen als Koordinationsmechanismus führt tendenziell zu mehr Regulierungen und Interventionen, die für die Gesamtheit der Gemeinschaft nicht immer effizient sind.

Die jüngste Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen erleichtert prinzipiell eine hierarchische Governancestruktur durch die Doktrin der Mehrheit. Die gleichzeitige Einführung des Austrittsrechts kann diese Tendenz jedoch möglicherweise wieder in Richtung Verhandlungslösungen relativieren. Eine Handlungskoordination über Kooperation (sei es durch die Methode der offenen Koordinierung oder durch Clubs im Club) hat faktisch noch wenig Relevanz.

Die Ausweitung von Politikbereichen mit mehrheitlicher Beschlussfassung und die explizite Möglichkeit des freiwilligen Austritts sind zwei Elemente des Ver-

trags von Lissabon, die gegensätzliche Governance-Modi implizieren, so dass zu fragen ist, welche Bedeutung das Austrittsrecht faktisch haben wird. Während die Drohung eines Austritts aus der Europäischen Union insgesamt wohl derzeit noch eher ein „stumpfe Waffe“ ist, könnte die Exit-Option bei Clubs im Club ein realistischeres politisches Instrument sein. So wurde ja z. B. auch schon von dem einen oder anderen italienischen und französischen Politiker signalisiert, dass ein Austritt aus der Währungsunion grundsätzlich denkbar ist, und auch im Zusammenhang mit der aktuellen weltweiten Krise wurde andiskutiert, ob nicht die besonders von der Finanzkrise betroffenen Länder der Währungsunion wieder eine eigene Geld- und Währungspolitik einführen sollten. Aber selbst der Austritt aus der EU scheint nicht undenkbar: So hat das tschechische Verfassungsgericht in seinem Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des Vertrags von Lissabon in der Urteilsbegründung darauf hingewiesen, dass der Vertrag den EU-Mitgliedern ja die Möglichkeit gäbe, aus der Union auszutreten, was als Beweis ihrer andauernden Souveränität anzusehen sei.<sup>41</sup>

Sollte – vor dem Hintergrund der mit den Erweiterungen stark angewachsenen Heterogenität in der EU – das Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit vermehrt genutzt werden, so ist eine wesentliche institutionelle Rahmenbedingung für die Effizienz solcher Clubs im Club das Vorhandensein flexibler Eintritts- und Austrittsoptionen. Das formalisierte Austrittsrecht kann in diesen Fällen den (system)wettbewerblichen Governancemodus unterstützen.

## Literatur

- Ahrens, Joachim / Hoen, Herman / Ohr, Renate (2005): Deepening Integration in an Enlarged EU: A Club-theoretical Perspective, in: *European Integration*, Vol. 27, S. 417 – 439.
- Alesina, Alberto / Angeloni, Ignazio / Schuknecht, Ludger (2005): What does the European Union do?, in: *Public Choice*, Vol. 123, S. 275 – 19.
- Alesina, Alberto / Spolaore, Enrico / Wacziarg, Romain (2000): Economic Integration and Political Disintegration, *American Economic Review*, Vol. 90, S. 1276 – 1296.
- Begg, Ian (2008): Economic Governance in an enlarged euro area, European Commission, *European Economy Economic Papers* 311.
- Benz, Arthur (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, Arthur (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Eine Einführung, Wiesbaden, S. 11 – 28.
- (2006): Governance in Mehrebenensystemen, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Governance-Forschung*, 2. Aufl., Baden-Baden, S. 95 – 120.
- Berthold, Norbert / Neumann, Michael (2003): Opting Out-Klauseln im europäischen Einigungsprozess, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Vol. 29, S. 137 – 158.

---

<sup>41</sup> Vgl. NZZ, vom 27. Nov. 2008, S. 3.

- Bolton, Patrick / Roland, Gérard / Spolaore, Enrico* (1996): Economic theories of the break-up and integration of nations, *European Economic Review*, Vol. 40, S. 697 – 705.
- Buchanan, James M.* (1965): An Economic Theory of Clubs, *Economica*, Vol. 32, S. 1 – 14.
- Buchanan, James / Faith, R.* (1987): Secession and the limits of taxation: toward a theory of internal exit, in: *American Economic Review*, Vol. 77, S. 1023 – 1031.
- Buchanan, James M. / Tullock, Gordon* (1962): The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy, University of Michigan.
- Buti, Marco / Giudice, Gabriele* (2002): Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, S. 823 – 848.
- Casella, Alessandra* (1999): Tradable Deficit Permits, in: *Economic Policy*, Vol. 14, S. 321 – 361.
- Coase, Ronald* (1937): The Nature of the Firm, in: *Economica*, Vol. 4, S. 386 – 405.
- De Grauwe, Paul* (2009): The Euro at ten: achievements and challenges, in: *Empirica*, Vol. 36, S. 5 – 20.
- EU-Kommission* (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, Brüssel.
- (2007): Vertrag von Lissabon, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_de.htm).
- Fellner, Gerlinde / Güth, Werner* (2003): What limits escalation? – Varying threat power in an ultimatum experiment, in: *Economic Letters*, Vol. 80, S. 53 – 60.
- Forsythe, Robert / Horwitz, Joel / Savin, N. E. / Sefton, Martin* (1994): Fairness in Simple Bargaining Experiments, in: *Games and Economic Behavior*, Vol. 6, S. 347 – 369.
- Gamble, Andrew* (2000): Economic Governance, in: Pierre, Jon (Hrsg.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, S. 110 – 137.
- Güth, Werner / Schmittberger, Rolf / Schwarze, Bernd* (1982): An experimental analysis of ultimatum bargaining, in: *Journal of Economic Behaviour and Organization*, Vol. 3, S. 367 – 388.
- Hill, Hermann* (2006): Good Governance – Konzepte und Kontexte, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Governance-Forschung*, 2. Aufl., Baden-Baden, S. 220 – 250.
- Janning, Josef / Giering, Claus* (1998): Differenzierung als Integrationskonzept der künftigen Europäischen Union, in: Bertelsmannstiftung (Hrsg.), *Systemwandel in Europa – Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung*, Gütersloh, S. 41 – 52.
- Klump, Rainer / Pilz, Lars* (2007): Mehr Integration durch die „Methode der offenen Koordinierung“? – Das Beispiel der beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen der Lissabon Strategie, in: Ohr, Renate (Hrsg.), *Europäische Union ohne Grenzen?*, Berlin, S. 129 – 156.
- Knez, Marc / Camerer, Colin* (1995): Outside Options and social comparison in three-player ultimatum game experiments, in: *Games and Economic Behaviour*, Vol. 10, S. 65 – 94.
- Koester, Ulrich* (2001): Europäische Agrarpolitik: Ein Spannungsfeld divergierender Interessen, in: Ohr, Renate / Theurl, Theresia (Hrsg.), *Kompodium europäische Wirtschaftspolitik*, München, S. 309 – 362.

- Lechner, Susanne / Ohr, Renate* (2008): The Right of Withdrawal in the Treaty of Lisbon: A game theoretic reflection on different decision processes in the EU, cege-Diskussionspapier Nr. 77, Göttingen.
- Mayntz, Renate* (2006): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Governance-Forschung*, 2. Aufl., Baden-Baden, S. 11 – 20.
- Mosher, James / Trubek, David* (2003): Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, 63 – 88.
- Oberender, Peter / Zerth, Jürgen* (2001): Europäische Sozialpolitik: Anforderungen in einem zunehmend integrierten Europa, in: Ohr, Renate / Theurl, Theresia (Hrsg.), *Kompodium europäische Wirtschaftspolitik*, München, S. 503 – 534.
- Ohr, Renate* (2007): Clubs im Club – Europas Zukunft, in: *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 58, S. 67 – 82.
- (2009): European Monetary Union at Ten: Had the German Maastricht Critics Been Wrong?, *Diskussionsbeiträge des Volkswirtschaftlichen Seminars, Universität Göttingen*, No. 141.
- Ohr, Renate / Schmidt, André* (2004): Regelgebundene versus diskretionäre Wirtschaftspolitik: Das Beispiel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, in: *DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 73. Jg., S. 381 – 391.
- (2006): Institutionelle Alternativen in der Europäischen Union: Das Beispiel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 55. Jg., S. 127 – 149.
- Quaisser, Wolfgang / Wood, Steve* (2008): The New European Union – Confronting the Challenges of Integration, Kap. 2: The Political Economy of Deepening and Widening, S. 17 – 53.
- Rosenau, James* (1992): Governance, Order, and Change in World Politics, in: Rosenau, James / Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, S. 1 – 29.
- Roth, Alvin* (1995): Bargaining experiments, in: Kagel, John / Roth, Alvin (Hrsg.), *The Handbook of experimental economics*, S. 253 – 348.
- Sandler, Todd / Tschirhart, John* (1997): Club Theory: Thirty Years Later, in: *Public Choice*, Vol. 93, S. 335 – 355.
- Schäfer, Wolf* (2003): Withdrawal legitimised? On the Proposal by the Constitutional Convention for the Right of Secession from the EU, in: *Intereconomics*, Vol. 38, S. 182 – 185.
- Scharpf, Fritz W.* (2001): Notes Towards a Theory of Multilevel Governing in Europe, in: *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, S. 1 – 26.
- Schmidt, André* (2001): Europäische Wettbewerbspolitik: Ordnungspolitische Weichenstellungen, in: Ohr, Renate / Theurl, Theresia (Hrsg.), *Kompodium europäische Wirtschaftspolitik*, München, S. 363 – 416.
- Stahl, Dale / Haruvy, Ernan* (2008): Subgame perfection in ultimatum bargaining trees, in: *Games and Economic Behaviour*, Vol. 68, S. 292 – 307.
- Thaler, Richard* (1988): Anomalies: The ultimatum game, in: *Journal of economic perspectives*, Vol. 2, S. 195 – 206.

- Tömmel, Ingeborg* (2008): Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.), Die Europäische Union: Governance und Policy-Making, Wiesbaden, S. 13–35.
- Vaubel, Roland* (1994): The Public Choice Analysis of European Integration: A Survey, in: European Journal of Political Economy, Vol. 10, S. 227–249.
- Williamson, Oliver E.* (1979): Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics, Vol. 22, S. 233–261.
- (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York.
- (1998): The Institutions of Governance, in: American Economic Review, Vol. 88, No. 2, Papers and Proceedings, S. 75–79.
- Wohlgemut, Michael* (2008): 50 Jahre Europäische Ordnungspolitik: Ordnungs- und konstitutionenökonomische Anmerkungen, in: ORDO, Bd. 59, S. 381–404.



# Governance, institutioneller Wandel und Wirtschaftspolitik

Von Joachim Ahrens, Göttingen

## Abstract

The quest for appropriate development and transition strategies in less developed countries (LDCs) and post-socialist countries (PSCs) has been controversially studied for a long time. Disputes have existed with respect to sequencing, timing, and pacing policy reforms, regarding the components of stabilization-cum-adjustment programs, and relating to the question which actors can become effective drivers of transition and development. Today, a widespread consensus exists that institutions and governance matter for making market-oriented policy reform succeed and that governments, despite the frequent need for less state interventionism, remain central actors for institution building and rule enforcement. It appears that *good governance* has played a key role regarding the success cases in economic development, whereas *bad governance* has often been responsible for failure. What, however, is far from being agreed upon is what exactly determines *good governance* and how it can be achieved in a highly complex political economy in which not only economic institutions but also political structures and informal constraints are endogenous variables which are subject to significant change within a decade or less.

## A. Einleitung

Die Suche nach geeigneten Entwicklungs- und Übergangstrategien in Entwicklungs- und Transformationsländern ist seit langer Zeit Gegenstand zahlreicher Kontroversen, an denen sich sowohl Wissenschaftler als auch Praktiker der Entwicklungszusammenarbeit beteiligt haben. Unterschiedliche Auffassungen existierten vor allem hinsichtlich der zeitlichen Abfolge (sequencing) und der Wahl des richtigen Zeitpunkts (timing) notwendiger Reformmaßnahmen sowie der Geschwindigkeit (pacing), mit der diese durchzuführen seien. Ferner bestanden unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Bestandteile von Stabilisierungs- und Anpassungsprogrammen und auch in Bezug auf die Frage, welche Akteure effektive Triebkräfte für Systemwandel und Entwicklung sein können. Inzwischen hat sich in der Literatur ein weitgehender Konsens darüber eingestellt, dass Institutionen und Governance eine wichtige Rolle für den Erfolg von marktorientierten Politikreformen spielen und dass Regierungen, trotz der häufig ökonomisch gebotenen Forderung nach weniger Staatsinterventionen, wichtige Akteure bleiben, welche

bei der Schaffung und Durchsetzung von Institutionen zentrale Rollen übernehmen müssen.

Entwicklungs- und besonders Transformationsländer unterscheiden sich von modernen kapitalistischen Volkswirtschaften darin, dass ihre Wirtschaftsreformen nicht innerhalb einer relativ stabilen institutionellen Ordnung stattfinden. Stattdessen müssen in diesen Ländern Politikreformen und institutionelle Restrukturierung Hand in Hand gehen. Wichtige Einsichten, welche auf den Erfahrungen vieler Länder basieren, weisen darauf hin, dass der anfängliche Fokus auf das Tempo der ökonomischen Umgestaltung und Transformation nicht zielführend war und dass Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung und Leistungsfähigkeit von Volkswirtschaften im Zeitverlauf insbesondere von der Wirksamkeit und dem Zusammenspiel alter und neu geschaffener Institutionen abhängen (*Djankov et al.* 2003).

In der jüngeren Vergangenheit wurde die Idee, dass Institutionen eine zentrale Rolle spielen, weiter entwickelt. Nicht nur ökonomische Institutionen wie sichere (private) Eigentumsrechte, Wettbewerbsregeln und Haftungsbestimmungen sind für die Funktionsfähigkeit einer marktwirtschaftlichen Ordnung entscheidend, sondern auch politische Institutionen wie Rechtsstaatlichkeit, föderale Strukturen oder der Organisationsaufbau in staatlichen Verwaltungen. Diese Einsicht veranlasste Wissenschaftler, politische Entscheidungsträger und internationale Organisationen zu der Forderung, dass die Förderung und Umsetzung von Good Governance ein unabdingbarer Bestandteil eines jeden Reformprogramms sein müsse, damit Wirtschaftspolitik effektiv umgesetzt und neue Spielregeln tatsächlich durchgesetzt werden könnten.<sup>1</sup>

Vor diesem Hintergrund landesspezifischer Erfahrungen, implizieren diese Einsichten allerdings neue Fragen: Folgt die Entstehung florierender Märkte einem linearen oder einem nicht-linearen Pfad institutionellen Wandels? Gibt es universelle Politikmaßnahmen, welche als unabdingbar anzusehen sind? Kann man eine Menge von best-practice institutions identifizieren, welche notwendig sind, eine funktionierende und stabile Wettbewerbsordnung zu entwickeln? Ist eine demokratische Ordnung das beste politische Regime, um wirtschaftliche Entwicklung sicherzustellen? Oder weisen autokratische Regime Vorteile auf hinsichtlich der Hervorbringung von radikalem ökonomischem Wandel? In einer demokratischen Welt: Ist ein parlamentarisches oder ein präsidentielles System besser geeignet? Können föderale Strukturen helfen, Wettbewerb zu fördern und optimale politische Lösungen zu finden?

Heutzutage besteht weitgehend Konsens darüber, dass Institutionen bedeutsam sind und Good Governance eine Schlüsselrolle in den Erfolgsgeschichten des ökonomischen Systemwandels und Entwicklung gespielt hat, während Bad Governance häufig für Misserfolge verantwortlich gewesen ist. Worüber allerdings keineswegs Übereinstimmung herrscht, das sind die Determinanten von Good Gover-

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. *World Bank* (1997 und 2000), *North* (1997) und *Wagner* (2004).



nance und die Frage, wie Good Governance in einer hochgradig komplexen politischen Ökonomie erreicht werden kann, in der nicht nur die ökonomischen Institutionen, sondern auch die politischen Strukturen und die informellen Beschränkungen zu endogenen Variablen geworden sind, welche sich in vergleichsweise kurzer Zeit in signifikanter Weise verändern können.

Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich mit diesen Fragen. In Kapitel B wird das Zusammenspiel von Institutionen, Governance und Wirtschaftsreformen diskutiert. Die sich anschließenden Kapitel C und D stellen ein kohärentes Governance-Konzept vor und erläutern dessen Bedeutung für effektive wirtschaftspolitische und institutionelle Reformen. In Kapitel E werden unterschiedliche Governance-Strukturen in ausgewählten Entwicklungs- und Transformationsländern diskutiert. Schlussfolgerungen werden in Kapitel F präsentiert.

## **B. Institutionen, Governance und Wirtschaftsreformen**

Damit effektive wirtschaftspolitische und institutionelle Reformen durchgeführt werden können, müssen Regierungen Rollen annehmen und Aufgaben übernehmen, für die sie gewöhnlich weder über hinreichende Kapazitäten noch über ausreichende Fähigkeiten verfügen.<sup>2</sup> Die Durchsetzung von Institutionen, welche eine stabile marktorientierte Wirtschaftsordnung konstituieren, die Einführung von Politikinstrumenten, welche eine indirekte Steuerung von Marktprozessen erlauben und öffentliche Güter bereitzustellen helfen, die Entwicklung wirksamer Instrumente zur Durchsetzung von Marktregeln und Erhebung von Steuern, der Aufbau einer unabhängigen meritokratischen Wirtschaftsverwaltung sowie die Schaffung eines transparenten Systems des Informationsaustausches zwischen privatem und öffentlichem Sektor – alle diese Aufgaben sind von staatlichen Akteuren zu übernehmen. Die dafür notwendigen Institutionen entstehen nicht automatisch, sondern müssen explizit durch staatliche Entscheidungsträger geschaffen und gestaltet werden. Gleichzeitig sehen sich aber Regierungen in Entwicklungs- und Transformationsländern typischerweise der Forderung gegenüber, grundsätzlich das Ausmaß ihrer Aktivitäten zu reduzieren, eine vorhandene Überbeschäftigung im öffentlichen Sektor abzubauen und mit budgetären Engpässen auszukommen. Das Paradoxon des Anpassungsstaates reflektiert diesen Mangel an institutionellen, administrativen, technischen und politischen Kapazitäten. Unabhängig davon, ob sich eine Regierung dazu entschließt, den Politikempfehlungen des sogenannten (*Post-*) *Washington Consensus* zu folgen, oder ob sie eine aktivere Rolle bevorzugt, um Koordinationsversagen und andere Marktunvollkommenheiten zu kompensieren, muss eine komplexe politisch-institutionelle Struktur etabliert werden, um die Regierung effektiver bei der Verfolgung ihrer Aufgaben zu machen. Eine derartige

---

<sup>2</sup> Die nachfolgende Diskussion basiert auf Ahrens (2007).

Institutionalisierung kann jedoch nicht als gegeben angenommen werden (*North* 1990 und 2005).

Dieses Argument gilt gleichermaßen für die wirtschaftliche Entwicklung und Transformation in einem demokratischen wie in einem autoritären Rahmen. Selbst wenn das Problem der Gleichzeitigkeit, das ein konstituierendes Merkmal des Systemwandels in Mittel- und Osteuropa sowie der Gemeinschaft unabhängiger Staaten gewesen ist, keine Rolle spielt wie z. B. in den autoritären Regimen in Ostasien (in den 1960er und 1970er Jahren) und in Zentralasien (in den 1990er Jahren und in der Gegenwart), können diese Regime nur dann einen Vorteil aus ihren (vermeintlich) starken Staatsstrukturen ziehen und zu einer effektiven ordnenden Kraft des wirtschaftlichen Wandels werden, wenn sie ihre politischen, administrativen und ökonomischen Institutionen erfolgreich anpassen und reformieren, so dass die jeweilige staatliche Autorität aus Sicht der Bevölkerung sowie inländischer und ausländischer Investoren Legitimität und Glaubwürdigkeit gewinnt und behält. Dies bedeutet, dass selbst in autoritären Systemen, welche grundsätzlich in der Lage sein müssten, ökonomisch notwendige, aber unpopuläre Reformen ohne unmittelbaren politischen Widerstand durchzuführen, geeignete Institutionen implementiert, Organisationen aufgebaut und technokratische, administrative und politische Fähigkeiten entwickelt sein müssten, welche dazu beitragen, eine stabile Governance-Struktur als sicheres politisch-institutionelles Fundament einer marktorientierten Wirtschaftspolitik zu schaffen.

Was allerdings ist genau unter Governance zu verstehen? Wenn wissenschaftliche Termini Eingang in die Alltagssprache finden, ist häufig Vorsicht angebracht. Der betreffende Begriff kann leicht seine inhaltliche Substanz verlieren und bedeutungslos werden. Dies passierte mit dem Begriff *Governance* und damit zusammenhängenden Konzepten vor allem in den neunziger Jahren. Bis zum Beginn der 1990er Jahre war der Begriff von (Entwicklungs)Ökonomen und politischen Entscheidungsträgern kaum verwendet worden. Seitdem allerdings hat sich ein zunehmendes Bewusstsein dafür entwickelt, dass die Qualität der Governance-Struktur eines Landes ein entscheidender Bestimmungsfaktor für die Fähigkeit ist, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in nachhaltiger Weise zu fördern.

Bislang besteht allerdings keine klare und operationale Begriffsbestimmung, die von einer Mehrheit von Experten in Wissenschaft und Politik anerkannt wird. Vielmehr existiert gegenwärtig eine verwirrende Vielzahl von Definitionen und Konzepten in Bezug auf Gegenstand, Problemstellung und Zielsetzung.<sup>3</sup> Oft wird der Begriff als Schlagwort in politischen Diskussionen verwendet. Zudem wird häufig keine Definition angeboten, oder es wird ein Konzept verwendet, das zu viele Aspekte beinhaltet, so dass das Konzept nutzlos wird.<sup>4</sup> Einige Definitionen erweisen

---

<sup>3</sup> Siehe dazu auch den Beitrag von Theurl in diesem Buch.

<sup>4</sup> Dies ist etwa der Fall, wenn der Terminus *Good Governance* verwendet wird, um nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern, den Demokratisierungsprozess

sich als redundant, z. B. wenn *Governance* als *Good Government* wahrgenommen wird.<sup>5</sup> Einige Wissenschaftler betonen substanzielle Charakteristika eines Governance-Konzeptes. Aber entweder beziehen sie sich nicht explizit auf den Governance-Begriff, oder sie bieten keine klare Definition an.<sup>6</sup> Einige Wissenschaftler schließlich interpretieren Governance als eine (politische) Zielsetzung, während andere Governance als analytischen Rahmen oder als Mittel zum Zweck begreifen, z. B. um nachhaltige Entwicklung zu fördern (*Kjær* 1996). Die Diskussion, wodurch (Good) Governance konstituiert wird, dauert an – in Studien zur Entwicklungsökonomik, der Neuen Institutionenökonomik, in Arbeiten über politische Entwicklungsprozesse, im Bereich Public Choice und in verwaltungswissenschaftlichen Studien.<sup>7</sup>

Nicht-Ökonomen, Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und bilaterale Geberorganisationen vor allem westlicher Regierungen tendieren dazu, einen weiten und häufig politisch nicht-neutralen Governance-Ansatz zu wählen. Dieser bezieht sich nicht nur auf die Schaffung von marktorientierten ökonomischen Institutionen, sondern (wenigstens von gleicher Bedeutung) auf das Streben nach Demokratie, die Verbesserung der Menschenrechtssituation, die Schaffung politischer Stabilität sowie die Stärkung politischer Legitimität als eigene Zielsetzungen.<sup>8</sup> Im Gegensatz dazu verwenden Ökonomen häufig ein zu enges und technokratisches Konzept, welches sich auf Managementprobleme im öffentlichen Sektor bezieht, Modernisierung von Rechnungslegungsstandards, Verwaltungsreformen, Probleme des Fiskalföderalismus etc.<sup>9</sup> Auch wenn diese Faktoren bedeutsam für eine wirkungsvolle Wirtschaftspolitik sind, übersieht ein derartiger Ansatz andere Variablen, die einen signifikanten Einfluss darauf haben, wie wirtschaftspolitische Entscheidungen und Programme vereinbart, entschieden und umgesetzt werden und in welchem Ausmaß sich private Akteure an die vereinbarten Spielregeln halten. Auf diese Weise wird ignoriert, dass eine die wirtschaftliche Entwicklung fördernde

---

zu unterstützen, gesellschaftliche Partizipation zu stärken, die Umwelt zu schützen und Menschenrechte durchzusetzen; siehe dazu z. B. *Leisinger* (1995).

<sup>5</sup> In diesem Fall generiert diese Begrifflichkeit lediglich einen neuen Terminus ohne eine neue Konzeption. Besonders problematisch erscheint in diesem Kontext das Attribut *Good*, wodurch subjektive Wahrnehmungen reflektiert werden.

<sup>6</sup> Vgl. z. B. *Doner* (1992) und *Thomas* (1996).

<sup>7</sup> Governance-Studien und verwandte Konzepte im Bereich der Entwicklungsökonomik finden sich z. B. bei *Auroi* (1992), *Bardhan* (1993, 1997a, und 1997b), *Dethier* (1999a und 1999b), *Evans* (1995 und 1998), *Elsenhans* (1996), *Kötschau* (2008), *Leftwich* (1993) und *Streeten* (1996); im Bereich der Neuen Institutionenökonomik siehe z. B. *Dixit* (1996), *North* (1995), *Weingast* (1995) und *Williamson* (1996); und in Studien zur politischen Entwicklung bei *Grindle* (1996), *Grindle* und *Thomas* (1991), *Nuscheler* (2009) und *Hout* (2009). Im Bereich der öffentlichen Finanzen siehe z. B. *World Bank* (1995), *Tanzi* (1996) und *La Porta* et al. (1999).

<sup>8</sup> Vgl. z. B. *Chalker* (1991), *Santiso* (1999) sowie die Beiträge in *Hydén* und *Bratton* (1992).

<sup>9</sup> Vgl. z. B. *Dhonte* und *Kapur* (1997), *IMF* (1997) sowie *Dillinger* und *Fay* (1999).

Governance-Struktur nicht als Blaupause verfügbar ist, sondern zu ihrer Schaffung und Aufrechterhaltung besondere politische Konstellationen und Strukturen voraussetzt.<sup>10</sup>

Effektive Wirtschaftsreformen und Entwicklung setzen nicht nur glaubwürdige Verpflichtungen voraus, dass politische Versprechen gegenüber Bürgern und Investoren gehalten werden. Der Erfolg hängt entscheidend von der administrativen Kapazität von staatlichen Institutionen ab, von den Beziehungen zwischen den politischen Entscheidungsträgern eines Landes und verschiedenen gesellschaftlichen Segmenten und von den technischen und politischen Fähigkeiten der Entscheidungsträger und Bürokraten, Politiken zu formulieren und umzusetzen, welche die politische Führung zu verfolgen sucht. Neuere Forschungsergebnisse zu Governance und deren Einfluss auf die ökonomische Leistungsfähigkeit haben zu wichtigen Einsichten hinsichtlich der konstituierenden Merkmale eines solchen politisch-institutionellen Fundaments für Politikformulierung und -umsetzung geführt.<sup>11</sup> Ländererfahrungen sowie länderübergreifende empirische Studien haben verdeutlicht, dass es nicht der Regime-Typ *per se* ist (d. h. Demokratie oder Autokratie), der für eine erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung und Wachstum entscheidend ist. Vielmehr erweisen sich die Qualität der Institutionen und deren Zusammenspiel sowie die Beziehungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren als entscheidende Determinanten für ökonomische Transformationen. Zahlreiche Wissenschaftler haben die vermeintliche Dichotomie zwischen Markt und Staat überwunden und betrachten institutionelle Variabilität als ein integrales Element der Politikgestaltung, welches die Aktivitäten von öffentlichen und privaten Akteuren verbindet.<sup>12</sup>

Dies impliziert, dass öffentliche Güter, einschließlich der vom Staat geschaffenen und durchgesetzten Institutionen und Politiken, das Ergebnis der (Austausch-) Beziehungen von multiplen Akteuren sind. Darüber hinaus haben *North* (1990, 1997 und 2005) und seine Anhänger in überzeugender Weise dargelegt, dass es vor allem Institutionen sind, welche Individuen spezifische Handlungsanreize bieten und somit politische und wirtschaftliche Tauschbeziehungen tangieren. Des Weiteren bestimmen institutionelle Arrangements auch die Herausbildung und Umsetzung von Politiken. Aus dieser Perspektive erscheint es einsichtig, dass ein sinnvolles und operatives Verständnis von Governance, welches Politikgestaltung und ökonomische Performance miteinander verknüpft, über die engeren Konzeptionen von *Corporate Governance* oder *Public Governance* hinausgehen muss. Während sich *Corporate Governance* in einem Williamsonschen Verständnis auf die Mikro-

---

<sup>10</sup> Vgl. *Leftwich* (1993 und 1996) hinsichtlich einer ausführlichen Darlegung dieses Arguments.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. *Kaufman* et al. (1999, 2003), *Ahrens* (2002), *North* (2005) und *Rodrik* (2007 und 2008).

<sup>12</sup> Vgl. z. B. *Dutt* et al. (1994), *Klitgaard* (1991), *Root* und *Weingast* (1996), *Streeten* (1993), *Stiglitz* (1999) und *World Bank* (1997).

perspektive einer Unternehmung und auf *Private Ordering* bezieht und sich *Public Governance* häufig auf Managementprobleme des öffentlichen Sektors beschränkt, basieren die folgenden Überlegungen auf einem Konzept, in dem Governance definiert wird als „the capacity of the institutional matrix (in which individual actors, organizations and policy makers interact) to implement public policies, enforce rules and regulations, and to improve private-sector coordination“.<sup>13</sup>

Somit wird *Governance* nicht als Synonym für den Terminus *Regierung* angesehen. Vielmehr bezieht sich dieser Begriff auf Institutionen in Verbindung mit dem Begriff *Regierbarkeit*, und er berücksichtigt institutionelle Verschiedenartigkeit und deren Bedeutung für staatliche Kapazitäten für die Durchführung von Wirtschaftsreformen (Ebner 2005). In diesem Zusammenhang zielt Governance eindeutig auf die Qualität der staatlichen Politik ab und deren Einfluss auf die ökonomische Leistungsfähigkeit. Die Governance-Struktur eines Landes besteht daher aus institutionellen Arrangements und politischen Prozessen zur Formulierung und Umsetzung von Politikzielen und der Anwendung geeigneter Instrumente. Dabei spielt die Qualität der Koordination zwischen verschiedenen Akteuren des öffentlichen und privaten Sektors eine besondere Rolle. Aus diesem Blickwinkel wohnen einer Governance-Struktur die Charakteristika eines kollektiven Gutes inne. Dieses wird von verschiedenen Akteuren bereitgestellt, welche die Politikgestaltung sowohl von oben nach unten als auch umgekehrt beeinflussen. Diese Akteure umfassen öffentliche und private inländische Organisationen wie Regierungsagenturen, Ministerien, Verwaltungseinheiten oder Unternehmen und Gewerkschaften. Sie umfassen des Weiteren externe Akteure wie den Internationalen Währungsfonds (IWF), die Welthandelsorganisation oder ausländische Regierungen und multinationale Unternehmen. Die Interaktion dieser Akteure beeinflusst die Entstehung und Durchsetzung von Institutionen in verschiedenen Bereichen einschließlich des Managements im öffentlichen Sektor, der Schnittstelle zwischen öffentlichem Bereich und privatem Sektor, der Entstehung ökonomischer Institutionen sowie des institutionellen Designs, welches bestimmt, wie ein Land in internationale Strukturen eingebettet ist. Alle diese Bereiche sind für die Initiierung, Formulierung und Umsetzung von Wirtschaftspolitik wichtig (Abb. 1). Die Aktivitäten dieser Akteure sind durch formale und informelle Institutionen zur Kooperation, Koordination und Konsultation verknüpft. Normalerweise ist der Staat der wichtigste und stärkste Akteur aufgrund seines Gewaltmonopols und seiner Kapazitäten für die Schaffung und Umsetzung von Institutionen. Darüber hinaus spielen die politischen und administrativen Institutionen eine Schlüsselrolle, weil sie bestimmen wie verschiedene Akteure in politische Prozesse involviert werden und welche Arten von Wirtschaftsreformen politisch zulässig sind. Aber der Staat ist keine monolithische Einheit – er ist selbst eine komplexe Organisation mit zahlreichen Facetten, deren interne Struktur einen komplizierten Nexus von Institutionen dar-

---

<sup>13</sup> Ahrens (2002, S. 128); in Bezug auf diese Überlegungen siehe auch Williamson (1985 und 1995), Ebner (2005) und Kaul (2001).

stellt, welche Anreize (oder auch Fehlanreize) für politische Entscheidungsträger setzen (Ahrens 2002, Ebner 2005).

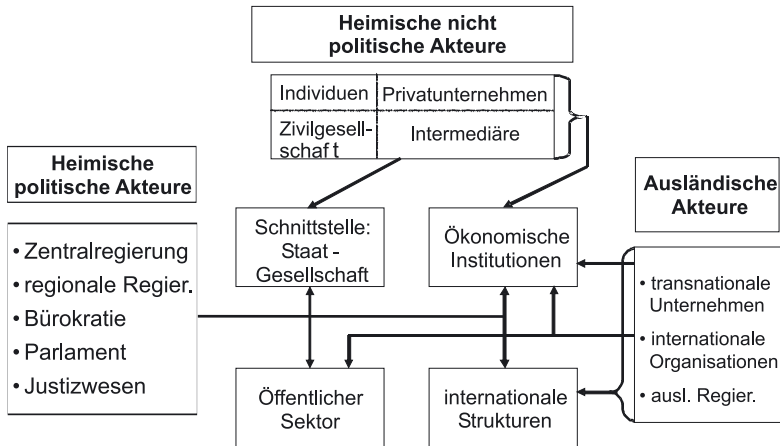


Abb. 1: Ein stilisiertes Governance-Modell: Bereiche und Akteure

## C. Governance Dimensionen

Tatsächliche Governance-Strukturen fußen auf zahllosen formalen und informellen Institutionen, welche die Prozesse der Politikformulierung und -umsetzung determinieren.<sup>14</sup> Da die Anzahl relevanter Mechanismen extrem groß ist und viele Mechanismen in verschiedenen Ländern zu verschiedenen Zeiten von unterschiedlicher Bedeutung sind, sollten konzeptionelle Ansätze und länderübergreifende Studien auf relativ breiten Dimensionen basieren, um die Wirksamkeit einer Governance-Struktur in einem Land in komparativer Weise einschätzen zu können. Um systematisch grundlegende Governance-Dimensionen zu bestimmen, kann die Komplexität tatsächlicher Governance-Strukturen reduziert werden, indem bestimmte Charakteristika identifiziert werden, welche die Qualität der Institutionen eines Landes reflektieren. Daher wird im Folgenden davon ausgegangen, dass Regeln, welche die Qualität der Politikgestaltung verbessern sollen, die folgenden Merkmale aufweisen sollen: (1) sie müssen klar definiert sein, und Wirtschaftsakteure müssen sicher sein, dass sie sorgfältig durchgesetzt werden; (2) politische und ökonomische Akteure müssen die Regeln kennen und verstehen und in der Lage sein, Regelbefolgung und -verletzung zu erkennen; (3) die Menge an Regeln muss hinreichend flexibel sein und institutionellen Wandel im Zeitverlauf zulassen,

<sup>14</sup> Die folgenden Argumente beziehen sich auf Ahrens und Meurers (2002).

falls sich Präferenzen, technologische Bedingungen oder spezielle gesellschaftliche Notwendigkeiten verändern. Dieses setzt auch die Existenz verschiedener Kanäle voraus, durch die individuelle Akteure oder Gruppen zu institutionellen Veränderungen beitragen können; und (4) institutionelle Sicherungsmechanismen müssen eingebaut sein, welche verhindern, dass starke politische oder ökonomische Akteure willkürlich existierende Regeln umgehen oder auf Kosten anderer oder der Gesellschaft insgesamt verändern.

Die vier Merkmale können unter vier Governance-Dimensionen subsumiert werden. Sie umfassen *Vorhersehbarkeit* (oder *Berechenbarkeit*), *Transparenz*, *Partizipation* und *Verantwortlichkeit* (oder *Haftung*). Diese fundamentalen Prinzipien dienen der Charakterisierung von Institutionen, welche die strategischen Interaktionen von staatlichen Offiziellen und zwischen politischen Entscheidungsträgern, privaten Unternehmen und gesellschaftlichen Intermediären aufeinander abstimmen. Je besser diese Prinzipien in der Governance-Struktur eines Landes realisiert sind, desto eher ist die Regierung in der Lage, ein fehlerfreies Management von öffentlichen Ressourcen zu gewährleisten, ein aktivierendes Umfeld für entstehende privatwirtschaftliche Aktivitäten bereitzustellen und einen produktiven Informationsaustausch zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zu fördern.<sup>15</sup> Darüber hinaus kann *Glaubwürdigkeit* als überspannendes Prinzip angesehen werden, welches effektive Governance konstituiert. Zahlreiche theoretische und empirische Studien weisen darauf hin, dass ohne glaubwürdige Verpflichtungen seitens der politischen Entscheidungsträger weder wirksame Politikreformen noch nachhaltiges Wirtschaftswachstum erwartet werden können (Borner et al. 1995) (Abb. 2). Schließlich ist eine Governance-Struktur *effektiv und Markt unterstützend*, wenn sie gewährleistet, dass die Politik der Regierung richtig umgesetzt wird, dass sich private Unternehmen innerhalb eines gegebenen Rechts- und Ordnungsrahmens produktiv entfalten können und dass die adaptive Effizienz sowohl der politischen als auch der wirtschaftlichen Ordnung gestärkt wird.<sup>16</sup>

Dieses vielschichtige Governance-Konzept ist nicht nur für die Formulierung von umfassenden Wirtschaftsreformprogrammen und Entwicklungsstrategien von entscheidender Bedeutung, sondern gleichermaßen für die Umsetzung in einzelnen Politikfeldern. Die Anwendung des Governance-Ansatzes zur Stärkung z. B. des Bereiches der Innovationspolitik erscheint vielversprechend, weil eine Governance-Perspektive dazu beiträgt, den systemischen Charakter eines nationalen Innovationssystems zu berücksichtigen und somit die Generierung von exzellenten Insellösungen innerhalb des Systems zu vermeiden hilft, welche entstehen würden, wenn die Politik versucht, die Systemkomponenten schrittweise und unabhängig zu stärken.

---

<sup>15</sup> Eine umfassende Diskussion dieser Prinzipien und der Implikationen für die Schaffung von Institutionen bietet Ahrens (2002).

<sup>16</sup> Hinsichtlich des Konzeptes der adaptiven Effizienz siehe North (1990).

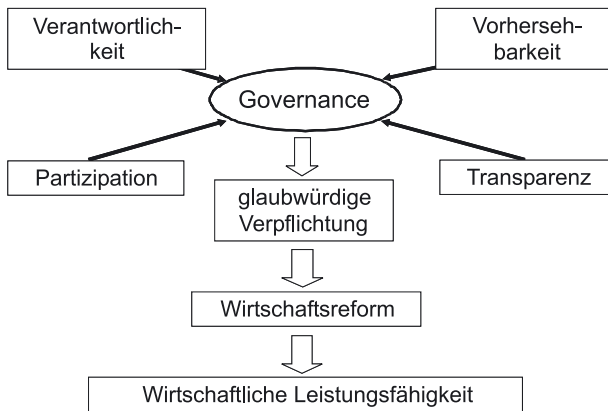


Abb. 2: Governance-Dimensionen und ökonomische Leistungsfähigkeit

Eine den *Markt entwickelnde Governance-Struktur* (MEGS) ermöglicht ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit bezüglich der Politikgestaltung. Sie basiert auf einer adaptiv effizienten institutionellen Matrix und begünstigt innovative und Wachstum fördernde Aktivitäten. Aufgrund der interdependenten und sich gegenseitig stärkenden Institutionen und Organisationen verleiht eine MEGS politischen Entscheidungsträgern und -prozessen ein relativ hohes Maß an Verantwortlichkeit, Partizipation, Berechenbarkeit und Transparenz. Zu betonen ist in diesem Zusammenhang ein vergleichsweise hohes Maß an Kapazitäten und Kompetenzen im öffentlichen Sektor als Voraussetzung für den Schutz privater Eigentums- und Verfügungsrechte, die Durchsetzung von Verträgen und die Fähigkeit zur Durchführung von Stabilisierungs-, Innovations- und anderen Politiken. Des Weiteren gehören zu den Komponenten, welche die Qualität einer MEGS bestimmen, die Schaffung und Bewahrung von Kapazitäten im öffentlichen und privaten Sektor als Vorbedingung für die technische, administrative und politische Umsetzung der staatlichen Wirtschaftspolitik, die Schaffung von ökonomischen Schlüsselinstitutionen zur Schaffung, Weiterentwicklung und Bewahrung von Märkten sowie die Herausbildung von institutionellen Schnittstellen von Privatwirtschaft und Staat, welche die Kooperation, Koordination und Konsultation zwischen politischen Entscheidungsträgern, Forschungsorganisationen und Privatunternehmen verbessert.

## D. Die Komponenten einer MEGS

Vier konstituierende Komponenten einer MEGS sind zu unterscheiden<sup>17</sup>: Erstens muss der Staat hinreichend stark sein, damit die Regierungspolitiken umge-

<sup>17</sup> Für eine detaillierte Diskussion dieser Komponenten siehe Ahrens (2002) und die dort angegebenen Hinweise.



setzt, *Property Rights* geschützt und Partikulärinteressen zurückgedrängt werden können. Zweitens muss der Staat in seiner Macht hinreichend beschränkt sein, damit rücksichtsloses Verhalten, *Rent Seeking* und Korruption verhindert oder zumindest begrenzt werden können. Drittens muss der öffentliche Sektor ausreichend Kapazitäten aufbauen, um geeignete technische und administrative Fähigkeiten zu generieren, um Politiken umzusetzen. Und viertens müssen solche ökonomischen Institutionen etabliert werden, welche marktliche Austauschbeziehungen konstituieren und das Wirtschaftswachstum unterstützen.

### **I. Schaffung eines starken Staates**

In vielen Entwicklungs- und Transformationsländern fehlt dem Staat die Kapazität zur Politikumsetzung und zur überparteilichen Durchsetzung von Gesetzen und Regulierungen. In vielen Fällen ist der Staat nicht fähig gewesen, Angehörige des öffentlichen Sektors von korruptem Verhalten abzuhalten oder Interessengruppen daran zu hindern, Rent-Seeking-Aktivitäten durchzuführen und die Wirtschaftspolitik zu unterminieren. Ein derartiger Staat ist schwach im Sinne *Myrdals* (1989). Darüber hinaus muss die Regierung Autorität an die öffentliche Verwaltung, subnationale Jurisdiktionen und Privatakteure delegieren, um so Spezialisierungsvorteile auszunutzen und mit der Komplexität von Strukturreformen besser umgehen zu können. Dies wiederum kann Prinzipal-Agenten-Probleme hervorrufen. Delegation verursacht Informationsasymmetrien und birgt das Risiko, dass die Agenten nicht im Interesse des Prinzipals (der Regierung) agieren, sondern ihre eigenen Interessen verfolgen. Ohne eine systematische Kontrolle von staatlichen Entscheidungsträgern könnten Politik- und institutionelle Reformen z. B. von einem Ministerium implementiert werden, während ein anderes diese konterkariert. Als Konsequenz würden ökonomische Akteure kein Vertrauen in die Fähigkeit der Regierung haben, gemäß ihrer Ankündigungen Politik umzusetzen. Dies könnte schließlich in ein System münden, in dem Korruption und Nepotismus vorherrschen, so dass sich der schwache Staat in einen *predatory state* verwandeln könnte (*Root* 2001). Aus diesem Grund ist ein starker Staat erforderlich, durch den eine stabile, transparente und vorhersehbare Politikgestaltung gefördert wird. Innerhalb des Staatsapparates eines solchermaßen starken Staates zeigen Regierungsmitarbeiter und -mitglieder einen hohen Grad an Autonomie. Das heißt, dass sie relativ unbeachtet und unbeeinflusst von privatwirtschaftlichen Partikulärinteressen agieren können. Ein weiterer wichtiger Faktor ist die Schaffung einer fähigen meritokratischen öffentlichen Verwaltung Weberscher Prägung, welche vergleichsweise autonom zu agieren vermag (*Evans* 1995).

## II. Den Staat in seiner Macht begrenzen

„The fundamental political dilemma of an economic system“ (Weingast 1995, S. 1) besteht darin, dass eine starke Regierung, welche die Rechte der Bürger garantiert, auch in der Lage wäre, diese Rechte zu verletzen. Um die Probleme, die sich aus diesem Dilemma ergeben, zu umschiffen, muss ein starker Staat in seiner Macht begrenzt sein.<sup>18</sup> Der Staat muss ausreichend stark sein, um die Rechte privater Investoren, Arbeiter und Konsumenten zu schützen, aber zur gleichen Zeit muss er verfassungsmäßig oder anderweitig institutionell beschränkt sein, damit er diese Rechte nicht übertreten kann. Dies setzt die Existenz institutioneller Sicherungsmechanismen voraus, welche die Hände der politischen Entscheidungsträger binden, sobald Partikulärinteressen versuchen, Gesetze und Regulierungen auf Kosten der Allgemeinheit zu verändern. Solch eine bindende Institution sollte so gestaltet werden, dass nicht nur die Gegenwartsregierung in ihrer Macht beschränkt wird, sondern auch zukünftige Regierungen. Dies könnte dadurch realisiert werden, dass politische Institutionen so gestaltet werden, dass spezifische Anreizstrukturen für Politiker und Bürokraten geschaffen werden, welche über hohe politische Transaktionskosten Regelverletzungen verteuern und somit sicherstellen, dass es für Politiker weniger kostspielig ist, wenn sie sich an die Regeln halten (Root 2001). Dies erscheint als eine unabdingbare Voraussetzung, um eine glaubwürdige Verpflichtung einer Regierung zugunsten einer nachhaltig marktorientierten Wirtschaftsreform zu gewährleisten.

Zur Vermeidung von rücksichtslosem Verhalten und zur Verringerung opportunistischen Verhaltens von Regierungsangehörigen und Bürokraten sind horizontale institutionelle Arrangements (z. B. in Form von Gewaltenteilung) sowie vertikale Institutionen (inkl. Dezentralisierung und Föderalismus) geeignet. Hinsichtlich der erstgenannten kann etwa die Agenda-Kontrolle eines öffentlichen Akteurs dadurch begrenzt werden, dass wenigstens einer anderen öffentlichen oder privaten Organisation Veto-Rechte eingeräumt werden. Zusätzlich kann ein unabhängiges Rechtssystem dazu beitragen, dass sich Regierungen und Verwaltungen an die politischen Spielregeln halten. Institutionen, welche die Rechtsstaatlichkeit garantieren, verringern zudem Transaktionskosten, wenn sie transparente und berechenbare ökonomische und politische Prozesse stärken sowie Korruption und *Rent Seeking* begrenzen. Des Weiteren können unabhängige Überwachungsorganisationen dazu beitragen, die Verantwortlichkeit des Regierungshandelns zu erhöhen. In Bezug auf vertikale institutionelle *Checks and Balances* ist das Konzept des *Market-Preserving Federalism* (MPF) zweckdienlich. Nicht zuletzt vermögen die Integration der heimischen Wirtschaft in internationale Märkte und somit die Disziplin des globalen Wettbewerbs sowie Mitgliedschaften in internationalen Organisationen wie dem

---

<sup>18</sup> Dies ist mit McIntyres Beobachtung einer U-förmigen Beziehung zwischen institutioneller Konfiguration und Governance kompatibel, was bedeutet, dass sowohl ein zentralisierter als auch ein fragmentierter politischer Rahmen für effektive Governance ungünstig sind; vgl. McIntyre (2003, S. 160–62).

IMF oder der Welthandelsorganisation einen Beitrag dafür zu leisten, die Macht von Regierungen zu begrenzen (*Qian 1999a, Ahrens 2002*).

### **III. Die Schaffung von Kapazitäten zur Politikumsetzung und Regeldurchsetzung**

Eine weitere Schlüsselkomponente einer MEGS ist Kapazitätsaufbau. Während enggefasste Definitionen Kapazitätsaufbau als Verbesserung der Fähigkeiten von im öffentlichen Dienst Beschäftigten interpretieren, riskieren weitere Begriffsbestimmungen eine Vermengung der Konzepte *Kapazitätsaufbau* und *Governance* (*World Bank 2000*). Für den Zweck dieser Ausführungen umfasst Kapazitätsaufbau solche Aktivitäten, welche die Verantwortlichkeit (Rechenschaftspflichtigkeit), Partizipation, Berechenbarkeit und Transparenz des öffentlichen Sektors verbessern. Kapazitätsaufbau wird somit als wichtiges Instrument zur Steigerung der Wirksamkeit und Effizienz von Regierungsaktivitäten verstanden und beinhaltet institutionelle Reformen, organisatorische Restrukturierungen, aber auch *Human Resource Development* (HRD). Die Schaffung und Veränderung von Institutionen bezieht sich auf die Ersetzung bestehender Regeln durch effizientere Institutionen. Organisatorischer Wandel betrifft die Veränderung von Organisationsstrukturen zur besseren Anpassung an ein neues Institutionengefüge, und HRD schließt die Weiterbildung und Umschulung von Personal ein, damit dieses effektiv auf der Basis der neuen Institutionen und Organisationen zu agieren vermag (*Grindle 1997*). Die Zielsetzung des Kapazitätsaufbaus besteht vornehmlich darin, die Glaubwürdigkeit des öffentlichen Sektors durch die Schaffung einer professionellen öffentlichen Verwaltung zu stärken, welche idealerweise die Wirtschafts- und Rechtsordnung generiert und schützt, relevante Informationen verbreitet und effektiv diejenigen Aufgaben verfolgt, die ihr von der Regierung übertragen werden. Essentielle institutionelle Arrangements wie etwa die Einführung harter Budgetrestriktionen und meritokratischer Elemente innerhalb der Verwaltung sind in Abhängigkeit von landesspezifischen Notwendigkeiten mit Priorität zu etablieren (*Ahrens 2002*).

### **IV. Die Schaffung ökonomischer Institutionen**

Formale ökonomische Institutionen konstituieren die vierte Komponente einer MEGS, weil sie die Anreize für ökonomische Aktivitäten in einem Land determinieren. Daher ist die Antwort auf die Frage, warum einige Länder weiter entwickelt sind als andere, eng verbunden mit der Art und der Qualität der ökonomischen Institutionen eines Landes (*Acemoglu et al. 2004*).

Die deutsche ordoliberalen Schule analysiert den institutionellen Rahmen einer Marktwirtschaft gemäß bestimmter konstituierender Prinzipien, welche gemeinsam die Funktionsfähigkeit eines Marktpreissystems als wichtigsten volkswirt-

schaftlichen Allokationsmechanismus unterstützen (*Streit und Wohlgemuth 1997; Wagener 2004*). Die konstituierenden Prinzipien umfassen den Schutz privater Eigentums- und Verfügungsrechte, die Garantie des freien Markteintritts und -austritts (offene Märkte), Vertragsfreiheit, die Stabilität des monetären Systems, die Haftung für ökonomische Handlungen sowie die Stetigkeit und Berechenbarkeit der Wirtschaftspolitik (*Eucken 1990/1952*). Der Staat sollte nur dann in den Markt eingreifen, wenn die Intervention mit den Marktprozessen kompatibel ist und nicht den Preismechanismus beeinträchtigt. Um eine funktionsfähige Wirtschafts- und Sozialordnung zu bewahren, ergänzen regulierende Prinzipien die konstituierenden. Marktversagen ist durch Wettbewerbspolitik zu korrigieren. Zur Aufrechterhaltung des sozialen Friedens kann es sich als sinnvoll erweisen, die Einkommensverteilung zu korrigieren, soziale Sicherungssysteme zu schaffen und Arbeitnehmerrechte zu schützen (ebenda).

In Bezug auf die Schaffung neuer Institutionen können politische Entscheidungsträger grundsätzlich zwei verschiedene Strategien verfolgen: Einerseits kann die Regierung eine ökonomische institutionelle Matrix von einem Land übernehmen (*best-practice country*). Derartige Strategien sind in der Vergangenheit oft gescheitert, nicht zuletzt weil sich soziale Normen, Werte und Einstellungen langsamer verändern als formale ökonomische und politische Institutionen, wodurch der Versuch eines radikalen und raschen institutionellen Wandels erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht wird (*Roland 2004*). Andererseits könnten Regierungen lokal verfügbares Wissen nutzen, um (möglicherweise nur vorübergehend existierende) ökonomische Institutionen in einem graduellen Prozess zu schaffen. Ein solcher Ansatz könnte eher landesspezifischen Notwendigkeiten entsprechen und mit den vorherrschenden informellen Institutionen kompatibel sein. Allerdings werden so nur in sehr begrenzter Weise die Erfahrungen bereits entwickelter Länder mit institutionellen Reformen genutzt.

Die vier Komponenten einer MEGS (Abb. 3) sind in keinem Land in perfekter Weise realisiert. Zudem existiert weder eine theoretische noch praktische Blaupause in Bezug auf institutionelle Arrangements einzelner Komponenten oder hinsichtlich des Prozesses, in dessen Zuge sich entsprechende Institutionen herausbilden könnten. Die Geschichte der modernen Volkswirtschaften der Gegenwart in Europa und Nordamerika, aber auch die Erfahrungen erfolgreicher Entwicklungs- und Transformationsländer in der Gegenwart oder der jüngeren Vergangenheit belegen, dass effektive Governance in höchstem Maße land- und zeitspezifisch ist. Dies impliziert zudem, dass MEGS nicht vollständig von Regierungen, politischen Beratern oder internationalen Organisationen geschaffen werden können. Wie im nächsten Kapitel ausführlich dargelegt werden wird, waren die erfolgreichen Wirtschaften in Mittel- und Osteuropa sowie in Ostasien in der Lage, Governance-Strukturen zu generieren, welche sich grundsätzlich innerhalb des oben dargestellten Governance-Konzeptes einordnen und analysieren lassen, welche aber alle bestimmte landesspezifische Charakteristika aufweisen.

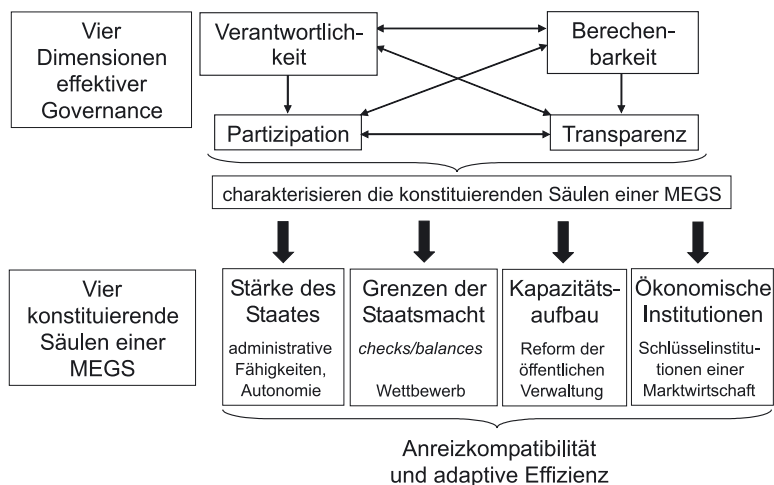


Abb. 3: Die Komponenten einer MEGS

## E. MEGS in der Praxis: Fälle erfolgreicher wirtschaftlicher Entwicklung

### I. Entwicklung einer best-practice Governance?

Zahlreiche unterschiedliche institutionelle Arrangements können dazu beitragen, eine MEGS zu formen. Unterschiedliche Institutionen können etwa dazu dienen, einen starken Staat hervorzubringen oder aber eine starke Regierung in ihrer Macht zu beschränken. Hinsichtlich der ersten Funktion könnte man z. B. an Anti-Korruptionsbehörden denken, an meritokratische Einstellungs- und Beförderungsregeln im öffentlichen Sektor, an zentralisierte ökonomische Planungsinstanzen. In Bezug auf die zweite Funktion kämen etwa eine partizipative Politikgestaltung oder allgemeine, freie und geheime Wahlen ähnlich denen in einer westlichen Demokratie in den Sinn. Der Kapazitätsaufbau im öffentlichen Sektor könnte von der Einführung neuer Managementrichtlinien und -regeln profitieren oder aber von marktorientierten Beschaffungsregeln in der staatlichen Verwaltung. Schließlich, in Bezug auf die ökonomischen Institutionen, rangieren die Notwendigkeit, private Eigentums- und Verfügungsrechte und Wettbewerbsregeln zu schaffen, oben auf der Prioritätenliste der Entwicklungs- und Transformationspolitik.

Angesichts der komplexen Aufgaben des Systemwandels bzw. der ökonomischen Entwicklung sind Wissenschaftler und Politiker versucht, nach *Best Practices* von anderen erfolgreichen Ländern zu suchen. Dies galt zu Beginn der 1990er Jahre, als der sogenannte *Washington Consensus* (der ursprünglich für die überschuldeten Länder Lateinamerikas in den 1980er Jahren formuliert worden war)

als Reformmodell für die meisten Transformations- und viele Entwicklungsländer gehandelt wurde. In der Tat betonte der *Washington Consensus* essentielle Politikmaßnahmen in Zeiten des ökonomischen Übergangs (z. B. Stabilisierung und Liberalisierung). Die Schaffung neuer Institutionen (mit der Ausnahme privater Eigentums- und Verfügungsrechte) wurde allerdings vernachlässigt. Allerdings hat insbesondere das Fehlschlagen von IWF-geführten Anpassungsprogrammen in Ländern wie Russland gezeigt, dass Liberalisierungs-*cum*-Privatisierungsansätze nicht automatisch effiziente und nachhaltige Marktstrukturen hervorbringen. Ohne Beachtung der politischen und gesellschaftlichen Bedingungen oder institutioneller Restriktionen kann eine effiziente und politisch zulässige Transformations- und Entwicklungspolitik nicht umgesetzt werden.<sup>19</sup>

Diese Erkenntnis fand Berücksichtigung in der sich anschließenden Debatte über sogenannte Reformen der zweiten Generation, in denen Institutionen nunmehr als essentiell auch von solchen Analysten mit einer eher neoklassischen Ausrichtung angesehen wurden. Der nächste Schritt bestand darin, sog. *best-practice institutions* zu identifizieren, um die Wirkung von Politikreformen zu erhöhen, um Marktkräfte zu stärken und schließlich um Staatsversagen zu überwinden. Ein sich einstellender Konsens unter Entwicklungs- und Transformationsforschern, aber auch in internationalen Organisationen suggeriert, dass eine bestimmte Gruppe von Institutionen identifiziert werden könnte, welche das Wirtschaftswachstum und eine nachhaltige Entwicklung fördern.<sup>20</sup>

Gemäß dieser Sichtweise umfassen Schlüsselinstitutionen, welche so rasch wie möglich geschaffen werden sollten, die Institutionen des Rechtsstaates, eine unabhängige Judikative, eine unparteiliche Durchsetzung privater Verträge, ein solides Wettbewerbs- und Kartellrecht, stabile und anreizkompatible Corporate-Governance-Strukturen sowie eine transparente Finanzarchitektur, unverzerrte Märkte, die durch niedrige Renten gekennzeichnet sind, Sozialversicherungen, demokratische Verantwortlichkeit und Teilhaberechte, *Checks and Balances* und nicht zuletzt die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Strukturen (Khan 2002, Bardhan 2005).

Grundsätzlich können diese vornehmlich westlichen *best-practice institutions* als sinnvolle Orientierungsmarke für Entwicklungs- und Transformationsländer dienen. Allerdings haben Ökonomen, die Regierungen bei institutionellen Reformen beraten haben, diejenigen Prozesse vernachlässigt, welche beschreiben und erklären, wie diese Institutionen entwickelt, vereinbart und durchgesetzt werden konnten. Häufig werden zudem Anfangsbedingungen, welche in einem Land vor Initiierung von Reformen bestanden, ignoriert, und die Politikberatung ist durch

<sup>19</sup> Zur Kritik am *Washington Consensus* siehe z. B. Roland (2000) oder Murrell (1995).

<sup>20</sup> Zu beachten ist in diesem Kontext, dass Politikberater sowie die internationale Gebergemeinschaft aufgeschlossen gegenüber neuen Erfahrungen und Einsichten sein können. Die *World Bank* (2000) konzidiert z. B. explizit, dass sogenannte *best-practice models* in Bezug auf Governance und die Schaffung neuer Institutionen nicht realistisch oder politisch nicht realisierbar seien.

das vermeintlich wünschenswerteste Reformziel getrieben (d. h. oftmals durch die Schaffung westlicher *best-practice institutions*) und nicht durch die Suche nach einem politisch zulässigen Pfad zu diesem Ziel (*Qian* 2003). Insbesondere wird kaum diskutiert, dass die Schaffung neuer Institutionen gewöhnlich durch politische Entscheidungsträger gestaltet und forciert werden muss und dass es folglich im Interesse dieser Akteure sein muss, solche Institutionen zu generieren.

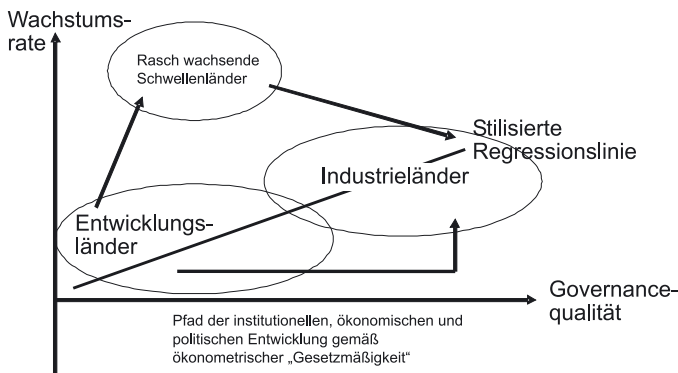
In der jüngsten Vergangenheit begann sich in der Wissenschaft und wirtschaftspolitischen Praxis ein weiterer Konsens abzuzeichnen, der über die Schaffung einzelner wünschenswerter Institutionen hinausgeht. Da nicht einzelne Institutionen entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes sind, sondern vielmehr das Zusammenspiel von zahlreichen ökonomischen und politischen Institutionen von zentraler Bedeutung zu sein scheint, stimmen Wissenschaftler und Praktiker der Entwicklungszusammenarbeit überein, dass *Governance* die entscheidende Rolle spielt. Und wiederum beobachtet man eine neue wissenschaftliche Suche – dieses Mal nach *best-practice Governance*-Strukturen. Vor dem Hintergrund des sogenannten *liberal-market consensus*, der nach wie vor viele Politikzirkel, Denkfabriken und die Wissenschaft dominiert, sollte eine Governance-Struktur (als Grundlage für einen erfolgreichen Strukturwandel und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung) gemäß dem Governance-Modell westlicher moderner Gesellschaften konzipiert werden. Diese Sichtweise wird häufig durch die Tatsache unterstützt, dass viele Akteure eine liberale Demokratie mit bestimmten sozialen, ökonomischen und Umweltstandards, wie man sie in fortgeschrittenen westlichen Volkswirtschaften findet, nicht nur als Instrument zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung ansehen, sondern als eine eigenständige Zielsetzung.<sup>21</sup>

Der „liberal-market consensus“ (*Khan* 2002) scheint eine Bezugsnorm für die Schaffung neuer Institutionen zu suggerieren, welche so rasch wie möglich im Rahmen einer gradlinigen, linearen Trajektorie eines institutionellen Entwicklungs- und Reformpfades zu realisieren sei (Abb. 4). Allerdings ist wohl bekannt, dass eine kleine Gruppe schnell wachsender Ökonomien besonders, aber nicht ausschließlich, in Ostasien einem anderen Entwicklungspfad folgte (im übrigen ähnlich wie auch die heutigen Industrieländer in den ersten Stufen ihrer ökonomischen Entwicklung und Wachstumsprozesse). Diese Länder verwirklichten außerordentlich hohe Wachstumsraten und behielten diese über einen bemerkenswerten Zeitraum bei, ohne die Kriterien der Schaffung neuer Institutionen nach westlichem Muster zu erfüllen (*Khan* 2002; *Chang* 2002).

Die folgenden Abschnitte stellen die sich entwickelnden Governance-Strukturen von drei unterschiedlichen Erfolgsfällen in Bezug auf Wirtschaftsentwicklung und -systemwandel dar – die Gruppe der EU-Beitrittsländer, China und die rasch wachsenden Volkswirtschaften Ostasiens, welche ihre Aufholprozesse bereits in den

---

<sup>21</sup> Siehe dazu z. B. die Argumente in *Khan* (2002), *Feng* (2003) und *Kaufman* et al. (2003).



Quelle: Khan (2002); modifiziert.

Abb. 4: Orthodoxe Denkweise über die Beziehung zwischen Governance und Wirtschaftswachstum

1960er Jahren begonnen hatten.<sup>22</sup> Es wird argumentiert werden, dass *best-practice* Governance-Strukturen nicht definiert werden können. Gründe dafür liegen in den unterschiedlichen Startbedingungen in verschiedenen Ländern, unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen, verschiedenen Stadien der ökonomischen Entwicklung, unterschiedlichen politischen Interessen und gesellschaftlichen Präferenzen. Stattdessen sind in Mittel- und Osteuropa, China und in Ostasien unterschiedliche landesspezifische Governance-Strukturen entstanden, welche sich als MEGS erwiesen haben und welche als Katalysator für die Wirtschaftsentwicklung wirkten. Diese MEGS stärkten die Glaubwürdigkeit der jeweiligen Regierung und verbesserten die Attraktivität dieser Länder als Investitions- und Produktionsstandort. Obwohl sich diese Fälle in vielerlei Hinsicht unterschieden, können sie innerhalb des analytisch komparativen Governance-Konzeptes, das zuvor erläutert wurde, analysiert werden. Auch wenn keines dieser Länder eine perfekte MEGS hervorzubringen vermochte, wiesen doch zahlreiche Institutionen mit Governance-Bezug in diesen Ländern eine vergleichsweise hohe Qualität hinsichtlich der vier Governance-Dimensionen auf – dabei bezieht sich die komparative Perspektive auf einen Vergleich mit anderen Ländern, die sich in einem ähnlichen ökonomischen Entwicklungsstadium oder in einer ähnlichen ökonomischen Transformationsphase befanden. Des Weiteren ist festzuhalten, dass die relativ gute Performance hinsichtlich der institutionellen Qualität nicht notwendigerweise für alle Komponenten einer MEGS gleichermaßen gilt. Aber insgesamt haben sich die entstehenden Governance-Strukturen aus Sicht heimischer und ausländischer Investoren als Wachstum fördernd und nachhaltig erwiesen, und die jeweiligen Regierungen waren weit-

<sup>22</sup> Die rasch wachsenden Volkswirtschaften Ostasiens umfassen Südkorea, Taiwan, Singapur, Hongkong, Malaysia, Thailand und Indonesien.



gehend in der Lage, sich glaubwürdig zu verpflichten, den Rechten der Investoren Geltung zu verschaffen und das langfristige Wirtschaftswachstum zu fördern.

## **II. EU-Beitrittsländer: Institutionelle Schocktherapie und Governance nach westlichem Muster**

Eine institutionelle Schocktherapie wurde im eigentlichen Sinne allenfalls im Fall der deutschen Vereinigung umgesetzt, d. h. mit Bezug auf die Transformation des ökonomischen und politischen Systems der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik. Aber selbst im Fall der EU-Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa war die institutionelle Restrukturierung relativ schnell und reibungslos. Ein solcher Ansatz konnte in diesen fortgeschrittenen Transformationsökonomien erfolgreich sein, weil diese vom Beginn ihrer Systemtransformationsprozesse an die klare Vision hatten, nach Europa zurückzukehren. Obwohl die acht Transformationsökonomien, welche der EU im Jahr 2004 beitraten, beträchtliche Unterschiede in ihren Wirtschaftsstrukturen, politischen Interessen, gesellschaftlichen Präferenzen und historischen Erfahrungen aufwiesen, sind sie in diesem Zusammenhang gewöhnlich als eine Gruppe angesehen worden. Der Grund dafür besteht darin, dass diese Länder einen ähnlichen kulturellen Hintergrund haben, historisch nicht allzu weit zurückliegende Erfahrungen mit Marktprozessen gemacht hatten und nicht zuletzt von der Politik der offenen Tür seitens der EU zu profitieren vermochten. Darüber hinaus beschleunigten die frühzeitigen Aussichten, in relativ kurzer Zeit Vollmitglied der EU zu werden, die wirtschaftliche und politische Transformation. Die feste Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft trug dazu bei, einen gesellschaftlichen Konsens für Demokratisierung und marktorientierte Reformen herauszubilden und zu verstärken. Sie erleichterte die Umsetzung struktureller und institutioneller Reformen und förderte die Konsolidierung des allgemeinen Reformprozesses.

Praktisch in allen Ländern beschleunigte der entstehende breite Konsens in Bezug auf die allgemeine Richtung von Reform und ökonomischen Systemwandel unter politischen Entscheidungsträgern, der privaten Wirtschaft und den Wählern die institutionelle Umgestaltung. Darüber hinaus diente die EU als effektiver externer Anker für ökonomische, politische und administrative Reformen. Dabei spielten insbesondere die sogenannten Kopenhagen-Kriterien sowie die Bestimmungen des *acquis communautaire*, die gemäß einem genau spezifizierten Zeitplan umzusetzen waren, zentrale und disziplinierende Rollen. Nicht zuletzt stärkte die Aussicht auf EU-Mitgliedschaft die Glaubwürdigkeit der politischen Entscheidungsträger in diesen Transformationsländern, und die daran geknüpfte Konditionalität verschaffte ihnen einen wirksamen Hebel zur Durchsetzung marktorientierter Reformen (Abb. 5).

Die Regierungen der EU-Beitrittsländer erhöhten ihre Glaubwürdigkeit durch die Schaffung geeigneter Institutionen, welche die politischen Verpflichtungen

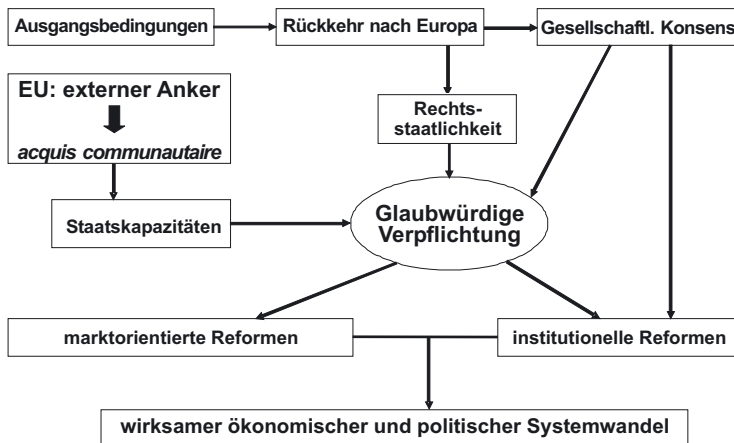


Abb. 5: Governance in MOE: Die EU-Beitrittsländer

deutlich signalisierten, die Anreize im öffentlichen Sektor veränderten und die Möglichkeiten für diskretionäre Politikgestaltung reduzierten.<sup>23</sup>

Dazu gehört erstens, dass die EU-Integration Regierungen einband, welche ihre Entschlossenheit signalisierten, EU-konforme institutionelle Reformen rasch durchzusetzen. Zweitens reduzierten die Verpflichtungen, welche aus den neuen Institutionen resultierten, opportunistisches Verhalten der politischen Entscheidungsträger und deren potenzielle Neigung, willkürlich Politikveränderungen vorzunehmen. Drittens veränderten diese Verpflichtungen sowie die potenziellen Sanktionen, die im Falle von Regelverletzungen zu erwarten waren, die Anreizstrukturen politischer Entscheidungsträger. Die Übernahme von Institutionen, die mit EU-Standards kompatibel waren, implizierte, dass sich Regierungen ihre eigenen Hände banden und somit besser in der Lage waren, sich zugunsten von soliden institutionellen und ökonomischen Politikmaßnahmen (z. B. Aufrechterhaltung offener Märkte) zu verpflichten. Dies trug nicht zuletzt dazu bei, den Einfluss nationaler Interessengruppen zu vermindern (Piazolo 1998). Die Assoziationsabkommen mit der EU und die folgenden Mitgliedschaftsverhandlungen verstärkten in hohem Maß die glaubwürdigen Verpflichtungen in Bezug auf institutionelle und wirtschaftspolitische Reformen und trugen dazu bei, die Politikgestaltung berechenbarer und transparenter zu gestalten, weil eine Nicht-Befolgung der Brüsseler Vorgaben unmittelbare Wohlfahrtseinbußen bedingt und die EU-Mitgliedschaft verzögert, wenn nicht gar verhindert hätte. Schließlich erhöhte die verbesserte Glaubwürdigkeit weiter das Tempo und die Wirksamkeit von Reformen, weil die Investoren ein stärkeres Vertrauen in politische Ankündigungen hatten und sich entsprechend verhielten. Auch in Zukunft wird die EU-Mitgliedschaft weiterhin

<sup>23</sup> Die folgenden Überlegungen basieren auf Ahrens (2002).

eine Schlüsselrolle als supranationaler Anker spielen, welcher die Governance-Qualität, besonders im öffentlichen Sektor, verbessert und dazu beitragen kann, bestehende *ex-post*-Beschränkungen hinsichtlich struktureller und institutioneller Reformen zu überwinden, besonders in einer Zeit, in der mehr zivilgesellschaftliche Organisationen entstehen, Partikulärinteressen besser organisiert und somit in der Lage sind, ihre Opposition gegen weitere Reformen zu artikulieren, von denen ein Verlust an Renten und Privilegien zu erwarten wäre. Die Erfahrungen der EU-Beitrittsländer illustrieren in klarer Weise, dass günstige geopolitische Faktoren transformationspolitische Ansätze verstärken, Regierungskapazitäten vergrößern und die Entstehung von starken, aber in ihrer Macht beschränkten Regierungen unterstützen können. Somit kann die Existenz eines externen Ankers für die Transformationspolitik die Herausbildung eines MEGS in beträchtlicher Weise unterstützen.

Tatsächlich konnte der liberale Marktkonsens in vielen Ländern Mittel- und Osteuropas an Bedeutung gewinnen, und dessen Bestandteile wurden in bedeutendem Maße umgesetzt. Ein wichtiger Grund dafür bestand darin, dass politische Entscheidungsträger in der Tat fähig waren, viele ihrer Versprechungen gegenüber den Bürgern einzuhalten, so dass die Erwartungen der Akteure des privaten Sektors nicht enttäuscht worden sind. Wagener (2004, S. 142) ergänzt allerdings einen weiteren wichtigen Aspekt in dieser Diskussion, indem er argumentiert, dass

„(j)oining the European Union is linked to certain minimum standards of good governance and at the same time accession candidates have to adopt a whole body of formal rules which will import covertly certain mental models, too. Nevertheless, countries like Bulgaria and Romania, officially recognised accession candidates, show much lower governance qualities than the Eastern Central European candidates and therefore cannot fulfil the Copenhagen conditions. That is to say, a possible short run positive EU effect cannot fully compensate for long run cultural conditioning.“

Diese Erkenntnis erinnert deutlich an die Bedeutung informeller Institutionen sowie die Pfadabhängigkeiten in den Prozessen des wirtschaftlichen und politischen Systemwandels. Effektive Governance kann nicht vollkommen von aufgeklärten politischen Entscheidungsträgern (falls diese existieren sollten) geschaffen werden. Entstehende Governance-Strukturen werden stets durch kulturelle Glaubenssysteme, ethische Normen und Konventionen beeinflusst werden. Dies impliziert bereits die Grenzen eines externen Ankers als Katalysator des ökonomischen Übergangs und des Kapazitätsaufbaus und betont den evolutionären Charakter von Governance-Strukturen.

### **III. China: Governance und Systemwandel mit speziellen Charakteristika**

Während der vergangenen dreißig Jahre hat sich China als erfolgreiches Transformationsland und als die am schnellsten wachsende Volkswirtschaft erwiesen.

Aus Sicht der orthodoxen Wirtschaftstheorie impliziert Chinas Erfolg, besonders im Vergleich mit anderen fortgeschrittenen Transformations- oder Entwicklungsländern, zwei verwirrende Beobachtungen: Erstens hat die chinesische Führung theoretisch abgeleitete Politikempfehlungen nicht angewandt. Im Gegenteil: Chinas Regierung folgte einem graduellen, pragmatischen Reform-, Dezentralisierungs- und Transformationsansatz. Theoretische Ansätze, die erklären konnten, warum nicht-orthodoxe Politikmaßnahmen in China wirksam waren, wurden entwickelt, *nachdem* Wissenschaftler und Politikanalysten gemerkt hatten, dass sich diese Maßnahmen auszahlten und eine langfristige und nachhaltige Wachstumstrajektorie zu generieren halfen. Bemerkenswerte Beispiele für diese nicht-orthodoxen Bestandteile des chinesischen Transformationsprozesses umfassen etwa den sog. *dual-track approach* hinsichtlich der industriellen Umgestaltung, die Schaffung von Sonderwirtschaftszonen oder die Priorität, welche der Schaffung wettbewerbsfähiger Strukturen eingeräumt worden war, während die große Privatisierung staatseigener Unternehmen verzögert wurde.

Zweitens und im Gegensatz zu den mittel- und osteuropäischen Ländern fand der chinesische Systemwandel ohne politische Demokratisierung statt. Daher wird häufig argumentiert, dass China dem sogenannten Dilemma der gleichzeitigen ökonomischen und politischen Transformation entkommen konnte, welches Gesellschaften im Systemwandel gewöhnlich belastet. Tatsächlich fand ein Demokratisierungsprozess nach westlichen Standards in China nicht statt. Aber selbst in China hat – als Ursache und Folge des ökonomischen Übergangs zur Marktwirtschaft – eine weitreichende institutionelle Veränderung stattgefunden; eine marktinduzierte Transformation des leninistischen Staates (*Heilmann* 1998) und somit die Entstehung einer post-sozialistischen Übergangsordnung. Diese Veränderung implizierte substanzielle Modifikationen der Governance-Struktur des Landes.

Chinas ökonomischer Übergangsprozess ist noch nicht beendet. Bis heute sind im Wesentlichen zwei Phasen zu unterscheiden. Die erste Phase (1978–1993) war durch graduelle Reformen gekennzeichnet, welche darauf abzielten, Effizienzgewinne durch Reformen der Kommandowirtschaft zu realisieren. Die zweite Phase begann im September 1993 mit der Entscheidung des dritten Plenums des 14. Parteikongresses im September 1993, die Wirtschaft in eine *sozialistische Marktwirtschaft* zu transformieren. Seitdem sind die Schaffung von Marktinstitutionen und einer Regel basierten Marktwirtschaft zu einem zentralen Ziel der Transformationspolitik geworden (*Qian* 1999a und 1999b).

Während der ersten Phase stärkte die politische Führung ihre Fähigkeit zur Formulierung und Umsetzung von wirtschaftspolitischen und institutionellen Reformen trotz bestehender Korruption und unterschiedlicher Standpunkte innerhalb der Kommunistischen Partei Chinas. Im Zeitverlauf gelang es der Zentralregierung in glaubwürdiger Weise, ihre eigene Macht durch Dezentalisierungsmaßnahmen, die Einführung sogenannter anonymer Bankgeschäfte für private Wirtschaftsakteure sowie eine zunehmende wirtschaftliche Offenheit gegenüber anderen Volkswirtschaften zu begrenzen. In diesem Kontext ist die Anreizkompatibilität der politi-

schen Entscheidungsträger auf der nationalen und der subnationalen Ebene von besonderer Bedeutung gewesen. Trotz einer fehlenden rechtsstaatlichen Ordnung und mangelhafter privater Eigentums- und Verfügungsrechte wurde das Wirtschaftswachstum durch zunehmenden Wettbewerb und spezifische Übergangsinstitutionen (*transitional institutions*) angetrieben, welche sich in dem entstandenen spezifischen Transformationsumfeld als effektiv und überlebensfähig erwiesen haben. Diese Institutionen waren nicht durch theoretische Modelle beeinflusst worden, sondern beruhten auf institutionellen Innovationen und Experimenten als wesentliche Eigenschaften der frühen chinesischen Wirtschaftsreformen (Qian 1999a).

Ein wichtiger Schritt in der frühen Übergangsphase bestand darin, eine graduelle Reform des Landwirtschaftssektors durch die Einführung des *household responsibility system* (d. h. eines Wechsels von kollektiver zu individueller Produktion und Eigentum) und eine partielle Liberalisierung bestimmter Gütermärkte durchzuführen. Dies trug dazu bei, einen zunächst kleinen, aber rasch wachsenden und prosperierenden Privatsektor zu entwickeln und das in einer Zeit, in der eine umfassende Restrukturierung der vom Staat dominierten Wirtschaft aus ideologischen Gründen nicht in Frage kam. Ein weiteres zentrales Charakteristikum des chinesischen Übergangsprozesses war die graduelle Öffnung der Wirtschaft. Diese bezog sich nicht nur auf den Außenhandel, sondern auch auf die Schaffung von Sonderwirtschaftszonen, um ausländische Direktinvestitionen anzuziehen. Hierdurch ergab sich ein Zufluss an Kapital, Technologie, Expertise und anderen Fähigkeiten in bestimmte Bereiche der chinesischen Wirtschaft, ohne die Gesamtwirtschaft von Beginn an dem internationalen Wettbewerbsdruck aussetzen zu müssen. Des Weiteren wurden der Wettbewerb auf dem Binnenmarkt gestärkt und die Macht der Zentralregierung begrenzt, indem Dezentralisierungsmaßnahmen durchgeführt wurden und sich allmählich ein System des „market-preserving federalism, Chinese-style“ (Montinola et al. 1995) herausbildete. Dieses System implizierte relativ harte Budgetrestriktionen für Regional- und Lokalregierungen, aber gleichzeitig bot es den subnationalen politischen Führungen Anreize und die Mittel, ihre eigenen Wirtschaftspolitiken zu verfolgen und die Residuale der sogenannten *Township-Village Enterprises* (TVEs) für sich zu beanspruchen, während die Zentralregierung dafür sorgte, dass nachgeordnete Regierungen keine Handelsbarrieren aufbauten und somit den gemeinsamen Binnenmarkt zu bewahren suchte.

In dieser Reformperiode trugen TVEs maßgeblich zum Wirtschaftswachstum bei, während rein private Unternehmen eine nicht bedeutende Rolle spielten. In fortgeschrittenen Marktwirtschaften würde (lokales) staatliches Eigentum an den sachlichen Produktionsmitteln weniger effizient sein als Privateigentum – nicht zuletzt aufgrund der Kosten, welche mit staatlichen Interventionen in den Marktprozess verbunden sind. Im speziellen Institutionengefüge Chinas existierten jedoch verschiedene Faktoren, welche eine (vorübergehende) Überlegenheit lokalen staatlichen Eigentums begründeten. Lokalregierungen waren in der Lage, TVEs gegen ideologisch motivierte *Anti-Private-Property-Rights*-Programme zu

schützen<sup>24</sup>, und es war leichter für TVEs, Bankkredite zu erlangen.<sup>25</sup> Da sich die TVEs im Staatsbesitz befanden, konnten deren Manager durch die Lokalregierung kontrolliert und sanktioniert und somit Prinzipal-Agenten-Probleme vermindert werden. Eine weitere Bedingung für die Entstehung und den Erfolg der TVEs war die politische Dezentralisierung, die eine den Markt fördernde und bewahrende föderale Struktur implizierte (*market-preserving federalism*). Dieses System gab den Lokalregierungen die Autorität über die Gestaltung der lokalen Wirtschaftsentwicklung und gewährte ihnen das Recht, einen großen Teil der lokalen Steuereinnahmen zu behalten.<sup>26</sup> Als allerdings im Zeitverlauf die Ideologie gegen private *Property Rights* weniger restriktiv wurde, verminderten sich die Vorteile des lokalen Staatsbesitzes an sachlichen Produktionsmitteln. Als Konsequenz transformierten lokale Regierungen zunehmend mehr TVEs in individuelle Anteile und Beteiligungen (Che 2002).

In der zweiten Transformationsphase wurden weitere Charakteristika einer MEGS realisiert. Der politische Prozess wurde zunehmend institutionalisiert, obwohl wichtige Entscheidungen weiterhin innerhalb der Kommunistischen Partei im Rahmen informeller Verhandlungsprozesse getroffen wurden und das Nomenklatura-System Bestand hatte. Aber insbesondere der Beitritt Chinas zu Welthandelsorganisation verstärkte das *Commitment* der Regierung, graduell rechtstaatliche Institutionen und Prozesse als zusätzlich limitierenden Faktor für ihre Macht zu etablieren. Auf dem Weg zu einer stärker Regel basierten Wirtschaft, wurden ökonomische Institutionen zunehmend durchgesetzt (insbesondere durch die Privatisierung von staatseigenen Unternehmen und die Umgestaltung des Finanzsektors). Dies trug wiederum – aus Sicht von ausländischen Investoren, Regierungen und internationalen Organisationen – zur Stärkung der Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit der staatlichen Autoritäten bei.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass China allmählich die Qualität seiner Governance-Struktur verbessern konnte, was die Entstehung und Wirksamkeit von

---

<sup>24</sup> Che und Qian (1998a und 1998b) argumentieren, dass lokale Regierungen einem geringeren Risiko, enteignet zu werden, ausgesetzt sind als Privateigentümer, da die Lokalregierung die Renteneinkommen von TVEs für die bessere Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter nutze. Daher waren die Interessen der zentralen und lokalen Jurisdiktionen besser abgestimmt als die Interessen von Zentralregierung und Privateigentümern.

<sup>25</sup> So waren Banken einem geringeren Risiko ausgesetzt, wenn sie Kredite an TVEs vergaben, da die Lokalregierung über Quersubventionierung einen Teil des Risikos übernahm. Ferner reduzierte die Tatsache, dass die Lokalregierung das Eigentum der TVEs schützte, das Ausfallrisiko. Schließlich profitierten Lokalregierungen von ihren persönlichen Beziehungen zu den Managern der staatseigenen Banken; vgl. Qian (1999a).

<sup>26</sup> Qian (1999a) argumentiert, dass Lokalregierungen eher ihre eigenen Geschäfte begründeten als sich um Steuerzahlungen von privaten Geschäften zu bemühen, weil die Extraktion von Renten aus dem eigenen Geschäft lukrativer war. Zudem argumentieren Krug und Hendrichke (2004), dass das relativ ausgeprägte Sozialkapital in China dazu beigetragen haben könnte, dass sich das Unternehmertum trotz fehlender sicherer privater Eigentums- und Verfügungsrechte dynamisch entwickeln konnte.

Marktkräften in stärkerem Maße als in anderen Transformations- oder Entwicklungsökonomien beförderte (Abb. 6). Die Entstehung einer MEGS in China basierte nicht auf den Implikationen orthodoxer wirtschaftstheoretischer Modelle, und sie hat auch keine eindeutigen Lehren für andere Länder auf derselben ökonomischen Entwicklungsstufe hervorgebracht, welche sich problemlos übertragen ließen. Die institutionelle Entwicklung in China bestätigt die Sichtweise, dass Institutionen und Governance eine zentrale Rolle spielen, dass aber ein *Best-Practice*-Ansatz, der übertragbar oder gar universell anwendbar wäre, nicht existiert. Dennoch spielen auch in China grundlegende Prinzipien der Politikgestaltung und der Schaffung einer effektiven Governance-Struktur eine Schlüsselrolle. Dabei ist es nicht überraschend, dass Verantwortlichkeit und Haftung, Partizipation, Berechenbarkeit und Transparenz nicht in dem Maß ausgeprägt sind, wie man das aus modernen demokratischen Ökonomien der westlichen Welt kennt. Verantwortlichkeit und Haftung der politischen Führung kann in China z. B. kaum hinsichtlich ihrer Wahrnehmung gegenüber Bürgern im politischen Prozess beobachtet werden. Aber dennoch existieren relativ wirksame Überwachungsinstrumente, welche dazu beitragen, die Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung gegenüber der Zentralregierung zu stärken.

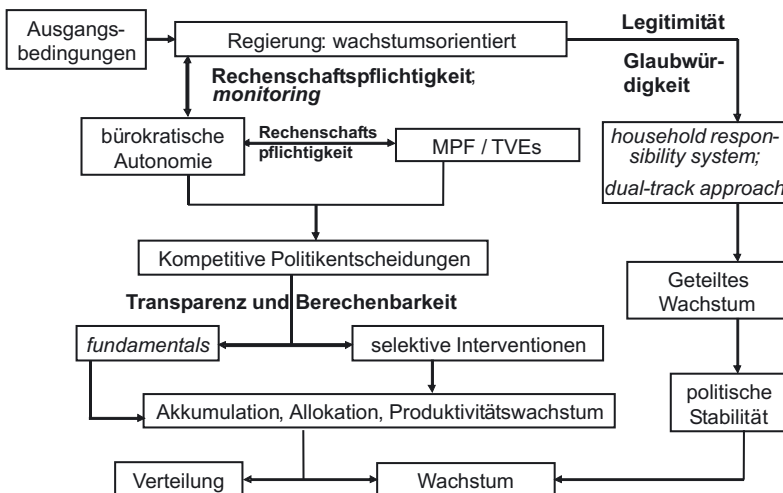


Abb. 6: Governance in China

Darüber hinaus sorgt die Institution des *Market-Preserving Federalism* (MPF) in Kombination mit vergleichsweise autonomen Handlungsmöglichkeiten der Wirtschaftsverwaltung und relativ harten Budgetrestriktionen subnationaler Jurisdiktionen dafür, dass Verantwortlichkeiten und Anreizkompatibilität innerhalb des



öffentlichen Sektors genau so gestärkt werden wie die Partizipation von subnationalen Regierungen in der Gestaltung der Wirtschaftspolitik. Des Weiteren erscheinen wirtschaftspolitische Wahlhandlungen von Entscheidungsträgern im politischen Zentrum wie in den Regionen vergleichsweise transparent und berechenbar. Da es aufgrund des wettbewerblichen Charakters des MPF-Systems und des relativ hohen Offenheitsgrades der chinesischen Wirtschaft im Interesse der meisten wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger liegt, das Wachstum und allgemein die ökonomische Entwicklung des Landes zu fördern, haben private Investoren und Konsumenten relativ stabile Erwartungen bezüglich des wirtschaftspolitischen Kurses sowohl auf kurze als auch auf lange Sicht, auch wenn die politische Führung immer wieder selektiv in ökonomische Prozesse bestimmter Branchen (z. B. des Finanzsektors) interveniert.

Darüber hinaus vermochte die politische Führung, ihre Legitimität und ihre Glaubwürdigkeit aus Sicht der Bürger durch den gewählten Ansatz der Umstrukturierung der Wirtschaft zu stärken. Die Einführung von Marktmechanismen, zunächst hauptsächlich mittels einer partiellen Preisliberalisierung landwirtschaftlicher und anderer Produkte und die Etablierung des *household responsibility system* erlaubte es der Landbevölkerung, unmittelbar und rasch Nutzen aus markt-basierten Austauschbeziehungen zu ziehen. Ferner hat die Anwendung des sogenannten *dual-track approach* im Kontext der industriellen Restrukturierung dazu beigetragen, Marktelemente einzuführen. Gleichzeitig wurden aber grundlegende Regeln der zentralen Planung beibehalten. Die Marktelemente boten neue Anreize, marktliche Koordinationsformen zu testen, zu nutzen und von ihnen zu profitieren, während die verbliebenen Planelemente (wenigstens vorübergehend) halfen, Renteneinkommen für diejenigen zu bewahren, die möglicherweise durch den Wechsel zu einem Marktsystem negativ betroffen wären. Gemeinsam repräsentieren das *household responsibility system* und der *dual-track approach* innovative Institutionen zur Verteilung neu geschaffener Werte, die sich als geeignet erwiesen, die Zahl der (potenziellen) Reformverlierer zu reduzieren. Dies wiederum trug zur Aufrechterhaltung der politischen Stabilität bei und unterstützte indirekt die wirtschaftlichen Wachstumsprozesse (Lau et al. 2001).

Die chinesischen Erfahrungen verdeutlichen, dass die Governance-Qualität einen relativen und dynamischen Faktor darstellt: Sie ist relativ, weil die Qualität mit Bezug auf den Entwicklungsstand eines Landes beurteilt werden muss sowie mit Blick auf die Governance-Qualität anderer Länder, mit denen China um mobile Produktionsfaktoren konkurriert. Sie ist dynamisch, weil unterschiedliche ökonomische Entwicklungsstufen, verschiedenartige internationale Umfelder sowie sich wandelnde politische Nebenbedingungen bis dato effektive Governance-Strukturen schwächen können oder obsolet erscheinen lassen, so dass eine Nachfrage nach neuen institutionellen Arrangements entsteht, welche geeignet sind, die neuartigen Herausforderungen für die Wirtschafts(reform)politik zu bewältigen. Auch wenn die chinesische Governance-Struktur gemäß der vier genannten Governance-Dimensionen vergleichsweise gut abgeschnitten hat, ist nicht zu erwarten, dass die



Übergangsinstitutionen wie etwa der *dual-track approach*, die Sonderwirtschaftszonen oder die TVEs auch die Grundlage für eine moderne Weiterentwicklung spielen werden. Zentrale Anforderungen für die Stärkung der Governance-Qualität in der Zukunft betreffen die Stärkung der Verantwortlichkeit der politischen Entscheidungsträger und die Schaffung weiterer rechtsstaatlicher Institutionen, die Stärkung des Finanzsystems sowie die Restrukturierung der Staatsunternehmen.

#### **IV. Newly industrialized countries: small countries – big lessons**

Die wirtschaftliche Entwicklung der vor allem im Zeitraum 1960 bis in die neunziger Jahre rasch wachsenden asiatischen Tigerstaaten (der *newly industrialized countries* (NICs)) belegt, dass staatliche Maßnahmen nicht nur durch selbstsüchtige Politiker dominiert werden, die ausschließlich ihren eigenen (materiellen) Wohlstand zu maximieren suchen und nach individuellen Renteneinkommen streben. Bardhan (1995) hat in überzeugender Weise argumentiert, dass politische Eliten umfassende, nationale Interessen vertreten können. Seit dem Beginn der 1960er Jahre realisierten die NICs ein rasches und andauerndes Wirtschaftswachstum *in Verbindung mit* einer sich verbessernden Einkommensverteilung<sup>27</sup> und widerlegten so Kuznets Hypothese, dass die Einkommensverteilung sich in frühen Stadien wirtschaftlicher Entwicklung und Systemwandels zu verschlechtern drohe (Kuznets 1955). Geteiltes Wachstum (*shared growth*) wurde zur treibenden Kraft für die Verbesserung des Wohlstandes in diesen Ländern – eine Entwicklung, die durch einen bedeutenden Anstieg der Lebenserwartung, eine beträchtliche Armutsreduktion und eine rasche Verbesserung anderer ökonomischer und sozialer Indikatoren gekennzeichnet war und die wesentlich größere Fortschritte hervorbrachte als in anderen Entwicklungsländern oder sogar manchen Industrieländern (World Bank 1993). Dieser bemerkenswerte Erfolg kann teilweise durch günstige Ausgangsbedingungen der ostasiatischen Staaten in den 1960er Jahren vor Beginn ihrer Wirtschaftsreformen erklärt werden. Zu dieser Zeit war das Bildungsniveau wesentlich höher, als man angesichts der damals niedrigen Einkommensniveaus erwarten durfte, und die Einkommens- und Vermögensverteilung war – gemessen an internationalen Standards – relativ ausgeglichen. Der erste Umstand erleichterte die Schaffung einer kompetenten öffentlichen Verwaltung sowie den Übergang zu modernen Produktionsmethoden. Der zweite Umstand implizierte eine nur geringe Nachfrage nach Umverteilungsmaßnahmen und trug dazu bei, die Wirtschaftspolitik weniger dem Einfluss partikulärer Interessen auszusetzen. Beides erleichterte die Durchführung einer am Wirtschaftswachstum ausgerichteten makroökonomischen Politik.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Die Veränderung der Ungleichheit war wesentlich weniger in Südkorea und Taiwan ausgeprägt, die ihren Wachstumsprozess mit besonders ausgeglichenen Einkommensverteilungen begannen; vgl. World Bank (1993).

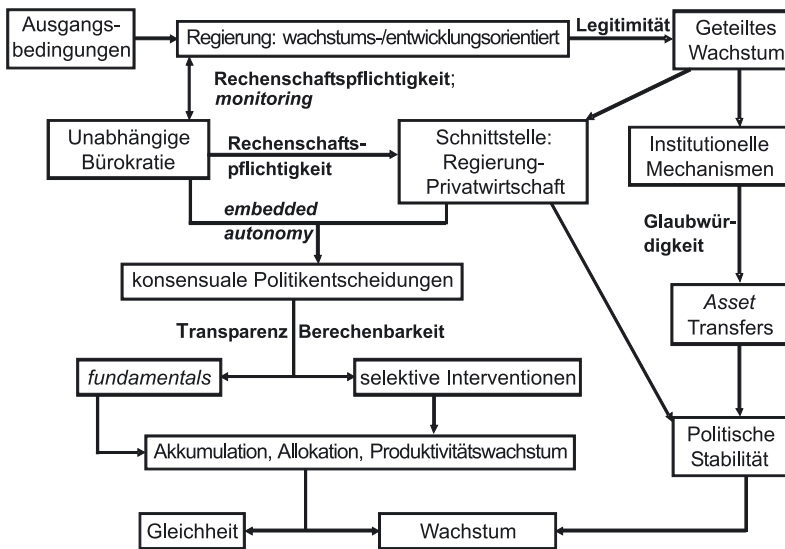


Abb. 7: Governance in den NICs

Dennoch ist *Rodriks* (1995) Schlussfolgerung, dass spezifische Ausgangsbedingungen in diesen Ländern entscheidend gewesen seien und die Relevanz ihrer Wirtschaftspolitik für andere Entwicklungsländer somit zu relativieren sei, nicht überzeugend. Die Existenz günstiger Ausgangsbedingungen war und ist keine Garantie für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, wie die Erfahrungen anderer Länder belegen. Ferner verfügten einige erfolgreiche Staaten der Region wie z. B. Indonesien, Malaysia und Thailand über weniger günstige Bedingungen und realisierten dennoch hohe Wachstumsraten. Die Abbildung 7 skizziert wesentliche Bestandteile des politisch-institutionellen Ansatzes, der zum besseren Verständnis der entwicklungsorientierten Governance-Strukturen in den NICs beiträgt. Sie zeigt die Interaktion unterschiedlicher Akteure auf der politischen Bühne innerhalb einer Menge von spezifischen Institutionen, wodurch eine konsensuale Politikgestaltung auf der Grundlage von relativ transparenten und berechenbaren Regeln erzeugt wurde. Diese ermöglichten unterschiedliche politische Handlungsoptionen, welche dazu beitrugen, das latente Wachstumspotenzial auszunutzen und ein geteiltes Wachstum zu ermöglichen.

Als sie an die Macht kamen, waren alle Regierungen in den NICs darauf angewiesen, ihre Legitimität zu stärken; und alle Regierungen (außer in Japan) waren mit ernsthaften militärischen oder politischen (kommunistischen) Bedrohungen

<sup>28</sup> Hinsichtlich einer ausführlicheren Diskussion dieser Aspekte siehe *Rodrik* (1996) und *Aoki et al.* (1997).

konfrontiert entweder im eigenen Land oder von außen (*Campos und Root 1996*). Daher schufen oder begünstigten sie große soziale Segmente, deren ökonomische Interessen direkt mit dem Erfolg des politischen Regimes verknüpft waren. Eine umfassende *Strategie des geteilten Wirtschaftswachstums* erwies sich als geeignet, die Legitimität zu erhöhen. Allerdings sind Wachstumspolitiken häufig schwer zu initiieren bzw. aufrechtzuerhalten. Wirtschaftseliten könnten die Aufrechterhaltung des Status quo bevorzugen, weil Reformpolitik, welche wettbewerbliche Strukturen zu stärken sucht, mit Unsicherheiten hinsichtlich der individuellen Zukunftsrenditen einhergeht. Ferner fordern Anpassungs- und Wachstumspolitiken insbesondere in den ersten Phasen gewöhnlich Opfer von Nicht-Eliten, wodurch die Gefahr politischer oder sozialer Unruhen impliziert werden kann. Daher stellen die Initiierung und Aufrechterhaltung von Wachstumspolitiken ein Koordinationsproblem dar, das nur dann überwunden werden kann, wenn politische Führungen in der Lage sind, glaubwürdig zu versichern, dass Eliten und Nicht-Eliten vom zukünftigen Wachstum profitieren werden (*World Bank 1993*). Die in Ostasien angewandte Strategie des geteilten Wachstums basierte auf institutionelle Mechanismen, durch welche die Glaubwürdigkeit der Regierungen in überzeugender Weise an den privaten Sektor signalisiert wurde.

Erstens wurde Wachstum durch eine enge Kooperation mit der Wirtschaftselite initiiert, welche mit Anreizen veranlasst wurde, langfristig angelegt Investitionsprojekte durchzuführen und ihre Organisation und Managementstrukturen zu modernisieren; dies war die Vorbedingung für Wachstum und somit für die (später) aufzuteilenden ökonomischen Gewinne. Zweitens wurden die Bürger für kurzfristige ökonomische Anpassungskosten durch explizit Vermögen teilende Mechanismen kompensiert; z. B. in Form des Transfers realer *Assets* – etwa durch eine Landreform, öffentliche Wohnungsbau-Programme, die Förderung arbeitsintensiver Produktionsverfahren und Arbeiterräten, der Verbesserung der Primar- und Sekundarschulbildung sowie von Investitionen in die ländliche Infrastruktur. Da diese realen Vermögenstransfers als glaubwürdige Signale dienten, welche die Verpflichtung der politischen Führung auf langfristiges Wirtschaftswachstum dokumentierten und den Bürgern versicherten, dass sie auch in Zukunft am Wachstum partizipieren würden, implizierten sie auch einen gesellschaftlichen Konsens zugunsten der Reformpolitik und einer andauernden politischen Unterstützung des Regimes.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Darüber hinaus schwächten die politischen Führungen in Taiwan, Singapur, Südkorea und Japan die Arbeiterschaft durch die Schaffung vom Staat kontrollierter Gewerkschaften, wodurch die Arbeiterschaft vom effektiven Lobbying, Streiks und ähnlichen Aktivitäten abgehalten wurde und wodurch Unternehmen tendenziell weniger Staatssubventionen erwarteten. Dennoch wurden die ökonomischen Bedürfnisse der Arbeiterschaft im Wesentlichen gestillt, weil die Realeinkommen um ein Vielfaches schneller stiegen als in Südasien oder Lateinamerika. Ferner dokumentiert das Beispiel von Singapur, dass (trotz politisch kontrollierter Gewerkschaften) die Arbeiterschaft nicht vom politischen Prozess ausgeschlossen war, sondern – um industriellen Frieden zu bewahren – institutionell in den Lohnfindungsprozess

Der Transfer realer *Assets* an Nicht-Eliten führte zu der Erwartung seitens der Bürger, dass sie die Gelegenheit haben würden, individuell und durch eigene Kraft ihre Position auf der sozialen Wohlfahrtsleiter zu verbessern und langfristige Wachstumsrenditen infolge der Wirtschaftsreformen realisieren könnten. Das Prinzip des geteilten Wachstums diente als Strategie der politischen Führungen in den NICs, glaubwürdig ihre Verpflichtung auf eine langfristig erfolgreiche ökonomische Entwicklung zu signalisieren und somit Koalitionen von Gewinnern zu schaffen. Dies veranlasste die Bevölkerung, die Wachstumspolitik zu unterstützen, private Investitionen zu verstärken und *Rent-seeking* zu reduzieren.<sup>30</sup> Zudem machte dies Nicht-Eliten selbstständiger, vermittelte ihnen ein Interesse am langfristigen Erfolg des politischen Regimes und stärkte somit ihre politische Unterstützung der Regierung, was schließlich zu größerer politischer Stabilität führte.

Die zweite Säule der Reformen bestand in einer Reform des öffentlichen Sektors um bürokratische Kompetenzen zu stärken. Die politischen Führungen etablierten Regeln, welche die Anreize von Bürokraten mit den Regierungszielen in Übereinstimmung brachten. In den meisten Ländern wurden Bürokratien geschaffen, welche sich an den Idealen Max Webers orientierten und schließlich eine *corporate identity* hervorbrachten, welche Bürokraten dazu veranlasste, sich mit den Zielen der politischen Führung zu identifizieren. Diese organisatorische Kohärenz implizierte „a competent, powerful but accountable group of bureaucrats (...). The creation of this economic bureaucracy stands out as one of the most original and successful of the institutional innovations that distinguish the HPAEs from the patterns characteristic of Latin America and Africa“ (Campos und Root 1996, S. 138 f.). Diese Art der öffentlichen Verwaltung, welche auf objektiven Regeln für bürokratische Handlungen und Personalentscheidungen basierte, erwies sich als unabdingbare Voraussetzung für die Schaffung einer vergleichsweise unabhängigen Verwaltung, in der deren technokratische Elite vom Druck etwaiger Partikularinteressen weitgehend abgeschirmt war.<sup>31</sup> Auf diese Weise erwarben sich die Bürokratien in

---

eingebunden wurde. Siehe *World Bank* (1993), *Campos und Root* (1996) und *Root* (1996) für Analysen über die Funktionsweise dieser Prozesse in den NICs.

<sup>30</sup> *Rent-seeking* wird reduziert, weil das geteilte Wachstum auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens basiert. Wenn eine Regierung auf die Unterstützung bestimmter *pressure groups* angewiesen ist, dann erweist es sich als schwierig, dem Druck dieser Partikularinteressen zu widerstehen. Im Fall einer Regierung, deren Legitimität breit fundiert ist, sind kleinere Gewinne aus Lobbying-Aktivitäten zu erwarten, weil die Macht der Regierungsmitglieder nicht in entscheidender Weise von der Unterstützung einzelner Interessengruppen abhängt. Wenn Lobbying-Aktivitäten zurückgehen, stehen mehr Ressourcen für Investitionsprojekte zur Verfügung, und allgemein sinkt die Unsicherheit politischer Entscheidungen.

<sup>31</sup> Zu beachten ist, dass in allen NICs die Bürokratie ein Primat gegenüber der Legislative hatte hinsichtlich der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen. Letztere hatte nur die Gesetze zu billigen, welche die Verwaltung vorbereitet hatte. Somit kontrollierte die Verwaltung in beträchtlicher Weise die Agenda und war fähig, politischen Druck zu minimieren (*World Bank* 1993).

diesen Ländern eine gewisse Autonomie; ähnlich wie MITI in Japan „in the sense of being capable of independently formulating its own goals and able to count on those who work within it to see implementing these goals as important to their individual careers“ (Evans 1995, S. 50). Dies war die Vorbedingung, um effektiv Probleme des kollektiven Handelns sowie Koordinationsprobleme angehen zu können und so den Privatsektor dabei zu unterstützen, Problemlösungen zu finden, welche ohne staatlich-administrative Hilfe kaum hätten erreicht werden können.

Die Vermeidung kurzfristig opportunistischen Verhaltens seitens der Bürokraten erforderte jedoch eine Veränderung von deren Risiko-Ertrags-Kalkül. Regierungen in der Region ermöglichten dies, indem sie den Bürokraten langfristige *Benefits* und Karriereperspektiven boten und sich selbst auf nachhaltiges Wirtschaftswachstum verpflichteten, das als Voraussetzung für die Erzielung langfristiger Renditechancen angesehen wurde. Die politischen Führungen signalisieren nicht nur durch die Initiierung geeigneter Politikprogramme, dass Wachstum Priorität genoss, sondern auch durch ein radikales Austauschen von inkompetentem Personal, durch effektive Korruptionsbekämpfung sowie durch die Vorgabe und wirksame Kontrolle von Leistungszielen für Minister und Bürokraten. Die politische Verpflichtung auf Wirtschaftswachstum trug so dazu bei, die Erwartungen von Bürokraten zu verändern. Eine aktive Unterstützung der Regierungspolitik erwies sich für diese profitabler als potenziell opportunistisches Verhalten. Darüber hinaus wurden die Kompetenzen von Bürokraten durch meritokratische Rekrutierungsverfahren und Beförderungsregeln in Verbindung mit kompetitiven, klar definierten Karriereplanungen verbessert, welche ein relativ hohes Maß an beruflichen Entwicklungschancen boten. Auf diese Weise gelang es, die Vetternwirtschaft einzudämmen und talentierte Individuen für den öffentlichen Sektor zu selektieren. Nicht zuletzt wurden Bürokraten mit Vergünstigungen und Gehältern ausgestattet, welche sich viel stärker an den Kompensationen im Privatsektor orientierten als in anderen Ländern (Root 1996).

Um eine Balance von administrativer Unabhängigkeit einerseits und der Verantwortlichkeit bürokratischen Handelns andererseits herzustellen, etablierten die Regierungen unterschiedliche Mechanismen, Autorität, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu delegieren. Zudem schützten sie sich selbst gegen opportunistisches Verhalten durch Überwachungsinstitutionen. Die Einführung harter Budgetrestriktionen, besonders in Japan, Malaysia und Indonesien, beschränkte den Einfluss externer Akteure auf die Staatsausgaben und maß darüber hinaus die Fähigkeit von Bürokraten im makroökonomischen Management. In Japan trugen unabhängige Personalagenturen dazu bei, externen Druck auf Personalentscheidungen und Patronage zu reduzieren. In Singapur wurden zahlreiche gesetzlich vorgeschriebene Verwaltungsräte (*statutory boards*) genutzt, welche den Raum für Politikentscheidungen segmentieren, indem einzelne Politikbereiche jeweils anderen speziellen Abteilungen oder anderen organisatorischen Einheiten zugeordnet wurden. Dieser institutionelle Mechanismus erleichterte die Kontrolle der bürokratischen Leistungserbringung. In der Region, besonders aber in Hongkong, reduzier-

ten entschiedene Anti-Korruptionsmaßnahmen die Neigung von Bürokraten, ihre spezifischen Informationen und Macht für illegale Aktivitäten zu nutzen. Schließlich trug die Institution der sogenannten *Administrative Guidance* dazu bei, in geeigneter Weise administrative Autonomie und Verantwortlichkeit in Einklang zu bringen. Dies galt vornehmlich für Japan und Südkorea und in einem gewissen Maß für Taiwan. Politiken wurden grundsätzlich mit Hilfe einer *carrot and stick strategy* umgesetzt, d. h. durch die Gewährung substanzieller Anreize für die Privatwirtschaft und das Ausüben von transparentem und selektivem Zwang. Darüber hinaus wurden Vertreter der privaten Wirtschaft explizit in den Prozess der Politikgestaltung und -umsetzung eingebunden, um so leichter eine freiwillige Befolgung von und Zustimmung zu politischer Vorgaben herbeizuführen. Auf diese Weise entstanden multilaterale Verhandlungsprozesse, welche indirekt dazu beitrugen, die Bürokratie zu kontrollieren (Campos und Root 1996).

Dies impliziert die dritte Säule des Reformprozesses. Eine effektiv und vollständig isolierte Bürokratie hätte keinen Zugang zu dezentralen privaten Informationen und könnte kaum auf dezentrale Mechanismen zur Umsetzung der Politik mit Hilfe privater Akteure vertrauen. In Ostasien repräsentierte die direkte Einbindung des privaten Sektors in den Prozess der Politikgestaltung durch institutionalisierte Kanäle die wichtigste Institution zur Schaffung einer Schnittstelle von Staat, privater Wirtschaft und Gesellschaft, durch die der gegenseitige Informationsaustausch gefördert, die Flexibilität der Bürokratie gesteigert, ein ausgeprägt konsensualer Prozess der Politikgestaltung geprägt und die Vorbedingungen für ein nachhaltiges und geteiltes Wachstum geschaffen wurden. Die scheinbar widersprüchliche Kombination von bürokratischer Autonomie und gesellschaftlicher Verbundenheit, welche Evans (1995) „embedded autonomy“ nannte, stellte die institutionelle Grundlage für ein wirksames aktives staatliches Engagement in der Industrialisierung und Wirtschaftsentwicklung dieser Länder dar.

Zuweilen wird der wirtschaftliche Erfolg in Ostasien durch die Persistenz autoritärer Regime erklärt, deren politische Führungen weitgehend unbehindert ihre Politiken verfolgen konnten (Haggard und Moon 1990). Bei näherem Hinsehen wird indes deutlich, dass die Führungen in diesen Ländern tatsächlich mit Institutionen konfrontiert waren, welche ihre Macht einschränkten. Manche politische Entscheidungsträger beschränkten sich selbst, indem sie Entscheidungsbefugnisse delegierten und explizit ökonomische Eliten und andere gesellschaftliche Gruppen in den Prozess der Politikformulierung und -umsetzung einbezogen (Root 1996; Doner 1992). In Japan, Südkorea, Singapur, Malaysia und Thailand wurde die Koordination der staatlichen Wirtschaftspolitik und der privaten Geschäftsaktivitäten vornehmlich durch multilaterale Beratungsgremien (*deliberation councils*) verwirklicht, welche ein Forum repräsentierten, auf dem politische Fragen und Marktentwicklungen diskutiert werden konnten. Ihre wichtigste Aufgabe als quasi-legislative Körperschaft war die Zusammenarbeit bei der Formulierung und Umsetzung von sektorspezifischen und allgemeinen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, Regeln und Regulierungen. Ratsmitglieder waren offizielle Vertreter der Regierung

und Repräsentanten der privaten Geschäftswelt sowie zeitweise auch von Gewerkschaften oder Konsumentenvereinigungen – die Auswahl erfolgte in Abhängigkeit vom Kompetenzbereich des Gremiums. Aus diesem Grund dienten sie als entscheidende institutionelle Instrumente der Förderung von Kooperation und Konsultation sowie der Beschränkung der Macht des Staates. Auf diese Weise demonstrierten die Regierungen ihre Verpflichtung, nicht auf direktem oder indirektem Weg privates Vermögen zu konfiszieren, und sie vermochten es, ihre Glaubwürdigkeit und Autorität durch die Abtretung bzw. Teilung von Macht zu erhöhen.

*Deliberation councils* trugen dazu bei, die allgemeine Informationsbasis und die Qualität der politischen Entscheidungsprozesse zu verbessern. Insbesondere in Entwicklungsländern, in denen Märkte kein institutionelles Fundament aufweisen oder wo andere Umstände des Marktversagens existieren, können nicht-perfekte oder asymmetrische Informationen Fehlfunktionen der Märkte implizieren. In derartigen Situationen wäre die Verfolgung privater Interessen nicht automatisch mit effizienten Marktergebnissen kompatibel.<sup>32</sup> Angesichts des umfassenden Koordinationsversagens in Ostasien waren die politischen Führungen genötigt, interventionistische Maßnahmen zu ergreifen, welche die Bereitstellung von Informationen des privaten Sektors erforderten. Andererseits war die Geschäftswelt daran interessiert, die Einstellung der Regierung gegenüber bestimmten Projekten zu kennen und in Erfahrung zu bringen, welche Politikwechsel zu erwarten waren. Dies sollte der Erwartungsstabilisierung der Privatakteure dienen und die Planungsaktivitäten der privaten Unternehmen verbessern. Ferner können bestimmte Informationen als öffentliche Güter angesehen werden (z. B. Informationen bzgl. der Entwicklung von Exportmärkten), so dass eine öffentliche Informationsbereitstellung Marktentwicklungen stärken kann. Daher können öffentlich bereitgestellte Informationen und die Erleichterung des Informationsaustausches durch eine enge Zusammenarbeit von Regierung und privater Wirtschaft dazu beitragen, Transaktionskosten zu reduzieren und somit einer reinen Marktlösung überlegen sein.<sup>33</sup> Durch den Gebrauch der Informationen des privaten Sektors erarbeitete die Bürokratie Aktionspläne, welche an die Repräsentanten des Privatsektors zurückkommuniziert wurden. Dabei wurde opportunistisches Verhalten weitgehend durch den Wiederholungscharakter der Verhandlungen vermieden sowie dadurch, dass die Regeln, welche der Organisation von Branchen zugrunde lagen, von den Räten vereinbart wurden. Dies stärkte die Glaubwürdigkeit der Entscheidungsträger, versicherte den Ratsmitgliedern, dass Regeln nicht willkürlich verändert wurden und veranlasste private Akteure, sich auf den Marktwettbewerb anstatt auf Lobby-Aktivitäten zu konzentrieren (siehe *Stiglitz*, 1996; *Campes* und *Root*, 1996; *World Bank*, 1993).

---

<sup>32</sup> Hinsichtlich einer theoretischen und empirischen Analyse, wie Informationsprobleme Wirtschaftswachstum und -entwicklung beeinträchtigen können, siehe *Klitgaard* (1991).

<sup>33</sup> Beispiele, wie Regierungen Informationen bereitgestellt oder empfangen haben und wie sie sektorale Interventionen (z. B. in der Automobilindustrie, im Schiffbau oder in der Stahlindustrie) durchgeführt haben, werden diskutiert in *Wade* (1990) und *Amsden* (1989).



Letztlich erwiesen sich *deliberation councils* als wirksame institutionelle Mechanismen zur Verringerung von Transaktionskosten, Rent-seeking und Informationsasymmetrien im ökonomischen Politikdialog sowie zur Legitimation aktiver staatlicher Wirtschaftspolitik. Sie erhöhten die ökonomische Effizienz durch einen wirksamen Informationsaustausch, stärkten die Glaubwürdigkeit der Regierungen durch bindende und transparente Regeln für den politischen Prozess und halfen sowohl der Regierung als auch privaten Akteuren, sich flexibel an ein sich veränderndes politisches und wirtschaftliches Umfeld anzupassen. Da eine Verletzung oder Veränderung der Regeln, welche diesen Räten zugrunde lagen, für alle Parteien kostspielig war, entwickelten sie sich zu stabilen Instrumenten für eine langfristig ausgerichtete Wirtschaftspolitik. Ebenso wichtig war, dass diese Räte dazu dienten, die Exekutive für deren Wirtschaftspolitik zumindest in Ansätzen zur Rechenschaft zu ziehen, ferner Transparenz über Regierungsentscheidungen, Regeln und Regulierungen sowie die Politikumsetzung herzustellen sowie die Berechenbarkeit der Wirtschaftspolitik zu erhöhen. Die Entwicklung einer Schnittstelle von Regierung, Geschäftswelt und Gesellschaft durch *deliberation councils* und andere informelle Netzwerke<sup>34</sup> erwies sich als entscheidender Schritt, um die Strategie des geteilten Wachstums nachhaltig zu gestalten und die politische Verantwortlichkeit und Stabilität zu erhöhen.<sup>35</sup>

## F. Schlussbemerkung

Wie kann eine den Markt entwickelnde Governance-Struktur (MEGS) geschaffen werden, welche sich als sicheres politisch-institutionelles Fundament für ökonomische Entwicklung und Systemwandel erweist? Die vorangegangenen Betrachtungen zeigten, dass grundlegende Elemente von Governance-Strukturen durchaus mittels politischer Maßnahmen geschaffen bzw. manipuliert werden können. Allerdings sind politische Entscheidungsträger, Bürokraten und andere Akteure, welche das Design einer Governance-Struktur beeinflussen können, nicht in der Lage, jemals alle zukünftigen Eventualitäten zu antizipieren. Darüber hinaus können zahlreiche Akteure auf vielfältige Weise bestehende Governance-Strukturen verändern; sei es durch umfassende Reformen wie die Restrukturierung des Gesundheitssys-

---

<sup>34</sup> In Taiwan und Indonesien vertrauten die Regierungen nicht formalen *deliberation councils* für die Koordination der Aktivitäten des öffentlichen und privaten Sektors. Aufgrund historischer, ethnischer und soziokultureller Umstände übernahmen eher indirekte und informelle Mechanismen die Funktion, politisch marginalisierte Gruppen oder Minderheiten in ihrer Strategien des geteilten Wachstums einzubinden (etwa die ursprünglichen Bewohner Taiwans oder die chinesische Wirtschaftselite in Indonesien); vgl. *Campos und Root* (1996).

<sup>35</sup> Zu beachten ist, dass die Rechenschaftspflichtigkeit der Regierung auch durch andere Institutionen gestärkt wurde; in Südkorea spielten z. B. relativ unabhängige Medien und entstehende zivilgesellschaftliche Strukturen mit Studentenbewegungen, die gesellschaftliche Interessen repräsentierten, in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle.



tems eines Landes oder durch kleinere Veränderungen, etwa durch unternehmensspezifische Arbeitsmarktregulierungen.

Unter normalen Umständen ist es extrem schwierig, eine funktionierende Koordination aller Akteure sicherzustellen; zumal einzelne Akteure manchmal gar nicht an einer Kooperation interessiert sind. Dies impliziert, dass gewisse Veränderungen in der Governance-Struktur eines Landes bewusst geplant werden können, dass aber eine Governance-Struktur als Ganzes ein Gegenstand evolutionären Wandels ist. Daraus folgt ferner, dass die Suche nach einer *best-practice governance* ebenso wie der Versuch, Governance-Strukturen von einem Land in ein anderes zu transferieren, zum Scheitern verurteilt ist; zumal ein solcher Transfer nicht die bestehenden kulturellen Unterschiede und die Bestände an Sozialkapital berücksichtigen würde.

Selbst in Erfolgsfällen sind Governance-Strukturen nicht perfekt. Aber in jedem Fall zeigten sich Schlüsselcharakteristika, welche dazu beitrugen, die Verpflichtung der Regierung auf Wirtschaftswachstum und Entwicklung zu stärken. In diesen Ländern erreichten zahlreiche Institutionen, die der Governance-Struktur zugrunde lagen, eine vergleichsweise hohe Qualität in Bezug auf die vier Governance-Dimensionen; entweder weil Länder wie die neuen EU-Mitglieder über einen externen Anker verfügten und gezwungen waren, bewährte EU-Institutionen zu implementieren, oder wie in China und den NICs, weil effektive Übergangsinstitutionen geschaffen werden konnten, welche funktionale Äquivalente zu orthodoxen Marktinstitutionen darstellten.

Darüber hinaus können singuläre Ereignisse (wie z. B. Deng Xiaopings Reise nach Südchina im Jahr 1992, die dem Übergangsprozess einen neuen, vielleicht entscheidenden Anstoß verlieh) oder der historische Moment, in dem sich ein Land befindet (wie z. B. der Fall der Berliner Mauer und die Option für viele Länder in Mittel- und Osteuropa, nach Europa, d. h. in die EU, zurückzukehren), die gesellschaftliche Entwicklungstrajektorie in entscheidender Weise beeinflussen. Aber selbst in solchen Situationen, welche sich eigentlich günstig auf ökonomische Systemwandels- und Entwicklungsprozesse auswirken sollten, ist Erfolg keineswegs gesichert. Singuläre Ereignisse und günstige historische Momente können als Auslöser oder Katalysator wirken, aber sie können nicht als Substitut für geeignete Institutionen und entschlossene politische Führung dienen. Die Existenz von politischen Entscheidungsträgern, welche Gelegenheiten erkennen und ausnutzen und versuchen, ein politisch-institutionelles Fundament zu schaffen, das dazu beiträgt, dass marktwirtschaftliche Reformen zu einer realen politischen Wahlhandlung werden, sind unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung und Systemwandel.

Die wichtigsten Ergebnisse der vorangegangenen Überlegungen können wie folgt zusammengefasst werden: Erstens kann Governance als dynamischer Prozess angesehen werden, und politische Entscheidungsträger müssen dafür Sorge tragen, dass Politiken und Institutionen harmonisieren. MEGS verändern sich im Zeitver-

lauf, sie erfordern einen kontinuierlichen Reformprozess sowie anpassungsfähige Institutionen und politische Lösungen in einem sich stetig verändernden sozialen, ökonomischen und politischen Umfeld.

Zweitens ist die Fähigkeit, länder- und zeitspezifische institutionelle Strukturen zu schaffen ebenso wichtig wie die Formulierung der Politiken. Welche Institutionen sich als geeignet erweisen, hängt vom Stand der ökonomischen und politischen Entwicklung des Landes sowie von vorherrschenden informellen Institutionen ab.

Drittens ist politische Legitimität eine essentielle Bedingung für einen entstehenden gesellschaftlichen Konsens zugunsten bestimmter Entwicklungsstrategien.

Viertens begünstigen Glaubwürdigkeit, eine unabhängige, aber rechenschaftspflichtige Bürokratie und ein gesellschaftlicher Konsens die Entstehung einer starken, aber in Ausübung ihrer Macht beschränkten Regierung, welche politische Stabilität und Kompetenzen gewährleisten kann.

Fünftens ist festzustellen, dass eine Demokratie nach westlichem Vorbild kein universell anwendbares Modell für wirtschaftliche Entwicklung oder einen erfolgreichen Übergang von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft darstellt. Effektive Governance ist unabhängig vom Typus der Regierung.

Sechstens, während die Initiierung von Wirtschafts- und institutionellen Reformen durch diskretionäre Autorität politischer Entscheidungsträger und durch politische Institutionen, welche politische Prozesse gegen Partikulärinteressen abschotten, erleichtert werden kann, setzt deren Konsolidierung stabile Erwartungen hinsichtlich der neuen institutionellen Matrix voraus, welche dem Marktsystem zugrunde liegt. Ferner müssen private Akteure darauf vertrauen können, dass diese Regeln nicht willkürlich durch die Regierung oder deren Agenten verändert oder verletzt werden.

Diese Überlegungen illustrieren wiederum, dass eine universelle MEGS nicht existieren kann. Aber die ultimative Zielsetzung, flexible Governance-Strukturen zu schaffen, ist dieselbe in allen Ländern, nämlich die Etablierung starker, aber in Ausübung ihrer Macht beschränkter Regierungen, die in institutionelle Strukturen eingebettet sind, welche die kontinuierliche Verbesserung der Governance-Qualität in allen vier Dimensionen begünstigen.

## Literatur

- Acemoglu, Daron / Johnson, Simon / Robinson, James* (2004): Institutions as the fundamental cause of long-run growth, NBER Working Paper No. 10481, Cambridge, Mass: NBER.
- Ahrens, Joachim* (2007): Governance in the process of economic transformation, in: M. Jovanovic et al. (Hrsg.), System Transformation in Comparative Perspective. Affinity and diversity in institutional, structural and cultural patterns, Münster: LITVerlag.

- Governance and Economic Development. A Comparative Institutional Approach, Cheltenham: Edward Elgar.
- Ahrens, Joachim / *Meurers*, Martin (2002): How Governance Affects the Quality of Policy Reform and Economic Performance: New Evidence for Economies in Transition, *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition (IB Review)*, Bd. 6.
- Amsden, Alice H. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
- Aoki, Masahiko / *Murdock*, Kevin / *Okuno-Fujiwara*, Masahiro (1997): Beyond The East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View, in: Aoki, Masahiko; Kim, Hyung-Ki und Okuno-Fujiwara, Masahiro (Hrsg.), *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis*, Oxford: Clarendon Press, S. 1–37.
- Auroi, Claude (Hrsg.) (1992): *The Role of the State in Development Processes*, London: Frank Cass.
- Bardhan, Pranab (2005): Institutions matter, but which ones?, in: *Economics of Transition*, 13(3), S. 499–532.
- (1997a): *The Role of Governance in Economic Development. A Political Economy Approach*, Paris: OECD Development Centre Studies.
- (1997b): Corruption and Development: A Review of Issues, in: *Journal of Economic Literature*, XXXV(3), S. 1320–46.
- (1995): *The Nature of Institutional Impediments to Economic Development*, unveröffentlichtes Manuskript, University of California at Berkeley.
- (1993): Introduction: Symposium on Democracy and Development, in: *Journal of Economic Perspectives*, 7(3), S. 45–49.
- Borner, Silvio / *Brunetti*, Aymo / *Weder*, Beatrice (1995): *Political Credibility and Economic Development*, New York: St. Martin's Press.
- Campos, Jose Edgardo / *Hilton L. Root* (1996): *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Chalker, L. (1991): *Good Governance and the Aid Programme*, London: Overseas Development Administration.
- Chang, Ha-Joon (2002): *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*, London: Anthem Press.
- Che, Jiahua (2002): Rent Seeking and Government Ownership of Firms: An Application to China's Township-Village Enterprises, William Davidson Institute Working Paper No. 497.
- Che, Jiahua / *Qian*, Yingyi (1998a): Insecure Property Rights and Government Ownership of Firms, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, No. 2, S. 467–496.
- (1998b): Institutional Environment, Community Government, and Corporate Governance: Understanding China's Township-Village Enterprises, *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 14, No. 1, S. 1–23.
- Dethier, Jean-Jacques (1999a): *Governance and Economic Performance: A Survey (ZEF Discussion Paper on Development Policy 5)*, Bonn.
- (1999b): *Governance Reforms in China, India and Russia*, paper presented at the Global Development Network (GDN) Conference, Bonn / Germany, 5–8 December, 1999.

- Dhonte, Pierre / Ishan Kapur* (1997): Towards a Market Economy: Structures of Governance, International Monetary Fund Working Paper WP/97/11, Washington, DC.
- Dillinger, William / Fay, Marianne* (1999): From Centralized to Decentralized Governance, Finance & Development, 36(4).
- Dixit, Avinash* (1996): The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Perspective, Cambridge, MA: MIT Press.
- Djankov, S. / Glaeser, E. L. / La Porta, R. / Lopez-de-Silanes, F. / Shleifer, A.* (2003): The New Comparative Economics, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 31, No. 4, S. 595 – 619.
- Doner, Richard F.* (1992): Limits of State Strength. Toward an Institutional View of Economic Development, in: World Politics, 44, 1992, S. 398 – 431.
- Dutt, Amitava Krishna / Kim, Kwan S. / Singh, Ajit* (Hrsg.) (1994): The State, Markets and Development. Beyond the Neoclassical Dichotomy, S. 3 – 21. Aldershot: Edward Elgar.
- Ebner, Alexander* (2005): Governance, in: O'Hara, Phil (Hrsg.), International Encyclopedia of Public Policy: Governance in a Global Age, London und New York: Routledge.
- Elsenhans, Hartmut* (1996): State, Class and Development, London: Sangam Books.
- Eucken, Walter* (1990/1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, (6<sup>th</sup> überarbeitete Auflage). Tübingen: J.C.B.Mohr (Paul Siebeck).
- Evans, Peter* (1998): Transferable Lessons? Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies, in: Journal of Development Studies, 34(6), S. 66 – 86.
- (1995): Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Feng, Yi* (2003): Democracy, Governance, and Economic Performance: Theory and Evidence, Cambridge, MA and London: The MIT Press.
- Grindle, Merilee S.* (1997): The Good Government Imperative: Human Resources, Organizations, and Institutions, in: Grindle, Merilee (Hrsg.), Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries, Boston, MA: Harvard University Press.
- (1996): Challenging the state. Crisis and innovation in Latin America and Africa, Cambridge: Cambridge University Press.
- Grindle, Merilee S. / Thomas, John W.* (1991): Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Haggard, Stephan M. / Moon, Chung-In* (1990): Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study, in: World Politics, XLII(2), S. 210 – 237.
- Heilmann, Sebastian* (1998): Die marktinduzierte Transformation eines leninistischen Staates, in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider (Hrsg.), Systemwechsel IV: Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß, Opladen: Leske + Budrich, S. 279 – 328.
- Hout, Wil* (ed.) (2009): Governance and the depoliticization of development. London: Routledge.
- International Monetary Fund* (1997): Good Governance. The IMF's Role, Washington, DC: International Monetary Fund.

- Kaufmann, Daniel / Kraay, Aart / Mastruzzi, Massimo* (2003): 'Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002', World Bank Policy Research Working Paper No. 3106, Washington, DC: The World Bank.
- Kaufmann, Daniel / Kraay, Aart / Zoido-Lobaton, Pablo* (1999): 'Governance Matters', World Bank Policy Research Working Paper No. 2196, Washington, DC: The World Bank.
- Kaul, Inge* (2001): Public Goods: Taking the Concept to the Twenty-First Century, in: Drache, Daniel (Hrsg.), *The Market or the Public Domain: Global Governance and the Asymmetry of Power*, London and New York: Routledge, S. 255–273.
- Khan, Mushtaq H.* (2002): State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform, paper presented at the ABCDE Conference Europe, Oslo 2002.
- Kjær, Mette* (1996): Governance – Making It Tangible, paper presented at the Good Governance working group at the EADI Conference, Vienna, 11–14 September, 1996.
- Klitgaard, Robert* (1991): *Adjusting to Reality. Beyond State versus Market in Economic Development*, San Francisco: ICS Press.
- Kötschau, Kerstin et al. (Hrsg.)* (2008). *Good governance and developing countries: interdisciplinary perspectives*, Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Krug, Barbara / Hendrichske, Hans* (2004): *Entrepreneurship in Transition: Searching for Governance in China's New Private Sector*, Discussion Paper ERS-2004–008-ORG, Rotterdam: Erasmus Research Institute for Management.
- Kuznets, Simon* (1955): Economic Growth and Income Inequality, *American Economic Review*, 45(1), S. 1–28.
- La Porta, Rafael / Lopez-de-Silanes, Florencio / Shleifer, Andrei / Vishny, Robert W.* (1999): The Quality of Government, in: *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15(1), S. 222–279.
- Lau, Lawrence J. / Qian, Yingyi / Roland, Gérard* (2001): Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual Track Approach to Transition, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 108, Nr. 1, S. 120–143.
- Leftwich, Adrian* (1993): Governance, democracy and development in the Third World, in: *Third World Quarterly*, 14(3), S. 605–624.
- (Hrsg.) (1996): *Democracy and Development: Theory and Practice*, Cambridge: Polity Press.
- Leisinger, Klaus M.* (1995): Gouvernanz oder: ‚Zuhause muß beginnen, was leuchten soll im Vaterland‘, in: Klaus M. Leisinger und Vittorio Höslé (eds), *Entwicklung mit menschlichem Antlitz. Die Dritte und die Erste Welt im Dialog*, Munich: C.H. Beck, S. 114–172.
- McIntyre, Andrew J.* (2003): *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*, Ithaca, NY und London: Cornell University Press.
- Montinola, Gabriella / Qian, Yingyi / Weingast, Barry* (1995): Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China, in: *World Politics*, Bd. 48, Nr. 1, S. 50–81.
- Murrell, Peter* (1995): The transition according to Cambridge, Mass., in: *Journal of Economic Literature*, d.33, Nr. 1, S. 164–178.
- Myrdal, Gunnar* (1989): The Equality Issue in the World Development: Nobel Memorial Lecture, March 17, 1975, in: *The American Economic Review*, Bd. 79, Nr. 6, S. 8–17.

*North*, Douglass C. (2005): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, New Jersey.

- (1997): *The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem*, WIDER Annual Lectures, Internet: <http://www.wider.unu.edu/publications/annual-lectures/annua-lecture-1997.pdf>.
- (1995): *The New Institutional Economics and Third World Development*, in: John Harriss, Janet Hunter und Colin M. Lewis (Hrsg.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, London and New York: Routledge, S. 17 – 26.
- (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

*Nuscheler*, Franz (2009): *Good Governance: ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung?*, INEF Report 96, Duisburg.

*Piazolo*, Daniel (1998): *Economic Growth through the Import of Credibility: The Importance of Institutional Integration for Eastern Europe*, (unveröffentlichtes Manuskript Institut für Weltwirtschaft Kiel).

*Qian*, Yingyi (2003): *How Reform Worked in China*, in Rodrik, Dani (Hrsg.), *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, S. 297 – 335.

- (1999a): *The Institutional Foundation of China's market transition*, Paper prepared for the World Bank's Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 28 – 30, 1999, Internet: <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp99011.pdf>.
- (1999b): *The Process of China's Market Transition (1978 – 98): The Evolutionary, Historical and Comparative Perspectives*, paper prepared for the Journal of Institutional and Theoretical Economics symposium on Big-Bang Transformation of Economic Systems as a Challenge to New Institutional Economics, June 9 – 11, 1999, Wallerfangen / Saar, Germany, Internet: <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp99012.pdf>.

*Rodrik*, Dani (2008): *Second-best institutions*, *The American Economic Review*, Bd. 98, Nr. 2, S. 100 – 104.

- (2007): *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- (1996): *Understanding Economic Policy Reform*, *Journal of Economic Literature*, XXXIV(1), S. 9 – 41.
- (1995): *Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich*, *Economic Policy. A European Forum*, 20, S. 55 – 97.

*Roland*, Gérard (2004): *Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions*, *Studies in Comparative International Development*, Bd. 38, Nr. 4, S. 109 – 131.

- (2000): *Transition and economics: politics, markets, and firms*. Cambridge, MA: The MIT Press.

*Root*, Hilton (2001): *Do Strong Governments Produce Strong Economies?*, *The Independent Review*, Bd. 5, Nr. 4, S. 565 – 573.

- (1996): *Small Countries, Big Lessons. Governance and the Rise of East Asia*, Hong Kong: Oxford University Press.

- Root, Hilton L. / Weingast, Barry R.* (1996): *The State's Role in East Asian Development*, in: Root, Hilton L., Small Countries, Big Lessons. Governance and the Rise of East Asia. Hong Kong: Oxford University Press.
- Santiso, Carlos* (1999): *Towards Democratic Governance: Democracy and Good Governance in Latin America and the Contribution of the Multilateral Development Banks*, unveröffentlichtes Manuskript, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm.
- Stiglitz, Joseph E.* (1999): *Whither Reform? Ten Years of the Transition*, paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 28 – 30, 1999. Internet Website: [http://www.worldbank.org/research/abcde/washington\\_11/pdfs/stiglitz.pdf](http://www.worldbank.org/research/abcde/washington_11/pdfs/stiglitz.pdf).
- (1996): *Some Lessons From the East Asian Miracle*, *The World Bank Research Observer*, 11(2), S. 151 – 177.
- Streeten, Paul* (1996): *Governance*, in: Quibria, M. G. und Dowling, J. Malcolm (Hrsg.), *Current Issues in Economic Development. An Asian Perspective*. Hong Kong: Oxford University Press, S. 27 – 66.
- (1993): *Markets and States: Against Minimalism*, *World Development*, Bd. 21, Nr. 8, S. 1281 – 1298.
- Streit, Manfred E. / Wohlgemuth, Michael* (1997): *The Market Economy and the State – Hayekian and Ordoliberal Conceptions*, prepared for the Fifth Annual SEEP-Conference on Economic Ethics and Philosophy, Section I, Marienrode 29 October – 1 November 1997, Internet: <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/journal/assets/images/Streit-onHayek97.pdf>.
- Tanzi, Vito* (1996): *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, in: Michael Bruno and Boris Pleskovic, Boris (Hrsg.), *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, Washington, DC: The World Bank, S. 295 – 316.
- Thomas, Alan* (1996): *What is Development Management?*, in: *Journal of International Development*, 8(1), S. 95 – 110.
- Wade, Robert* (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wagener, Hans-Jürgen* (2004): *Good Governance, Welfare, and Transformation*, *European Journal of Comparative Economics*, Bd. 1, Nr. 1, S. 127 – 143.
- Weingast, Barry* (1995): *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, *Journal of Law, Economics & Organization*, Bd. 11, Nr. 1, S. 1 – 31.
- Williamson, Oliver E.* (1996): *Economic Institutions and Development: A View from the Bottom*, paper presented at the All-India Distinguished Speakers Conference: *A New Institutional Approach to Development: Achieving India's Full Potential*, New Delhi, Madras, and Calcutta, January 1996.
- (1995): *The Institutions and Governance of Economic Development and Reform*, in: Michael Bruno and Boris Pleskovic (Hrsg.), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Washington, DC: The World Bank, S. 171 – 197.

- (1985): *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press.

*World Bank* (2000): *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, Washington, DC: The World Bank.

- (1997): *World Development Report 1997. The State in a Changing World*. Oxford et al.: Oxford University Press.
- (1995): *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, New York: Oxford University Press.
- (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.



# **Governance, Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung in den ehemals sozialistischen Staaten**

Von *Thomas Apolte*, Münster und *Heiko Peters*, Wiesbaden

## **Abstract**

We explore the relation between democracy and governance on the one hand, and economic growth in formerly socialist countries on the other. Whereas governance tries to measure the capacity of institutions to foster prosperity, democracy can be viewed both as a precondition of prosperity or as a result of prosperity. In the former case democracy is characterized as an investment good whereas in the latter case it is characterized more as a consumption good, possibly a superior good. After summarizing the underlying theory and empirics of the relation between democracy, governance, and growth in general, we investigate the empirical relationship between democracy and growth in the formerly socialist countries. We cannot find any direct relation between the speed of democratization and growth. What we can clearly find, though, is a relation between the level of democracy on the one hand and per capita income on the other. But again, this relationship disappears as soon as we introduce fixed country and time effects. These results are in line with related research on other country groups, indicating that the relations at hand are rather complex and require further research.

## **A. Die Debatte um Demokratie und Transformation in der Frühphase des Systemwechsels**

Nachdem die erste Euphorie über den Zusammenbruch der sozialistischen Systeme in Mittel- und Osteuropa (MOEL) verflogen war, zeigten sich rasch die politökonomischen Grenzen eines konsequenten und wohldosierten Übergangs von Diktatur und Sozialismus zu Demokratie und Marktwirtschaft. Die wirtschaftlichen Reformen gerieten bereits nach kurzer Zeit in den Strudel politischer Fraktionen und Sonderinteressen, welche sich geschickt die allgemeine Unsicherheit über die Eignung dieses oder jenes Reformwegs zunutze machten. Während etwa der „polnische Ludwig Erhard“ *Leszek Balcerowicz* das Programm der Liberalisierung und Stabilisierung der aus den Fugen geratenen polnischen Ökonomie in wenigen Wochen ohne nennenswerten Widerstand aus dem Boden stampfen konnte, blieb er wenige Wochen später bereits mit einem ähnlich beherzten Privatisierungsprogramm im Dickicht parlamentarischer Auseinandersetzungen stecken. Ein kon-

sistentes Privatisierungsprogramm hat es in der Folge in Polen und den meisten anderen MOEL nicht mehr gegeben. Der weitere Transformationsverlauf war von diesem Zeitpunkt an ein endogener Prozess, bestimmt von den üblichen polit-ökonomischen Parametern.

Vor diesem Hintergrund wurde schnell der Ruf nach einer anderen Abfolge von politischer und ökonomischer Transformation laut, der im deutschen Sprachraum vor allem von dem Ökonomen und Journalisten *Gerhard Schwarz* (1992) medienwirksam artikuliert wurde. Die Skepsis von *Schwarz* und anderen an der Reihenfolge erst Demokratie, dann Transformation beruhte unter anderem auf den folgenden Beobachtungen:

- *Balcerowicz* hatte sein Stabilisierungsprogramm noch vor der Inauguration der ersten demokratisch legitimierten Regierung in Polen auf den Weg gebracht;
- auch *Ludwig Erhard* hatte mit der Währungsreform den Startschuss für das Modell der Sozialen Marktwirtschaft noch zu Zeiten alliierter Herrschaft abgegeben und musste auf keine parlamentarische Opposition und keine Wahlrestriktion achten;
- während Russland sich mit der Einführung der Demokratie in politischen Scharmützeln und dem Aufkeimen einer machtvollen Clique korrupter Industriemagnaten auseinander setzen musste, schien das totalitäre Regime in China einen geordneten und planvollen Weg in die Marktwirtschaft zu gehen und das vormals bettelarme Land systematisch zu entwickeln.

Die Logik des Arguments war angelehnt an den Standard der *Public-choice*-Theorie (*Apolte*, 1995). Danach erfordert ein Systemwechsel in hohem Maße problematische Kollektiventscheidungen, welche mit einer Neudefinition von Verfügungsrechten und einer Umverteilung von Vermögenspositionen im weiteren Sinne verbunden sind. Solche Entscheidungsstrukturen sind in der Regel mehrgipflig und damit ohne Gleichgewicht. In der Folge ergeben sich Wahlzyklen, Agenda-Setzer-Probleme und damit eine Vielzahl von Legitimationsmängeln, die die Akzeptanz der Transformationspolitik potenziell untergraben. Der demokratische Willensbildungsprozess wurde oft bis an die Grenzen strapaziert und nicht selten schlicht überfordert. Diese grundsätzliche Problematik allzu weitreichender Kollektiventscheidungen wurde von *Usher* (1981) zunächst als Argument dafür beschrieben, dass sozialistische Planwirtschaften nicht demokratisch sein können. Ironischer Weise ließ sich dieses Argument nun auch auf den Übergang von einem planwirtschaftlichen in ein marktwirtschaftliches System übertragen, auch wenn *Usher* selbst das Argument deutlich vor dem Zusammenbruch des Sozialismus formuliert und nach Kenntnis der Autoren selbst nie auf Fragen der Transformation angewendet hat.

Für sich genommen reichte das Argument von *Usher* allerdings nicht hin, um eine Umkehrung der Reihenfolge in den ehemals sozialistischen Staaten im Sinne von erst Transformation und dann Demokratie zu begründen. Denn hierzu hätte es

des Nachweises bedurft, dass nicht-demokratische Regime es grundsätzlich – und nicht vielleicht nur zufällig – besser können. Allerdings hat es autokratische Regierungen gegeben, die eine solche Politik betrieben haben – etwa in China. Sollte also irgendwo eine stabile nicht-demokratische Regierung existieren, welche aus welchen Gründen auch immer eine zielgerichtete Transformationspolitik betreibt, so könnte man mit dem Argument von *Usher* vor allzu nachdrücklichen Forderungen nach Demokratisierung – zum Beispiel durch die internationale Staatengemeinschaft – warnen.

Allerdings war bis in die 1990er Jahre hinein der Kenntnisstand über den Zusammenhang von *Governance*, Demokratie und wirtschaftlichem bzw. transformationspolitischem Erfolg noch sehr dürftig. Allein auf der Basis einer Anwendung des *Usher*-Arguments waren Aussagen über die zeitliche Abfolge von Demokratisierung und wirtschaftlichen Reformen kaum zu untermauern. *Przeworski* und *Limongi* (1993) bemerkten hierzu, dass in den Sozialwissenschaften erstaunlich wenig über den Zusammenhang von politischem System und wirtschaftlicher Prosperität bekannt sei. Seither sind mehr als eineinhalb Jahrzehnte vergangen. Inzwischen ist eine breite Literatur zu dieser Thematik entstanden. Dabei sind einige theoretische Versatzstücke entwickelt worden und es sind zahlreiche empirische Untersuchungen veröffentlicht worden. Auf dieser Basis ist aber vor allem eines deutlich geworden, dass nämlich bei allem nun vorliegenden Wissen um Details eine überzeugende Antwort auf die grundlegenden Fragen nach wie vor aussteht. Weder theoretisch noch empirisch konnte eine klare Antwort auf die Frage gegeben werden, ob Demokratie die Fähigkeit zu grundlegenden ökonomischen und politischen Reformen befördert oder behindert.

Im folgenden zweiten Abschnitt wird zunächst der theoretischen Diskussion um mögliche Zusammenhänge zwischen *Governance*, Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung nachgegangen. Im dritten Abschnitt folgt ein Überblick über die empirische Literatur auf allgemeiner Ebene sowie mit Blick auf die ehemals sozialistischen Staaten. Im vierten Abschnitt gehen wir selbst noch einmal der Frage nach, ob eine anfänglich betriebene Demokratisierung in den ehemals sozialistischen Ländern deren Wirtschaftsentwicklung von Beginn der 1990er Jahre bis heute beeinflusst hat und inwieweit ein Zusammenhang zwischen Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung feststellbar ist.

## **B. Governance, Demokratie und Reform aus theoretischer Sicht**

Häufig wird Demokratie eine Art konsumtiver Charakter zugewiesen. Danach versteht man Demokratie als eine Möglichkeit der Bürger, am politischen Leben eines Landes zu partizipieren und Entscheidungen mit zu prägen. Der Wunsch, dies zu tun, wird regelmäßig in Abhängigkeit vom Einkommen gesehen, so dass Demokratie in die Kategorien eines inferioren, superioren oder normalen Gutes

eingeordnet werden kann. Tatsächlich finden empirische Untersuchungen regelmäßig, dass das Einkommensniveau und die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Demokratie positiv miteinander korreliert sind (etwa: *Londregan/Pool*, 1996; *Barro*, 1999). Sofern man dies auf die „Nachfrage“ nach Demokratie zurückführen kann, müsste die Einkommenselastizität der Demokratie positiv und Demokratie insofern ein normales Gut sein (*Minier*, 2001). Folgte man dieser Betrachtung, so stünde Demokratie am Ende eines Entwicklungsprozesses, der es den Menschen ab einem bestimmten Einkommensniveau erlaubt, neben anderen Wohlstandsgütern auch das Gut Demokratie zu konsumieren.<sup>1</sup> Im Anschluss daran könnte man an bestimmte Substitutionsverhältnisse zu „anderen“ Konsumgütern denken und schließlich auch daran, dass Menschen unter bestimmten Bedingungen bereit sein könnten, auf diese oder jene Konsumgüter zu verzichten, um in den Genuss des Gutes Demokratie zu gelangen. Auf diese Weise ist eine Reihe von Arbeiten angelegt, welche vermuten, dass Demokratie nur um den Preis geringerer materieller Prosperität zu haben ist, etwa ausgedrückt in vermindertem Wirtschaftswachstum (so etwa: *Persson/Tabellini*, 1994; *Parente*, 2006; *Gradstein*, 2007).

Grundlegend anders ist ein Verständnis angelegt, welches wir als das instrumentelle Verständnis von Demokratie bezeichnen. Hier ist Demokratie nicht das mögliche (Konsum-) Produkt von wirtschaftlicher Prosperität, sondern sie ist eine Voraussetzung dafür. In diesem Sinne ist Demokratie ein – vielleicht substituierbarer – institutioneller Input der makroökonomischen Produktionsfunktion. So betrachtet ist eine gut funktionierende Demokratie ein Bestandteil von *Good Governance* und geht als solche zum Teil auch als ein wichtiger Bestandteil in die üblichen *Governance*-Indikatoren mit ein. Das instrumentelle Verständnis von Demokratie setzt freilich voraus, dass es in der Tat theoretisch nachvollziehbare und empirisch belegbare Kausalbeziehungen zwischen Demokratie, der Qualität von *Governance* und schließlich der wirtschaftlichen Entwicklung gibt. Dass *Governance* selbst zu den überragenden Faktoren zur Erklärung ökonomischer Prosperität gehört, dürfte heute als weitgehend unstrittig gelten (*Rodrik/Subramanian/Trebbi*, 2004; *World Bank*, 2002).

Empirisch wird Demokratie aber mitunter nur bedingt als Kausalfaktor für *Good Governance* betrachtet, weil zumindest der *Outcome* von Demokratie dort selbst als Teil der *Governance*-Spezifikation definiert wird, so dass der Grad an Demokratie schon per Definition die *Governance*-Indikatoren verbessert. So enthält der *Governance*-Indikator der Weltbank den Teilindikator „Voice and Accountability“, der im Prinzip den Grad an Demokratie erfasst (*Kaufman/ Kraay/ Matruzzi*, 2008; anders aber: siehe *Hall/Jones*, 1999). Um die dadurch erzeugte

---

<sup>1</sup> Grundlegend für diese Sichtweise ist die vor allem unter Politikwissenschaftlern einflussreiche Modernisierungshypothese von *Lipset* (1959), innerhalb derer ein Zusammenspiel von Bedingungen aufgezeigt wird, welches vorliegen muss, damit sich Demokratie entwickeln kann. Ein gewisses Wohlstandsniveau ist darunter allerdings nur eine, wenn auch wichtige Bedingung. Ein zureichender Bildungsstand, ein egalitäres Wertesystem und übrigens auch Kapitalismus gehören zu den weiteren Bedingungen.

Gefahr der Tautologie zu vermeiden, wird Demokratie in diesem Beitrag wie in *Rivera-Batiz* (2002) nicht als Bestandteil, sondern als möglicher Kausalfaktor für *Good Governance* betrachtet. Auf dieser Basis geht es um die Frage, ob Demokratie in den ehemals sozialistischen Ländern die Qualität der Regierung erhöht und auf diesem Wege den Erfolg von Transformation und wirtschaftlicher Entwicklung befördert hat. Auf den ersten Blick erscheint dies evident, denn die erfolgreichen Länder unter den ehemals sozialistischen Staaten waren durchweg solche Länder, die sich von Beginn an konsequent demokratisiert haben – mit China als der nahezu einzigen Ausnahme. Doch handelt es sich bei dieser Beobachtung lediglich um eine Korrelation, die nichts über mögliche Kausalitäten aussagt. Daher erscheint es angebracht, kurz jene theoretischen Argumente zu beleuchten, welche jeweils für oder gegen eine frühe Einführung von Demokratie ins Feld geführt werden. Im Prinzip sind es drei Argumente, welche immer wieder gegen eine *frühe* Einführung von Demokratie angeführt werden (vgl. *Przeworski/Limongi*, 1993):

- Argument 1: Demokratie reduziert den Grad an Autonomie staatlicher Autoritäten; dies macht sie von Sonderinteressen abhängig, erhöht die Konfliktgefahr und engt den Entscheidungsspielraum der Politik ein (*Haggard*, 1990).
- Argument 2: Demokratie reduziert die Zeitpräferenzrate der Politik, weil der Medianwähler bei rechtsschiefen Einkommens- und Vermögensverteilungen staatliche Umverteilung erzwingt und unter bestimmten Bedingungen volkswirtschaftliche Ressourcen von investiven in konsumtive Verwendungen lenkt. Dies könnte das Wachstum verringern (*Alesina/Rodrik*, 1994; *Persson/Tabellini*, 1994; *Parente*, 2006). Aber selbst für eine strikt pareto-verbessernde Politik lässt sich im Rahmen eines *War-of-Atrition*-Spiels zeigen, dass die nötigen Reformschritte unter Umständen hinausgezögert werden (*Alesina/Drazen*, 1991).

Diese Argumente leuchten für sich genommen ein, doch sie können den Vorwurf eines *Nirwana*-Ansatzes (*Demsetz*, 1969) auf sich ziehen, weil sie die Praxis realer Demokratie an dem Idealtypus einer autonomen und zudem auf Wohlstandsmehrung ausgerichteten Diktatur messen, welche in der Realität so nicht existiert. So setzt Argument 1 voraus, dass demokratische Regierungen einer Wiederwahlrestriktion (rational) ignoranter Wähler unterliegen, wodurch sich Interessengruppen Einfluss verschaffen können. Während diese Annahme realistisch ist, setzt Argument 1 aber weiterhin voraus, dass Diktaturen keinem Einfluss von Sonderinteressen unterliegen, was kontrafaktisch ist. Diktatoren müssen sich vielmehr durch eine geschickte Politik vor gewaltsamen Regierungswechseln schützen. Hierzu brauchen sie im Umgang mit den Regierten Zuckerbrot und Peitsche. Die Peitsche können sie aber nur mit Hilfe gerade jener Gruppen und Personen einsetzen, welche über die Peitsche verfügen und damit auch potentielle Putschisten sind, welche dem Diktator gefährlich werden können. Daher müssen Diktatoren gerade auf deren Sonderinteressen Rücksicht nehmen, und hierzu brauchen sie neben der Peitsche auch das Zuckerbrot. Welche Form des Einflusses von Sonderinteressen einer erfolgreichen Reformpolitik zu- oder ab-

träglich ist – jene potentieller Putschisten oder jene des Medianwählers – lässt sich schließlich *a priori* nicht bestimmen.

Argument 2 setzt erstens voraus, dass Diktatoren anders als demokratisch kontrollierte Regierungen nicht von gesellschaftlichen Gruppen bedroht sind, welche an einer Umlenkung von Ressourcen in konsumtive Verwendungen interessiert sind. Zweitens setzt es voraus, dass Diktatoren ein Interesse daran haben, für ökonomische Prosperität in ihrem Land zu sorgen. Beides lässt sich ebenfalls *a priori* weder theoretisch noch empirisch ohne weiteres stützen. Vielmehr ist nicht einmal klar, warum Diktatoren überhaupt an der Prosperität ihres Landes interessiert sein sollten. Zu diesem Thema hat *Olson* in den 1990er Jahren eine Reihe von Aufsätzen veröffentlicht, in denen er Diktatoren als „stationäre Banditen“ charakterisiert hat (stellvertretend: *Olson*, 1991). Im Gegensatz zu den von ihm so bezeichneten „marodierenden Banditen“<sup>2</sup>, die quasi von Land zu Land reisen, diese berauben und dann ihrem Schicksal überlassen, sind stationäre Banditen am Erhalt der wirtschaftlichen Basis derer interessiert, welche sie berauben. Das liegt daran, dass stationäre Banditen immer die gleichen Personengruppen berauben oder – moderner ausgedrückt – besteuern. Demnach kann ein stationärer Bandit sein Volk nur dann dauerhaft besteuern, wenn er die Steuersätze deutlich unterhalb von 100 Prozent ansetzt. Man kann sogar zeigen, dass ein stationärer Bandit ein Interesse daran hat, den „Beraubten“ eine Infrastruktur, einen gewissen Rechtsschutz sowie Bildung zukommen zu lassen (*McGuire/Olson*, 1996). Dies kostet den stationären Banditen zwar einen Teil seiner Steuereinnahmen, dafür vergrößert es aber die Basis für künftige Einnahmen. Denn ein Steuersatz von unter 100 Prozent in Verbindung mit Aufwendungen für Infrastruktur und Bildung beschert dem Diktator wegen des damit verbundenen höheren Produktionsvolumens am Ende mehr Nettoeinkommen als ein Steuersatz von nahe 100 Prozent.

Genau das bindet auch den rücksichtslosesten Diktator an die Prosperität seines Landes. Inwieweit es ihn allerdings daran bindet, hängt entscheidend von seiner Zeitpräferenzrate ab. Kann er damit rechnen, noch über Jahrzehnte im Amt zu bleiben, so mag er ein persönliches Einkommensinteresse an der langfristigen Entwicklung seines Landes haben. Denn nur dies garantiert ihm eine dauerhaft sprudelnde Steuerquelle. Droht ihm aber der baldige Verlust der Macht, so bedarf er keiner langfristig breiten Steuerbasis mehr; im schlimmsten Falle fällt er sogar zurück in die Anreizsituation eines marodierenden Banditen, der sein Einkommen dann maximiert, wenn er das Volk in kürzester Zeit vollständig ausraubt. Allerdings muss auch eine langfristig orientierte autokratische Regierung die Unterstützung derjenigen Interessengruppen haben, die ihr gefährlich werden können. *Besley* und *Kudamatsu* (2007) sprechen in diesem Zusammenhang von dem *selectorate* in Anlehnung an das *electorate* einer demokratischen Regierung und analysieren im Anschluss die Bedingungen, unter denen mit einer Wohlfahrt vermehrenden Politik durch ein autokratisches Regime gerechnet werden kann, dessen

---

<sup>2</sup> Man könnte sie auch nomadisierende Banditen nennen.

Macht auf der Unterstützung des *selectorate* ruht. Dabei wird deutlich, dass keine klare Aussage darüber getroffen werden kann, ob Demokratie oder Autokratie *per se* besser geeignet sind, (ökonomische) Reformprogramme durchzusetzen.

Genau an diesem Punkt setzen zwei Argumente von *Olson* (1991) an, mit welchen er die Überlegenheit der Demokratie zu belegen versucht. Erstens sei die Regierung in einer Demokratie über den Medianwähler immer an breitere Interessen (*encompassing interests*) gebunden als eine autokratische Regierung. Dies bedeute, dass demokratische Regierungen immer ein breites Spektrum an Interessen im Auge behalten müssten, während Diktatoren vor allem jene von Generälen und sonstigen Sicherheitsbeamten beachten müssten, welche keine Rückbindung an einen breiteren Wohlstand hätten. Während dieses Argument sehr einleuchtet und im Übrigen in *McGuire/Olson* (1996) auch formal unterfüttert wird, sagt es selbst noch nichts über den Anreiz und die Fähigkeit zu einem konfliktträchtigen Reformprogramm aus. Dies stellt sich aber für das zweite Argument von *Olson* anders dar. Hier verweist er auf die Unmöglichkeit, einen Diktator bewusst ins Amt zu setzen und zuvor auf eine bestimmte Reformpolitik zu verpflichten. Denn entweder enthält man dem Diktator – quasi aus Sicherheitsgründen – den letztendlichen Zugriff auf die Macht im Lande vor – womit der vermutete Vorteil der Diktatur freilich verloren ist; oder das Versprechen des künftigen Diktators über den einzuschlagenden Reformweg ist nicht zeitkonsistent, sofern sich dieser Weg nach seiner Inauguration für ihn als nicht mehr optimal erweist (*Olson*, 1991, S. 153).

Unter welchen Bedingungen ist aber eine langfristig orientierte Reformpolitik optimal für einen Diktator? Hierzu unterscheidet *Wintrobe* (1998, S. 43 ff.) *totalitarian dictators* wie Hitler, Mao oder Stalin von so genannten *tin-pot dictators*, welche vornehmlich Interessen aufweisen, welche hoch korreliert mit ihrem Einkommen im weiteren Sinne sind. Während die *totalitarians* im Kern ideologisch motiviert und insofern unberechenbar sind, kann das Einkommensinteresse eines *tin-pot dictators* unter bestimmten Bedingungen durchaus kompatibel mit einer konsistenten Reformpolitik sein. Letzteres setzt allerdings voraus, dass der Zeithorizont des Diktators hinreichend groß ist. Wollte man also bewusst einen Diktator einsetzen in der Hoffnung darauf, dass dieser größere Handlungsspielräume als eine demokratische Regierung hat und diese auch zum Zwecke einer langfristigen Reformpolitik einsetzt, so kann diese Hoffnung nur unter zwei Bedingungen gerechtfertigt sein: Erstens müsste der Diktator vom Typ *tin-pot* sein und zweitens müsste man ihm eine sehr lange Amtszeit zubilligen. Möglicherweise müsste man gar an eine Erbmonarchie denken, um den Diktator auf eine hinreichend langfristige Perspektive auszurichten. Schließlich müsste man dem Diktator diese langfristige Perspektive glaubwürdig und damit auch zeitkonsistent zusichern, womit sich die Frage stellt, wer in einer Gesellschaft die Macht haben könnte, eine entscheidende Entscheidung zu treffen und konstitutionell abzusichern.

Diese Überlegungen legen einerseits die Unmöglichkeit nahe, bewusst eine Diktatur zu installieren, welche sich im Anschluss glaubhaft an eine langfristige



Reformpolitik bindet. Andererseits lässt sich auch nicht ohne weiteres eine demokratisch stabile Konstitution installieren, welche garantiert, dass die darüber gewählten Regierungen eine langfristige Reformpolitik betreiben. Schließlich gibt es mit China eine Diktatur, welche nicht auf der Macht einer Person beruht, sondern sich bürokratisch-autoritär legitimiert und stabilisiert. Weil eine Bürokratie aber anders als eine natürliche Person keiner begrenzten Lebenszeitperspektive unterliegt, könnte sich daraus in China jener langfristige Horizont entwickelt haben, welcher nötig ist, damit die Machthaber einer Autokratie an der langfristigen Entwicklung des Landes interessiert sind.

So betrachtet liegt es nahe, sich unterschiedliche pfadabhängige politische Gleichgewichte vorzustellen, von denen manche durch demokratische Regime und andere durch Diktaturen gekennzeichnet sind und von denen jeweils manche eine langfristig orientierte Reformpolitik betreiben und andere nicht. Sofern dies der Fall ist, dürfte es sehr schwer fallen, einen empirischen Zusammenhang zwischen politischen Regimen einerseits und wirtschaftlicher Entwicklung andererseits zu finden. Genau dies ist auch der Fall.

### **C. Die empirische Literatur zur Rolle von Demokratie und Governance**

Ungeachtet der theoretischen Unklarheiten ist zunächst einmal festzuhalten, dass es weltweit eine starke Korrelation zwischen dem Grad an Demokratie und dem Niveau des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf zwischen den Ländern gibt (Helliwell, 1994; Acemoglu et al., 2008). Knapp formuliert heißt das: Die reichen Länder sind die demokratischen Länder, die armen sind in der Regel Diktaturen. Betrachtet man die ehemals sozialistischen Länder, so findet sich dieser Zusammenhang unmittelbar wieder. Diejenigen Länder, die zügig den Weg in die Demokratie gefunden haben, sind die konsequentesten Reformer und weisen das höchste Pro-Kopf-Einkommen innerhalb dieser Ländergruppe auf.

Der Zusammenhang von Reichtum und Demokratie ist in zwei Richtungen empirisch differenziert worden. Schon wenn erstens der Zusammenhang zwischen Demokratie und Niveau des BIP pro Kopf in differenzierteren Regressionen getestet wird, geht der zunächst klare Zusammenhang zwischen den beiden Variablen verloren. Dies gilt zweitens erst Recht für eine Betrachtung des Einflusses von Demokratievariablen auf das Wachstum des BIP pro Kopf.

### **I. Demokratie und Niveau des BIP pro Kopf**

*Przeworski* und *Limongi* (1993) haben auf Endogenitätsprobleme der üblichen Demokratieindikatoren im Zusammenhang mit Regressionen auf das BIP oder dessen Wachstum hingewiesen. Diese Endogenitätsprobleme folgen daraus, dass Dik-



taturen ökonomische Krisen möglicherweise mit einer anderen Wahrscheinlichkeit überstehen als Demokratien. Sollte dies der Fall sein, dann ist die Auswahl der demokratischen und nicht-demokratischen Länder zu jedem Zeitpunkt nicht mehr zufällig, sondern endogen, weil der Regimewechsel infolge ökonomischer Krisen systematisch einen bestimmten Regimetyp stärker aussortiert als einen anderen. Um dieses Problem zu umgehen, entwickeln *Decker* und *Lim* (2007) Instrumentvariablen für Demokratie. Weiterhin entwickeln sie auch Instrumentvariablen für die Qualität von Institutionen, um den Einfluss der Qualität von Institutionen auf das BIP pro Kopf zu kontrollieren. Schon in einer einfachen OLS-Schätzung geht der Zusammenhang zwischen Demokratie und BIP pro Kopf verloren, wenn Indikatoren für die Qualität der Institutionen hinzugezogen werden. In einer IV-Schätzung findet sich dann ein schwach signifikanter Einfluss von Demokratie auf das BIP pro Kopf, der aber zulasten der institutionellen Indikatoren geht, weil die Indikatoren offenbar mit dem Demokratiegrad korreliert sind.

*Acemoglu et al.* (2008) zeigen in Panelregressionen, dass der übliche positive Zusammenhang zwischen dem Niveau an Demokratie und jenem des BIP pro Kopf dann verloren geht, wenn man fixe Ländereffekte in die Schätzung miteinbezieht. Auf dieses Ergebnis wird später noch einmal rekurriert.

## II. Demokratie und Wachstum des BIP pro Kopf

Wenn das Niveau des Pro-Kopf-Einkommens durch das Wachstum ersetzt wird, geht die Eindeutigkeit des Zusammenhangs sofort verloren. So listen *Przeworski* und *Limongi* (1993) für die Zeit vor dem Zusammenbruch des Sozialismus eine Reihe von frühen empirischen Studien zum Zusammenhang von Demokratie und Wachstum auf. In acht von 18 Fällen fanden die Autoren in Diktaturen bzw. „bürokratisch-autoritären“ Regimen ein signifikant höheres Wachstum, in fünf Fällen war das Wachstum in Demokratien signifikant höher und in fünf weiteren Fällen gab es keinen signifikanten Unterschied. Auffällig ist, dass die vom Publikations- wie vom Betrachtungszeitraum her älteren Studien tendenziell eher die These stützen, dass Diktaturen schneller wachsen. *Sirowy* und *Inkeles* (1990) kommen in ihrem Survey zu ähnlich gemischten Ergebnissen.

In jüngerer Zeit findet *Barro* (1996) einen höckerförmigen Verlauf des Zusammenhangs von Demokratie und Wachstum. In einer Querschnittsanalyse von etwa 100 Ländern über zwei Zehnjahresperioden und einer Fünfjahresperiode steigt das Wachstum mit zunehmendem Demokratiegrad zunächst an, hat dann aber ein Maximum und fällt von dort wieder ab. Länder mit einem höheren Ausgangsgrad an Demokratie müssten demnach Wachstumseinbußen hinnehmen, wenn Sie den Grad an Demokratie weiter anheben. Man könnte geneigt sein, diese Ergebnisse als eine Bestätigung theoretischer Aussagen zu interpretieren. Demnach könnte der Zuwachs an Wachstum bei kleineren Demokratiegraden auf die Effekte der Rückbindung der politischen Macht an ein im Vergleich zu Diktaturen breiteres

Spektrum an Interessen zurückzuführen sein – also an *Olsons encompassing interests*. Weiterhin könnte man den Rückgang des Wachstums bei größeren Demokratiegraden auf den im Sinne von *Persson* und *Tabellini* verstärkt einsetzenden Umverteilungsdruck mit seinen wachstumshemmenden Effekten zurückführen. Hier sei vor übereilten Schlüssen aber schon deshalb gewarnt, weil die Ergebnisse von *Barro* nur schwach signifikant sind.

Um zu sehen, wie eine Hinwendung zur Demokratie auf das Wachstum wirkt, ist in einigen Studien statt des Niveaus von Demokratie zu einem bestimmten Zeitpunkt der Wechsel des Regimes als erklärende Variable verwendet worden. In diesem Sinne untersucht *Minier* (1998) den Einfluss einer erheblichen Vergrößerung oder Verringerung des Demokratiegrades auf das Wirtschaftswachstum. Dabei findet sie einen negativen und signifikanten Zusammenhang zwischen einer Verringerung des Demokratiegrades und dem darauf folgenden Wachstum. Allerdings findet sie keinen signifikanten Einfluss einer Erhöhung des Demokratiegrades auf das Wachstum. Die Zerstörung einer Demokratie hat demnach negative Wirkungen auf die Entwicklung einer Volkswirtschaft, eine Hinwendung zur Demokratie hingegen keine nachweisbaren Wirkungen. In eine ähnliche Richtung geht ein weiterer Aufsatz von *Minier* (2003). Hier untersucht sie die Effekte des Auftretens einer Demokratiebewegung auf das Wirtschaftswachstum. Dazu hat sie 30 Demokratiebewegungen seit 1960 berücksichtigt, unter ihnen vier ehemals sozialistische Länder im Zusammenhang mit der Transformation ab 1989. Sie unterscheidet drei Reaktionen der Regierung, nämlich Repression, moderate Zugeständnisse und sub-stanzielle Zugeständnisse.

Zunächst zeigt sie in einer für die kurzfristige Wirkung stehenden Fünf-Jahres-Panelregression, dass das Auftreten von Demokratiebewegungen mit einer Verringerung des Wachstums verbunden ist, sofern die Regierung substanzielle Zugeständnisse macht. Unterdrückt sie die Bewegung hingegen, so wird der negative Effekt wieder ausgeglichen, so dass kein Effekt verbleibt. Reagiert die Regierung hingegen mit kleineren Konzessionen, so wird der negative Effekt nur teilweise wieder aufgehoben. In einer Zehn-Jahres-Querschnittsanalyse für die längerfristigen Wirkungen schwächen sich alle Effekte ab. Der einzige Effekt, welcher dann wenigstens noch schwach signifikant bleibt, ist der negative Effekt des Auftretens einer Demokratiebewegung auf das Wirtschaftswachstum für den Fall, dass die Regierung dem politischen Druck nachgibt. Folgt man diesen Überlegungen, so hat Demokratisierung offenbar negative Folgen für das Wachstum einer Volkswirtschaft. Die Verfasserin warnt aber selbst vor voreiligen Schlüssen. Viele – vor allem jüngere – Fälle von Demokratisierung sind nicht berücksichtigt, und die fehlenden Fälle mögen keine Zufallsauswahl sein. Außerdem untersucht *Minier* nur solche Demokratisierungsprozesse, welche aus einer Demokratiebewegung hervorgegangen sind, und unter diesen fehlen die meisten Demokratisierungen in Mittel- und Osteuropa nach 1989.

*Rodrik* und *Wacziarg* (2005) haben dagegen mit Hilfe von Polity IV-Daten Fälle von Demokratisierungen identifiziert, für die der Wechsel zur Demokratisierung

mindestens fünf Jahre angehalten hat. Bei insgesamt 154 berücksichtigten Staaten finden sie zunächst einen positiven Zusammenhang von Demokratisierung und Wachstum, der jedoch nur noch teilweise signifikant bleibt, sofern die ganze Stichprobe in Teilstichproben unterteilt wird und fixe Ländereffekte mit geschätzt werden. Ziel ihres Beitrags war es auch nicht, einen positiven Zusammenhang nachzuweisen, sondern vor allem, den häufig behaupteten negativen Zusammenhang infrage zu stellen. In dieselbe Richtung weist ein jüngerer Papier von *Persson* und *Tabellini* (2007), welches zumindest darauf hinweist, dass Demokratisierung einen positiven Effekt auf das Wachstum einer Volkswirtschaft haben könnte. Aber auch hier sind die Ergebnisse keineswegs eindeutig und überzeugend.

Fasst man die Ergebnisse sowohl der theoretischen als auch der empirischen Forschung zum Zusammenhang von Demokratie und Wachstum zusammen, so lautet das Ergebnis, dass wir nach wie vor keine klare Aussage darüber treffen können. Vermutlich wird sich daran wenig ändern, weil es offenbar doch der Disaggregation institutioneller Faktoren bedarf, so dass es am Ende eher detailliertere *Governance*-Indikatoren sind, welche das Wachstum von Volkswirtschaften befördern können; und soweit Demokratie nicht selbst als Teilindikator in solchen *Governance*-Indikatoren enthalten ist, scheint *Good Governance* nicht notwendigerweise Demokratie vorauszusetzen. Von daher ist *Good Governance* zwar offenbar ein guter Prädiktor für Wachstum; für Demokratie gilt dies indes bisher nicht. Ein solcher Schluss wird auch durch die Ergebnisse von *Rivera-Batiz* (2002) gestützt, welcher auf der Basis eines Modells endogenen Wachstums den Einfluss von Demokratie und *Governance* schätzt, wobei der von ihm verwendete *Governance*-Indikator den Demokratiegrad zwar nicht enthält, mit diesem aber eng korreliert ist. In seiner Schätzung verwendet er die totale Faktorproduktivität als endogene Variable. Sofern er den *Governance*-Indikator außen vor lässt, kommt er zu einem signifikanten Einfluss des Demokratieindikators auf die totale Faktorproduktivität. Nimmt er den *Governance*-Indikator indes als exogene Variable mit in die Schätzung auf, so verliert der Demokratieindikator seine Signifikanz. Daraus schließt er, dass es am Ende *Good Governance* ist, was die wirtschaftliche Entwicklung fördert. Weiterhin vermutet er wegen der engen Korrelation zwischen *Governance* und Demokratie, dass Demokratie *Good Governance* und darüber indirekt auch Wachstum fördert, dass aber im Einzelfall auch ein nicht-demokratisches Regime *Good Governance* liefern und darüber Prosperität fördern kann.

Dieses Ergebnis müsste sich auch auf die Transformationsländer übertragen lassen. Allerdings stellen diese keine Zufallsauswahl von Ländern dar, weil sie sich durch gemeinsame Spezifika von anderen Ländern unterscheiden. So haben alle diese Länder zu etwa der gleichen Zeit sowohl eine Diktatur als auch ein Wirtschaftssystem abgeschüttelt und einen völlig neuen Pfad eingeschlagen. Nicht alle haben darüber den Weg in die Demokratie gefunden, und manche sind auch auf dem Weg in die Marktwirtschaft nicht sehr weit gekommen. Gleichwohl standen alle diese Länder zu Beginn der 1990er Jahre vor einer Entscheidung über das künftige politische Regime.

## D. Zur Empirie von Demokratie und Transformation nach zwei Jahrzehnten

Vielleicht mehr noch als in anderen Ländern fällt in den Transformationsländern die enge Korrelation von Demokratisierung und Liberalisierung auf. Diejenigen Länder, welche sich unmittelbar nach 1989 dem westlichen Verständnis von Freiheit und Demokratie zugewendet hatten, sind zugleich jene Länder, welche einen konsequenten Transformationskurs in Richtung einer Marktwirtschaft westlichen Typs eingeschlagen haben (*Åslund/Boone/Johnson*, 2001; *Dethier/Ghanem/Zoli*, 1999). Ebenfalls fällt unmittelbar auf, dass dies zugleich die relativ wohlhabenden Länder sind. Freilich ist damit noch nichts über die kausalen Zusammenhänge gesagt. Entsprechend kommen denn auch hier bei näherem Hinsehen schnell Zweifel auf. So findet *Fidrmuc* (2003) zwar einen Zusammenhang zwischen Demokratie und Wachstum, doch wird dieser mit der Einführung der Liberalisierung als Kontrollvariable insignifikant. Da er aber einen signifikanten Zusammenhang zwischen Demokratisierung und Liberalisierung findet, schließt er daraus einen indirekten Zusammenhang von der Demokratie auf die Liberalisierung und von dort auf das Wachstum.

In dem hier betrachteten Zusammenhang interessiert uns die Frage, inwieweit eine anfänglich zügige Demokratisierung den wirtschaftlichen Aufholprozess zum Westen beschleunigt hat. Diesen Zusammenhang untersuchen wir für den Zeitraum von 1992 bis 2007 auf der Basis von 30 Transformationsländern. Dabei geht es zunächst um den direkten Zusammenhang zwischen Demokratie und Wirtschaftswachstum<sup>3</sup>. Im Anschluss untersuchen wir einen möglichen indirekten Zusammenhang von der Demokratisierung auf das Tempo der Liberalisierung der Wirtschaft und von dort auf das Wirtschaftswachstum. Um Demokratie zu messen, verwenden wir den Indikator von *Freedomhouse*.<sup>4</sup> Dieser Indikator wird so transformiert, dass er Werte zwischen null und eins annimmt. Je näher er an eins liegt, desto höher ist der Demokratisierungsgrad des jeweiligen Landes. Unseren Liberalisierungsindikator bilden wir – in Anlehnung an viele andere Untersuchungen – als Mittelwert der neun Indikatoren der *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD) für Privatisierung von Großunternehmen und mittelständischen Unternehmen, Unternehmensrestrukturierung, Preisliberalisierung, Handels- und Devisenmärkte, Wettbewerbspolitik, Bankenreform und Zinssatzliberalisierung sowie Wertpapiermärkte und Infrastrukturreformen. Wir transformieren den EBRD-Index analog zum Demokratisierungsindikator (siehe EBRD, 2008, für eine genaue

---

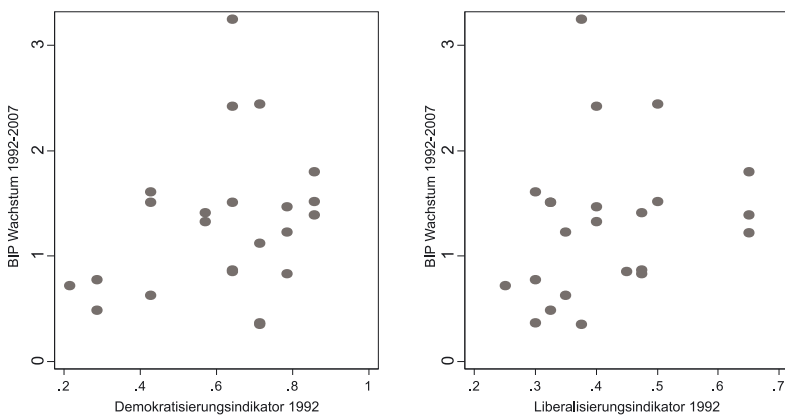
<sup>3</sup> Dies sind folgende Länder: Albanien, Armenien, Aserbaidshan, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisische Republik, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Moldawien, Mongolei, Montenegro, Polen, Rumänien, Russland, Serbien, Slowakei, Slowenien, Tadschikistan, Tschechien, Turkmenistan, Ukraine, Ungarn, Usbekistan und Weißrussland.

<sup>4</sup> Siehe <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15> [Zugriff am 12. 02. 2009] für eine genaue Beschreibung des Demokratieindikators.

Beschreibung). Demnach ist die Liberalisierung um so weiter fortgeschritten, je näher der Wert an eins liegt.

Die Situation der Transformationsländer Anfang der 1990er Jahre ist sehr unterschiedlich in Bezug auf den Demokratisierungs- und Liberalisierungsgrad. Im Jahr 1992 beträgt der Mittelwert des Demokratisierungsindikators 0,42 und der des Liberalisierungsindikators 0,60. Die Korrelation dieser beiden Indikatoren beträgt 0,72. Somit weisen Länder mit hohem Wert des Demokratisierungsindikators auch einen hohen Wert des Liberalisierungsindikators auf. Im Jahr 2007 ist der Mittelwert des Demokratisierungsindikators 0,69 und jener des Liberalisierungsindikators 0,77. Die Korrelation erhöht sich auf 0,87 im Jahr 2007. Abbildung 1 zeigt auf der Abszisse das bis 1992 erreichte *Niveau* der Demokratisierung bzw. der Liberalisierung und auf der Ordinate die Veränderung des BIP pro Kopf von 1992 bis 2007. Weder für den Demokratisierungs- noch für den Liberalisierungsindikator ist hier ein Zusammenhang ersichtlich. Ein früh erreichtes Niveau der Demokratisierung bzw. Liberalisierung geht also offenkundig nicht mit einem starken Aufholprozess zum Westen einher.

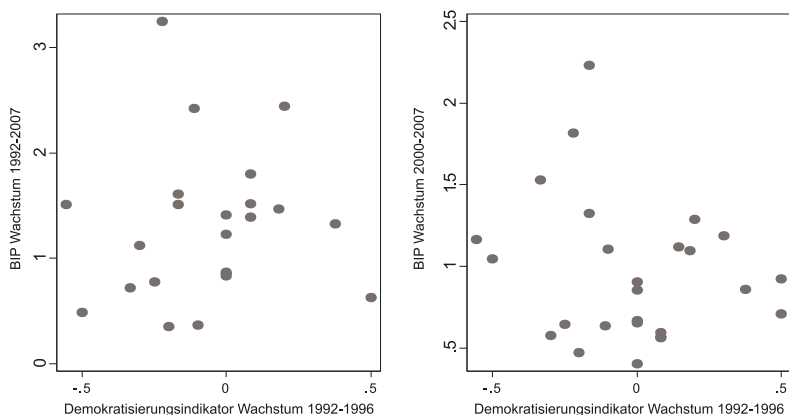
Nun ist der Zeitraum bis 1992 noch sehr früh. Daher gehen wir im Folgenden etwas detaillierter der Frage nach, ob eine bis 1996 vergleichsweise zügig verlaufende Demokratisierung einen langfristig vergleichsweise starken Wachstumsprozess angestoßen haben könnte. Im Durchschnitt änderte sich das Niveau der Demokratisierungsvariablen des Jahres 1996 im Vergleich zum Jahr 1992 nur um 0,01. Es gibt aber deutliche voneinander abweichende Entwicklungen bei den Transformationsländern. Die prozentualen Veränderungen reichen von –55 in Weißrussland bis +50 in Bosnien-Herzegowina.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Demokratisierungs- oder Liberalisierungsindikator

In Abbildung 2 ist der Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftswachstum im Zeitraum von 1992 bis 2007 (linke Seite) bzw. 2000 bis 2007 (rechte Seite) einerseits und der Wachstumsrate des Demokratisierungsindikators im Zeitraum von 1992 bis 1996 andererseits dargestellt.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 2: Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Demokratisierung

Auch hier ist zumindest optisch kein klarer Zusammenhang erkennbar. Um diesen Zusammenhang genauer zu untersuchen, haben wir verschiedene Regressionen auf der Basis der folgenden Gleichung durchgeführt.

$$(1) \quad \widehat{BIPproKopf}_{1992-2007,i} = \alpha_1 \widehat{Democ}_{1992-1996,i} + \alpha_2 BIPproKopf_{1992,i} + \varepsilon_i$$

Dabei ist  $i$  der Länderindex, das Dach steht für die Wachstumsrate des BIP pro Kopf und des Demokratisierungsindikators (*Democ*) und  $\varepsilon$  ist der Störterm. In Tabelle 1 sind die Schätzergebnisse der Gleichung 1 dargestellt. Neben der Querschnittsregression wurde auch eine Paneldatenschätzung mit fixen Länder- und Zeiteffekten vorgenommen. Bei der Querschnittsregression wird als endogene Variable die Veränderung des BIP pro Kopf zwischen 1992 und 2007 sowie zwischen 2000 und 2007 verwendet.<sup>5</sup> Außerdem wird eine Panelregression mit fixen

<sup>5</sup> In weiteren nicht angegebenen Regressionen wurden Dummyvariablen für die Höhe der Rohstoffvorkommen, dem Anteil der Bevölkerung mit tertiärer Bildung sowie Variablen für Bevölkerungswachstum (alternativ dazu auch Fertilitätsraten und Lebenserwartung), Konsumentenpreisindex, Landesfläche, Direktinvestitionen, Bildungsausgaben der Regierung am BIP und für die Ausgangssituation der Länder im Jahr 1990 (Schwarzmarktpremie, Urbanisierung der Bevölkerung, Anteil der Industrie an der gesamten Wertschöpfung, Anteil des

Tabelle 1

**Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Wachstumsrate  
des Demokratisierungsindikators**

endogene Variable: Wachstumsrate							
BIP pro Kopf	92 – 07	92 – 07	00 – 07	00 – 07	t bis t+3	t bis t+4	t bis t+5
W Democ 92 – 96	0.216 (0.38)	0.212 (0.36)	-0.325 (-1.45)	-0.177 (-0.92)			
BIP pro Kopf 1992		0.001 (0.02)					
BIP pro Kopf 2000				-0.034** (-2.16)			
W Democ t bis t+3, Lag 3					0.018 (0.33)		
W Democ t bis t+4, Lag 4						-0.021 (-0.23)	
W Democ t bis t+5, Lag 5							-0.009 (-0.08)
Constant	1.314*** (8.92)	1.309*** (3.23)	0.953*** (11.52)	1.144*** (7.61)			
Fixe Ländereffekte					Ja	Ja	Ja
Fixe Zeiteffekte					Ja	Ja	Ja
R <sup>2</sup>	0.006	0.006	0.041	0.132			
Beobachtungen	23	23	26	26	277	222	194
Anzahl Gruppen					28	28	28
R <sup>2</sup> innerhalb					0.353	0.363	0.399
R <sup>2</sup> gesamt					0.244	0.191	0.173
R <sup>2</sup> zwischen					0.002	0.042	0.054

Anmerkungen: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, W: Wachstumsrate

Quelle: Eigene Berechnungen.

Länder- und Zeiteffekten der Veränderung des BIP pro Kopf auf die Veränderung des Demokratisierungsindikators über 3, 4 und 5 Perioden mit einem *Lag* von jeweils 3, 4 und 5 Perioden vorgenommen.

Im Ergebnis finden wir mit beiden Schätzmethoden keinen Effekt. Daraus lassen sich zwei Schlüsse ziehen: Erstens hat eine anfänglich zügige Demokratisierung offenbar keinen Einfluss auf den längerfristigen wirtschaftlichen Entwicklungsprozess gehabt. Aus den Panelregressionen ergibt sich zweitens aber, dass auch die weitere Entwicklung des Demokratieindikators keinen erkennbaren Einfluss auf die Entwicklung des BIP gehabt hat.

Handels innerhalb der früheren Sowjetunion am Gesamthandel) verwendet. Die verwendeten Daten stammen von der Weltbank, dem IWF, der UN und der EBRD. Die Ergebnisse bleiben insignifikant für den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Demokratisierung. Problematisch ist bei der kleinen Stichprobe die Verwendung vieler exogener Variablen.

Ein direkter Zusammenhang lässt sich also nicht finden. Wenn aber die vermutete Wirkungsrichtung so ist, dass Demokratie den Transformationsprozess beschleunigt und kanalisiert und dies das Wachstum positiv beeinflusst, dann müsste zumindest ein Zusammenhang zwischen dem Transformationsfortschritt und der wirtschaftlichen Entwicklung messbar sein.<sup>6</sup> Um dies zu prüfen, haben wir untersucht, ob ein anfänglich hohes Liberalisierungstempo in den Transformationsländern Anfang der 1990er Jahre zu einem erhöhten Wirtschaftswachstum geführt hat, und zwar zum einen über den gesamten Beobachtungszeitraum und zum anderen über eine spätere Periode, beginnend Anfang der 2000er Jahre. Eine Reihe von frühen Arbeiten über die Transformationsländer hat einen solchen Zusammenhang gefunden (*De Melo/Denzier/Gelb*, 1996; *Fischer/Sahay/Végh*, 1996; *Åslund/Boone/Johnson*, 2001). Die Aussagefähigkeit dieser Studien ist aber umstritten geblieben (*Krueger/Ciolko*, 1998; *Heybey/Murrell*, 1998). Tatsächlich ist dieser Zusammenhang auch aus heutiger Sicht noch zweifelhaft.

Im Durchschnitt hat sich der Liberalisierungsindikator im Zeitraum von 1992 bis 1996 um 0,2 erhöht. Die prozentuale Veränderung reicht von 27 in Polen bis zu 107 in Kasachstan. Im Vergleich zur Demokratisierung, bei der einige Länder auch eine deutliche Verschlechterung erfahren haben, haben alle betrachteten Länder die Liberalisierung stetig vorangetrieben. In Abbildung 3 ist das Wirtschaftswachstum zwischen 1992 und 2007 (2000 bis 2007) auf der Ordinate und die Wachstumsrate des Liberalisierungsindikators von 1992 bis 1996 auf der Abszisse abgetragen.

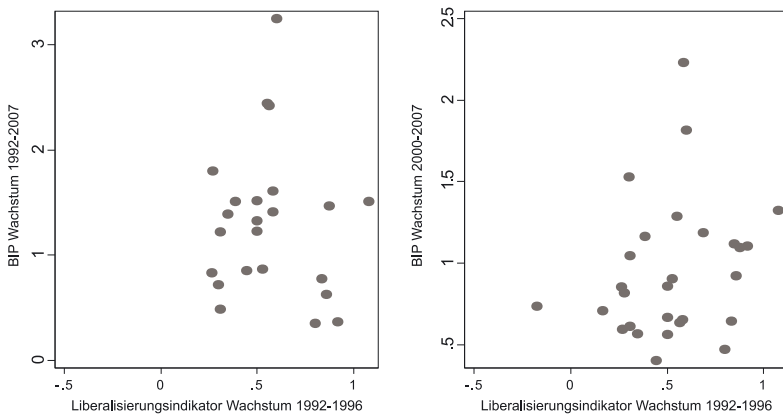
Auch hier ist kein klarer Zusammenhang erkennbar. Analog zu der Regression aus Tabelle 1 haben wir noch einmal Regressionen mit dem Liberalisierungsindikator anstelle des Demokratisierungsindikators durchgeführt. Diese sind in Tabelle 2 dargestellt.<sup>7</sup> Das einzig signifikante Ergebnis finden wir in der Querschnittsregression für den Zusammenhang zwischen der Liberalisierung Anfang der 1990er Jahre und dem Wirtschaftswachstum in den 2000ern. Wird jedoch das Niveau des BIP pro Kopf in die Regression als exogene Variable mit aufgenommen, so wird auch dieser Effekt insignifikant.

---

<sup>6</sup> Dabei ist Demokratie freilich nicht der einzige Faktor, der Liberalisierung anstoßen kann. Vielmehr spielen hier offenbar verschiedene Faktoren zusammen; siehe hierzu u. a.: *Desai/Olofsgård*, 2006; *Pitlik*, 2007; *Grosjean/Senik*, 2008.

<sup>7</sup> In weiteren nicht angegebenen Regressionen wurden Dummyvariablen für die Höhe der Rohstoffvorkommen, den Anteil der Bevölkerung mit tertiärer Bildung sowie Variablen für Bevölkerungswachstum (alternativ dazu auch Fertilitätsraten und Lebenserwartung), Konsumentenpreisindex, Landesfläche, Direktinvestitionen, Bildungsausgaben der Regierung am BIP und für die Ausgangssituation der Länder im Jahr 1990 (Schwarzmarktpremie, Urbanisierung der Bevölkerung, Anteil der Industrie an der gesamten Wertschöpfung, Anteil des Handels innerhalb der früheren Sowjetunion am Gesamthandel) verwendet. Die Ergebnisse bleiben insignifikant für den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Liberalisierung. Auch hier gilt die Problematik der Verwendung vieler exogener Variablen bei einer kleinen Stichprobe.





Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3: Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Liberalisierung

Dieses Ergebnis scheint den Ergebnissen von *Fidrmuc* (2003) zu widersprechen, weil dieser für einige Zeiträume hochsignifikante Zusammenhänge zwischen dem Niveau der Liberalisierung und dem Wirtschaftswachstum gefunden hat. Doch erstens misst er das Niveau und nicht das Tempo der Liberalisierung; und zweitens beschränken sich seine signifikanten Zusammenhänge ausschließlich auf die frühe Phase der Transformation, genauer auf die Zeiträume von 1990–94, 1991–95 sowie 1992–96. Schon für den Zeitraum ab 1993–97 geht die Signifikanz verloren. Weiterhin sind die Ergebnisse nicht sehr plausibel. Denn aufgrund der überall auftretenden Transformationskrise sollte man gerade für die ersten Zeiträume eher einen negativen Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Wachstum finden, während man für die späteren Zeiträume erwarten sollte, dass ein hohes Liberalisierungsniveau auch mit höheren Wachstumsraten verbunden ist.

Im Gegensatz zu *Fidrmuc* (2003) haben wir nicht die Wirkung des Liberalisierungsniveaus, sondern jene des Liberalisierungstempos untersucht. Hier haben wir weder für den sehr langen Zeitraum von 1992 bis 2007 noch für den späteren und etwas kürzeren Zeitraum von 2000 bis 2007 eine Wirkung auf das Wachstum finden können. Das Ergebnis für den letzteren ist zwar zunächst auf dem 5%-Niveau signifikant, doch gilt dies nur, solange das Ausgangsniveau des BIP pro Kopf unberücksichtigt bleibt. Schließlich zeigen auch die Panelregressionen für die unterschiedlichen *Lags* keinen Zusammenhang zum Wachstum auf.

Es mag erstaunen, dass sich in diesen Schätzungen kein Zusammenhang zwischen dem anfänglichen Liberalisierungstempo und dem Wirtschaftswachstum nachweisen lässt. Denn es ist ja schließlich der ganze Zweck der Liberalisierung gewesen, einen wirtschaftlichen Aufholprozess in den Transformationsländern zu initiieren. Andererseits behaupten diese Ergebnisse ja nicht, dass es keinen Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Wirtschaftsentwicklung gibt. Vielmehr

Tabelle 2

**Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Wachstumsrate  
des Liberalisierungsindikators**

endogene Variable:							
Wachstumsrate							
BIP pro Kopf	92 – 07	92 – 07	00 – 07	00 – 07	t bis t+3	t bis t+4	bis t+5
W Liber 92 – 96	-0.251 (-0.48)	-0.251 (-0.44)	0.347** (2.09)	0.212 (1.21)			
BIP pro Kopf 1992		0.000 (0.00)					
BIP pro Kopf 2000				-0.032** (-2.07)			
W Liber t bis t+3, Lag 3					-0.099 (-1.15)		
W Liber t bis t+4, Lag 4						-0.169 (-1.32)	
W Liber t bis t+5, Lag 5							-0.210 (-1.43)
Constant	1.446*** (4.75)	1.445** (2.62)	0.765*** (7.30)	1.027*** (5.71)			
Fixe Ländereffekte					ja	ja	ja
Fixe Zeiteffekte					ja	ja	ja
R <sup>2</sup>	0.007	0.007	0.052	0.153	0.358	0.385	0.426
Beobachtungen	23	23	28	28	276	221	192
Anzahl Gruppen					29	29	28
R <sup>2</sup> innerhalb					0.358	0.385	0.426
R <sup>2</sup> gesamt					0.226	0.148	0.121
R <sup>2</sup> zwischen					0.006	0.117	0.196

Anmerkungen: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, W: Wachstumsrate

Quelle: Eigene Berechnungen.

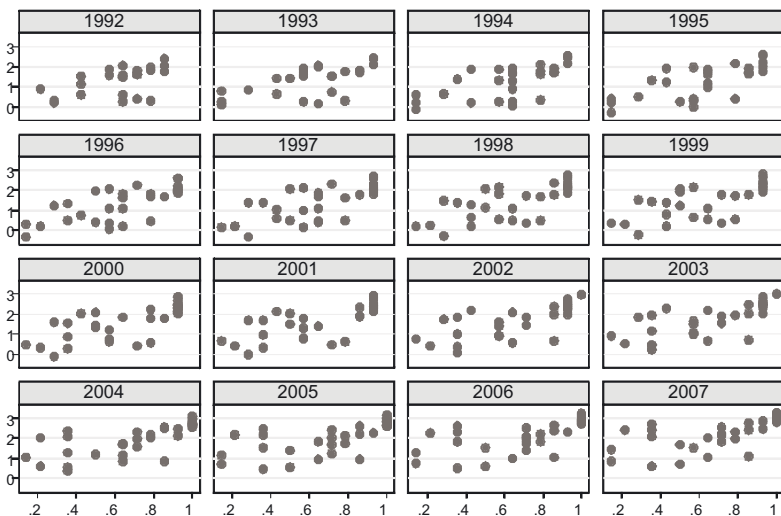
besagen sie lediglich, dass eine – ggf. im Wege der Demokratisierung – angestoßene Veränderung des Liberalisierungstempos keinen messbaren Einfluss auf das Tempo der Wirtschaftsentwicklung gehabt hat. Diese letztere Fragestellung haben wir gewählt, weil wir wissen wollten, ob eine anfängliche Demokratisierung möglicherweise den Transformationsprozess und über diesen schließlich auch das Wachstum des BIP pro Kopf beschleunigt haben könnte, was aber allein schon daran scheitert, dass wir keinen Zusammenhang zwischen dem anfänglichen Liberalisierungstempo und dem Wirtschaftswachstum finden können. Eine davon zu unterscheidende Frage ist aber, ob ein einmal erreichtes Liberalisierungsniveau wachstumsfördernd wirkt. Wäre dies grundsätzlich nicht der Fall, so müsste man in der Tat am Sinn der Transformation überhaupt zweifeln, zumindest mit Blick auf das Ziel, einen wirtschaftlichen Entwicklungsprozess damit anzustoßen.

Die bis hierher gefundenen Ergebnisse sind einigermaßen ernüchternd. Ein direkter Zusammenhang von Demokratie und Wachstum lässt sich nicht nachwei-

sen. Aber nicht einmal ein Teil der Wirkungskette von der Demokratisierung auf das Transformationstempo und von dort auf das Wachstum lässt sich nachvollziehen: nämlich jener vom Liberalisierungstempo auf das Wachstum. Immerhin decken sich diese Ergebnisse mit jenen der Literatur über den Zusammenhang zwischen Demokratie und Wachstum allgemein. Auch hier konnte bis heute kein stabiler Zusammenhang zwischen Demokratie und Wachstum gefunden werden.

Gleichwohl sind es diejenigen Länder mit dem höchsten Entwicklungsniveau unter den Transformationsländern, welche zugleich die demokratischen Länder sind. Insofern findet sich die weltweite Beobachtung des Zusammenhangs von Demokratie und Wohlstandsniveau auch in den Transformationsländern wieder. Dabei sind nicht nur der Grad an Demokratie und das Niveau des BIP pro Kopf positiv miteinander korreliert, sondern auch der Demokratisierungs- und der Liberalisierungsgrad. Die Korrelation zwischen der Demokratisierungs- und der Liberalisierungsvariablen ist im gepoolten Datensatz 0,75 sowie zwischen der Liberalisierungsvariablen und dem BIP pro Kopf 0,68. Diesen Zusammenhängen wollen wir uns abschließend noch einmal zuwenden. Unsere Frage ist hier, ob der durch diese Korrelationen suggerierte Kausalzusammenhang zwischen Demokratie, Liberalisierung und Wohlstandsniveau einer näheren Betrachtung standhält.

In Abbildung 4 ist der Zusammenhang zwischen dem BIP pro Kopf (Ordinate) und der Demokratisierungsvariable für die einzelnen Jahre 1992 bis 2007 dargestellt. In den einzelnen Jahren gibt es einen erkennbar positiven Zusammenhang zwischen dem Niveau an Demokratisierung und dem Niveau des BIP pro Kopf.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 4: Zusammenhang zwischen BIP pro Kopf und Demokratisierungsindikator

Im Folgenden wird dieser Zusammenhang anhand der Regressionsgleichung 2 genauer überprüft.

$$(2) \quad \log(BIPproKopf)_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 democ_{i,t} + \mathbf{x}'_{i,t} \beta + \varepsilon_{i,t}$$

Dabei ist  $i$  der Länderindex und  $t$  der Zeitindex. Die endogene Variable ist das BIP pro Kopf als Wohlstandsindikator. Diese wird durch den Demokratisierungsindex sowie durch weitere exogene Variablen erklärt, welche durch den Vektor  $\mathbf{x}'_{i,t}$  beschrieben sind.<sup>8</sup> Die Schätzergebnisse der Gleichung 2 finden sich in Tabelle 3.

*Tabelle 3*  
**Zusammenhang zwischen Wohlstandsniveau und Demokratisierung**

endogene Variable:								
Democ	1	2	3	4	5	6	7	8
Democ	12.889*** (4.50)	5.286*** (8.45)	3.004* (1.85)	2.700* (1.85)				
Democ zwischen 0,33 und 0,66					1.647***	-0.278	-1.517	-0.151 (-0.49)
Democ größer als 0,66					6.986*** (15.19)	1.658*** (4.39)	-1.738 (-1.61)	0.149 (0.38)
Bevölkerung mit tertiärer Bildung (%)		0.139*** (13.81)		0.100*** (5.51)		0.134*** (12.42)		0.098*** (5.18)
log (FDI)		0.349*** (5.54)		0.018 (0.21)		0.388*** (5.55)		0.043*** (0.44)
Bildungsausgaben (% des BIP)		0.148** (2.18)		0.086 (1.14)		0.144** (2.30)		0.089 (1.13)
Inflation		0.002* (1.66)		0.001 (0.96)		0.001 (1.00)		0.001 (1.01)
Landfläche		-0.000*** (-3.57)		-0.001 (-0.15)		-0.000*** (-3.67)		0.004 (0.58)
Bevölkerungswachstum		0.554*** (3.55)		0.146 (0.81)		0.455*** (3.01)		0.162 (0.86)
Schwarzmarktpremie 1990		-0.002*** (-5.19)				-0.002*** (-4.13)		
Handelsverflechtungen ehem. Sowjetunion 1990		-0.054***			-0.091*** (-3.56)			

<sup>8</sup> Im Einzelnen handelt es sich dabei um den Anteil der Bevölkerung mit tertiärer Bildung, die logarithmierten Direktinvestitionen, die Bildungsausgaben in Prozent des BIP, die Inflationsrate, die Landfläche, das Bevölkerungswachstum sowie um Variablen für die Gegebenheiten in den Transformationsländern Anfang der 1990er Jahre (Schwarzmarktpremie, Handelsverflechtung mit der ehemaligen Sowjetunion, Urbanisierung, Anteil des Industriesektors an der Wertschöpfung und Dummyvariablen für Rohstoffvorkommen).

endogene Variable: Democ	1	2	3	4	5	6	7	8
Urbanisierung 1990		0.018 (0.99)				0.045** (2.53)		
Anteil der Industrie an Wertschöpfung (%)		0.048*** (3.01)				0.034** (2.07)		
Rohstoffvorkommen, mittel		-3.282*** (-11.93)				-3.356*** (-11.99)		
Rohstoffvorkommen, viel		1.413*** (3.36)				0.526 (1.38)		
Constant	-1.64*** (-3.55)	-8.79*** (-6.27)			2.63*** (8.72)	-6.91*** (-4.40)		
Fixe Ländereffekte			Ja	Ja			Ja	Ja
Fixe Zeiteffekte			Ja	Ja			Ja	Ja
R <sup>2</sup>	0.422	0.867			0.339	0.861		
Beobachtungen	446	325	466	325	453	325	453	325
Anzahl Gruppen			30	25			30	25
R <sup>2</sup> innerhalb			0.694	0.799			0.694	0.789
R <sup>2</sup> gesamt			0.346	0.001			0.086	0.001
R <sup>2</sup> zwischen			0.268	0.002			0.106	0.002

Anmerkungen: \* $p < 0.10$ , \*\* $p < 0.05$ , \*\*\* $p < 0.01$

Quelle: Eigene Berechnungen.

Neben der log-linearen Spezifizierung des Einflusses wurde die Demokratisierungsvariable auch in Kategorien eingeteilt. Ein Demokratisierungsniveau kleiner als 0,33 dient dabei als Referenzkategorie. Entsprechend haben wir jeweils eine Dummyvariable für ein Demokratisierungsniveau zwischen 0,33 und 0,66 sowie für ein Niveau von größer als 0,66 definiert. In Tabelle 3 finden sich die Ergebnisse einer Schätzung des gepoolten Datensatzes in Spalten 1, 2, 5 und 6. Weiterhin finden sich Panelschätzungen mit fixen Zeit- und Ländereffekten in den Spalten 3, 4, 7 und 8 für die jeweilige Spezifizierung des Einflusses der Demokratisierung, jeweils mit und ohne weitere exogene Variablen.

Demokratisierung hat demnach einen signifikanten Einfluss auf die Höhe des BIP pro Kopf. In der Regression des gepoolten Datensatzes ist der Effekt hochsignifikant in Höhe von 5,29. Unter Einbezug von nicht beobachtbarer Heterogenität bei der Panelregression mit fixen Zeit- und Ländereffekten wird der Koeffizient kleiner, bleibt aber auf dem 10%-Niveau signifikant. Bei der Verwendung der beiden Dummyvariablen ergibt sich ein starker Effekt für die Dummyvariable „größer als 0,66“ im Falle der Regression des gepoolten Datensatzes.

Werden jedoch fixe Länder- und Zeiteffekte mitgeschätzt, so wird der Einfluss der beiden Dummyvariablen insignifikant. Der enge Zusammenhang zwischen den Niveaus von Demokratie und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist also nur ein

scheinbarer, denn er findet sich nur, wenn man unbeobachtete Länder- und Zeiteffekte außen vorlässt. Werden diese hingegen mit geschätzt, so findet sich kein solcher Zusammenhang mehr. Dieses Ergebnis ist kompatibel mit jenem von *Acemoglu et al.* (2008) auf weltweiter Basis. Zwar testen diese die Modernisierungshypothese von *Lipset* (1959) und damit die umgekehrte Kausalität zwischen Demokratie und Wohlstand. Doch finden auch sie zunächst einen hoch signifikanten Zusammenhang, der dann ebenfalls durch die Schätzung mit fixen Effekten verloren geht.

Im Ergebnis müssen wir für die Transformationsländer ebenso wie für weltweite Untersuchungen feststellen, dass sich weder die Wachstumsrate des BIP noch ihr Niveau mit Hilfe des Demokratieindex erklären lässt:

- Ein Einfluss von Demokratisierung auf die Wachstumsrate des BIP lässt sich über verschiedene Spezifikationen hinweg überhaupt nicht nachweisen; dies gilt sowohl für eine frühe Demokratisierung als auch für eine Demokratisierung mit Blick auf spätere Wachstumsraten.
- Ein Einfluss des Liberalisierungstempos auf spätere Wachstumsraten verliert, sofern er denn zu finden ist, mit der Berücksichtigung des Ausgangsniveaus des BIP seine Signifikanz.
- Schließlich verliert der Zusammenhang zwischen Demokratisierung und Niveau des Bruttoinlandsprodukts seine Signifikanz, wenn fixe Länder- und Zeiteffekte mit geschätzt werden.

*Acemoglu et al.* (2008) argumentieren, dass sich unbeobachtete Faktoren sowohl hinter der Demokratie als auch hinter dem Wohlstand verbergen, welche tiefe historische Wurzeln haben. Solche Faktoren haben demnach manche Länder auf einen Pfad hin zu Demokratie und Marktwirtschaft gesetzt, während andere Länder einem anderen Pfad gefolgt sind. Sollte dies die zutreffende Erklärung für die Korrelation von Wohlstandsniveau und Demokratiegrad sein, so müsste dies auch für die Transformationsländer gelten. Dies wäre dann insoweit interessant, weil auch die Jahrzehnte des Sozialismus es nicht vermocht haben, die Länder von ihrem jeweiligen langfristig-historischen Pfad abzubringen.

## **E. Implikationen für die konstitutionelle Politik**

Muss man aus den empirisch nicht nachweisbaren Zusammenhängen zwischen Demokratisierung und Wachstum nun folgern, dass es im Grunde unerheblich ist, für welches Regime man sich in einem Land entscheidet – sofern man überhaupt von einer willentlichen Entscheidung für das eine oder andere Regime sprechen kann? Dieser Schluss wäre deshalb unzulässig, weil es – wie weiter oben beschrieben – unmöglich ist, einem Diktator ein glaubhaftes Versprechen abzuverlangen, wonach er die ihm übertragene Macht im Sinne der Förderung von Prosperität und Wachstum einsetzt. Zwar hat es Diktatoren gegeben, welche sich so verhalten ha-

ben. Es hat aber mindestens so viele Diktatoren gegeben, die das Gegenteil davon betrieben haben. Deshalb wäre es nach der Diskreditierung der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa nach 1989 völlig illusorisch gewesen zu glauben, man hätte irgendwie geartete autoritäre Regime temporär mit dem Auftrag einsetzen können, die erste Phase der Transformation voranzutreiben. Gegeben, dass ein Regimewechsel wie in Osteuropa ohnehin unumgänglich ist, kommt es vielmehr darauf an, stabile Spielregeln eines neuen politischen Systems zu etablieren, was auf den anfänglich erwähnten Zusammenhang von Demokratie und *Governance* zurückweist.

In diesem Sinne zeigt *Metelska-Szaniawska* (2009), dass ein sehr stabiler Zusammenhang zwischen der Qualität der politischen Verfassungen ehemals sozialistischer Länder einerseits und dem Transformationsfortschritt auf der anderen Seite besteht. Daraus kann man schließen, dass es wohl weniger um das „ob“ der Demokratie ankommt, sondern vielmehr um das „wie“. Offenbar kann es *Good Governance* unter bestimmten Bedingungen auch ohne Demokratie geben. Folgt man indes den Ergebnissen von *Rivera-Batiz* (2002), dann ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Diktatur *Good Governance* produziert, insgesamt geringer als die Wahrscheinlichkeit, dass *Good Governance* von einer Demokratie ausgeht. Es hängt allerdings im Einzelfall sehr von der konkreten konstitutionellen Struktur eines politischen Systems ab, ob *Good Governance* und im Anschluss Prosperität aus ihm folgt. Dies dürfte der tiefere Grund dafür sein, dass die Varianz in den Wachstumsraten der Volkswirtschaften kaum plausibel mit den üblichen Demokratieindikatoren erklärbar ist. Dies alles spricht nicht gegen Demokratie, sondern im Zweifel dafür. Denn erstens gibt es den eingangs erwähnten konsumtiven Charakter der Demokratie, ohne den Persönlichkeitsrechte, Pressefreiheit, Medienvielfalt und vieles andere – vorsichtig ausgedrückt – nicht gesichert sind. Zweitens ist *Good Governance* in einer Demokratie offenbar wahrscheinlicher als in einer Diktatur, und *Good Governance* ist gerade in Reformzeiten zweifellos von überragender Bedeutung.

## Literatur

- Acemoglu*, D. et al. (2000): Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 115, S. 1167 – 1199.
- Alesina*, R./*Drazen*, A. (1991): Why are Stabilizations Delayed?, in: *American Economic Review*, 81, S. 1170 – 1188.
- Alesina*, R./*Rodrik*, D. (1994): Distributive Politics and Economic Growth, in: *Quarterly Journal of Economics*, 109, S. 465 – 490.
- Apolte*, Th. (1995): Democracy, Dictatorship, and Transformation. A Proposal for a Constitution-Guided Systematic Change in Formerly Soviet Republics, in: *Constitutional Political Economy*, 6, S. 5 – 20.

- Åslund, A./Boone, P./Johnson, S. (2001): Escaping the Under Reform Trap, in: IMF Staff Papers, 48, S. 88 – 108.
- Barro, R. J. (1996): Democracy and Growth, in: Journal of Economic Growth, 1, S. 1 – 27.
- (1999): Determinants of Democracy, in: Journal of Political Economy, 107, S. 158 – 183.
- Besley, T./Kudamatsu, M. (2007): Making Autocracy Work, Development Economics Discussion Paper Series DEDPS 48, The Suntory Centre, London School of Economics.
- De Melo, M./Denzier, C./Gelb, A. (1996): From Plan to Market. Patterns of Transition, World Bank Policy Research Paper No. 1564.
- Decker, J. H./Lim, J. (2007): Do Democracies Grow Faster? Revisiting the Institutions and Economic Performance Debate, Munich Personal RePEc Archive.
- Demsetz, H. (1969): Information and Efficiency, in: Journal of Law and Economics, 12, S. 1 – 22.
- Desai, R./Olofsgård, A. (2006): Political Constraints and Public Support for Market Reform, in: IMF Staff Papers, Special Issue, 53, S. 92 – 114.
- Dethier, J.-J./Ghanem, H./Zoli, E. (1999): Does Democracy Facilitate the Economic Transition? An Empirical Study of Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union, World Bank Policy Research Paper No. 2194.
- EBRD (2008): Transition Report 2008 – Growth in Transition, London: European Bank for Reconstruction and Development.
- Fidrmuc, J. (2003): Economic Reform, Democracy and Growth During Post-Communist Transition, in: European Journal of Political Economy, 19, S. 583 – 604.
- Fischer, S./Saha, R./Végh, C. A. (1996): Economics in Transition. The Beginning of Growth, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 86, S. 229 – 233.
- Freedom House (2006): Freedom in the World 2006: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers.
- Gradstein, M. (2007): Inequality, Democracy and the Protection of Property Rights, in: The Economic Journal, 117, S. 252 – 269.
- Grosjean, P./Senik, C. (2008): Why Populist Democracy Promotes Market Liberalization, IZA Discussion Paper No. 3527.
- Haggard, S. (1990): Pathways from Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries, Ithaca: Cornell University Press.
- Helliwell, J. F. (1994): Empirical Linkages Between Democracy and Economic Growth, in: British Journal of Political Science, 24, S. 225 – 248.
- Heybey, B./Murrell, P. (1999): The Relationship between Economic Growth and the Speed of Liberalization during Transition, in: Policy Reform, 3, S. 121 – 137.
- Kaufmann, D./Kraay, A. Mastruzzi, /M. (2008): Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2007, World Bank Policy Research Paper 4654, Washington, D.C.
- Krueger, G./Ciolklo, M. (1998): A Note on Initial Conditions and Liberalization during Transition, in: Journal of Comparative Economics, 26, S. 718 – 734.



- Lipset, S.* (1959): Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, in: *American Political Science Review*, 53, S. 69 – 105.
- Londregan, J. B./Poole, K. T.* (1996): Does High Income Promote Democracy?, in: *World Politics*, 49, S. 1 – 30.
- McGuire, M. C./Olson, M.* (1996): The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force, in: *Journal of Economic Literature*, 34, S. 72 – 96.
- Metelska-Szaniawska, K.* (2009): Constitutions and Economic Reforms in Transition. An Empirical Study, in: *Constitutional Political Economy*, 20, S. 1 – 41.
- Minier, J. A.* (1998): Democracy and Growth: Alternative Approaches, in: *Journal of Economic Growth*, 3, S. 241 – 266.
- (2001): Is Democracy a Normal Good? Evidence from Democratic Movements, in: *Southern Economic Journal*, 67, S. 996 – 1009.
- (2003): Democrats, Dictators, and Demonstrators, in: *Economic Inquiry*, 41, S. 224 – 233.
- Olson, M.* (1991): Autocracy, democracy, and prosperity, in: *R. J. Zeckhauser*, Hrsg., *Strategy and Choice*, Cambridge, Mass. (MIT Press): S. 6 – 157.
- Parente, S. L./Zhao, R.* (2006): Slow Development and Special Interest, in: *International Economics Review*, 47, S. 991 – 1021.
- Persson, T./Tabellini, G.* (1994): Is Inequality Harmful for Growth?, in: *American Economic Review*, 84, S. 600 – 621.
- (2007): The Growth Effect of Democracy: Is it Heterogenous and how Can it be Estimated?, in: *E. Helpman*, Hrsg., *Institutions and Economic Performance*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Pitlik, H.* (2007): A Race to Liberalization? Diffusion of Economic Policy Reform among OECD Countries, in: *Public Choice*, 132, S. 159 – 178.
- Przeworski, A./Limongi, F.* (1993): Political Regimes and Economic Growth, in: *Journal of Economic Perspectives*, 7, S. 51 – 69.
- Rivera-Batiz, F.* (2002): Democracy, Governance, and Economic Growth, in: *Review of Development Economics*, 6, S. 225 – 247.
- Rodrik, D./Subramanian, A./Trebbi, F.* (2004): Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development, in: *Journal of Economic Growth*, 9, S. 131 – 165.
- Rodrik, D./Wacziarg, R.* (2005): Do Democratic Transitions Produce Bad Economic Outcomes?, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 95, S. 50 – 56.
- Schwarz, G.* (1992): Marktwirtschaftliche Reform und Demokratie. Eine Hassliebe?, in: *ORDO*, 43, S. 65 – 90.
- Sirowy, L./Inkeles, A.* (1990): The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review, in: *Studies in Comparative International Development*, 25, S. 126 – 157.
- Usher, D.* (1981): *The Economic Prerequisites to Democracy*, New York: Columbia Press.

*Wintrobe, R.* (1998): *The Political Economy of Dictatorships*, Cambridge: Cambridge University Press.

*World Bank* (2002): *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Washington, D.C. 2002.

## **Autoren und Herausgeber**

*Ahrens, Joachim*, Prof. Dr., Private Fachhochschule, Göttingen

*Apolte, Thomas*, Prof. Dr., Westfälische Wilhelms-Universität, Münster

*Budzinski, Oliver*, Prof. Dr., University of Southern Denmark, Esbjerg

*Jerger, Jürgen*, Prof. Dr., Universität Regensburg

*Kritikos, Alexander S.*, Prof. Dr., DIW Berlin

*Kruse, Jörn*, Prof. Dr., Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg

*Lechner, Susanne*, Georg-August-Universität, Göttingen

*Migrow, Dimitri*, Universität Regensburg

*Ohr, Renate*, Prof. Dr., Georg-August-Universität, Göttingen

*Peters, Heiko*, Dr., Sachverständigenrat, Wiesbaden

*Theurl, Theresia*, Prof. Dr., Westfälische Wilhelms-Universität, Münster