

Jerger, Jürgen; Troschke, Manuela; Graser, Alexander; Lemberger, Markus; Müller, Johannes

**Working Paper**

## Institutionelle Pilotregionen: Ein Katalysator für strukturelle Reformen?

IOS Working Papers, No. 326

**Provided in Cooperation with:**

Leibniz Institute for East and Southeast European Studies (IOS), Regensburg

*Suggested Citation:* Jerger, Jürgen; Troschke, Manuela; Graser, Alexander; Lemberger, Markus; Müller, Johannes (2013) : Institutionelle Pilotregionen: Ein Katalysator für strukturelle Reformen?, IOS Working Papers, No. 326, Institut für Ost- und Südosteuropaforschung (IOS), Regensburg, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201307018322>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/79246>

**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.*

Arbeitsbereich Ökonomie

## **IOS Working Papers**

Nr. 326 Februar 2013

### **Institutionelle Pilotregionen: Ein Katalysator für strukturelle Reformen?**

Jürgen Jerger (Projektleiter)<sup>\*</sup>, Manuela Troschke<sup>\*\*</sup>, Alexander Graser<sup>\*\*\*</sup>, Markus  
Lemberger<sup>\*\*\*\*</sup> und Johannes Müller<sup>\*\*\*\*</sup>

\* Institut für Ost- und Südosteuropaforschung (IOS) und Universität Regensburg; \*\* Institut für Ost- und Süd-  
osteuropaforschung (IOS); \*\*\* Universität Regensburg; \*\*\*\* Forschungsgruppe Grenzraum e.V.

Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi).



Landshuter Straße 4  
D-93047 Regensburg

Telefon: (09 41) 943 54-10

Telefax: (09 41) 943 54-27

E-Mail: [info@ios-regensburg.de](mailto:info@ios-regensburg.de)

Internet: [www.ios-regensburg.de](http://www.ios-regensburg.de)

# Inhaltsverzeichnis

Abstract .....	v
Kurzfassung .....	vi
0 Einleitung und Aufbau des Gutachtens .....	1
0.1 Zum wirtschaftspolitischen Hintergrund des Gutachtauftrags .....	1
0.2 Aufbau des Gutachtens .....	3
1 Institutionen und wirtschaftliche Entwicklung .....	5
1.1 Institutionen in der Wirtschaftspolitik .....	5
1.2 Ebenen und Messung von Institutionen .....	7
1.2.1 Institutionen der ersten Ebene – der soziale Kontext .....	8
1.2.2 Institutionen der zweiten Ebene – Die Spielregeln .....	10
1.2.3 Institutionen der dritten Ebene – Der Ablauf des Spiels .....	12
1.2.4 Institutionen der vierten Ebene – Ressourcenallokation durch Vertragsgestaltung .....	17
1.3 Wie wirken Institutionen? .....	17
1.3.1 Die makroökonomische Ebene .....	17
1.3.2 Die mikroökonomische Ebene .....	19
1.4 Institutionelle Schwächen der Krisenländer .....	22
2 Institutionelle Pilotregionen .....	31
2.1 Das Konzept .....	31
2.1.1 Das traditionelle Konzept .....	31
2.1.2 Ein weiterführendes Konzept mit Schwierigkeiten .....	37
2.2 Ökonomische Analyse .....	41
2.2.1 Anreizwirkungen institutioneller Pilotregion auf in- und ausländische Investoren .....	41
2.2.2 Risiken der Verzerrung durch institutionelle Arbitrage .....	46
2.2.3 Voraussetzungen für erfolgreiche Implementierung .....	48
2.3 Juristische Analyse .....	51
2.3.1 Prüfungsmaßstab .....	51
2.3.2 Sekundärrechtliche Vorgaben .....	53
2.3.3 Primärrechtliche Vorgaben .....	54
2.3.4 Praktische Umsetzbarkeit unter besonderer Berücksichtigung der Gewährleistung von Rechtssicherheit .....	61
2.3.5 Alternativen zu institutionellen Pilotregionen .....	66
3 Ausgestaltungsoptionen institutioneller Pilotregionen im Rahmen der EU-Regionalpolitik .....	67
3.1 Grundsätzliche Überlegungen zur Anwendbarkeit der EU-Regionalpolitik auf institutionelle Pilotregionen .....	67

3.2 Wirksamkeit von Regionalpolitik vor dem Hintergrund institutioneller Unterschiede .....	70
3.3 Anwendbarkeit der derzeitigen Regionalpolitik bei der Schaffung institutioneller Pilotregionen .....	72
Literaturverzeichnis .....	77
Anhang .....	82

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1 Beschreibung des Weltbank-Indikators zur Qualität der Governance .....	14
Tabelle 2 Zusammensetzung des World Bank Doing Business Indicators .....	16
Tabelle 3 Nachfrageeffekte klassischer Sonderwirtschaftszonen .....	34
Tabelle 4 Zuordnung von Zielen und Fonds der EU-Regionalpolitik .....	73
Anhang 1 Auszug von Fragen aus dem World Values Survey .....	82
Anhang 2 Auszug von Governance-relevanten Fragen aus dem Life in Transition Survey .....	84
Anhang 3 Economic Freedom Index Subindicators .....	85
Anhang 4 Global Competitiveness Index .....	87

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1 Vier-Ebenen-Struktur der Institutionen .....	8
Abbildung 2 Wettbewerbsfähigkeit in der EU .....	23
Abbildung 3 Institutionen – Säulen der Wettbewerbsfähigkeit .....	24
Abbildung 4 Qualität der Regulierung in der .....	25
Abbildung 5 Korruptionskontrolle in der EU .....	26
Abbildung 6 Ease of Doing Business – EU-Ranking .....	27
Abbildung 7 Unternehmensgründung – EU-Ranking .....	27
Abbildung 8 Verfahren des Marktaustritts – EU-Ranking .....	28
Abbildung 9 Gläubigerschutz – EU-Ranking .....	28
Abbildung 10 Durchsetzung von Verträgen – EU-Ranking .....	29
Abbildung 11 Steuerzahlung – EU-Ranking .....	30

## Abstract

The quality of (economic) institutions in the crisis countries of the European Union (EU) is relatively poor along several dimensions, despite the adoption of the *acquis communautaire* of the EU. Economic literature suggests that efficient institutions matter for macroeconomic growth and stability as well as for good enterprise performance. Against this background, the idea to support European crisis countries by the establishment of institutional pilot regions seems promising. Like the well-known special economic zones, they might exert positive spill-over effects on neighboring regions and trigger country-wide structural reforms. However, the concept is new and opaque and hard to fix in concrete terms. Examples with similar intentions abound, but the heterogeneity of these attempts with respect to problems addressed, measures invoked and the size of the targeted region is huge. Therefore, it is hard to draw robust conclusions from these experiences.

In contrast to free trade zones, institutional pilot regions do not put direct monetary and/or fiscal incentives at center stage. Instead, they focus on reforms of institutions that are expected to play a decisive role for business and the functioning of a society; hence, these institutions are “service-factors” for firms and citizens. Our analysis demonstrates the scope of these service-factors ranging from good governance and low levels of corruption to help in setting up of business networks and improving physical infrastructure. The wide range of possible institutional measures implies that deliberate choices have to be made when selecting and designing institutional reform measures. This selection has to be based on a thorough analysis of the institutional setting and shortcomings in a specific country or region. At the same time, numerous constraints limit the scope for institutional pilot regions.

First, institutions are embedded into a country-specific societal background that determines their functioning. As a consequence, no blueprints for institutional reforms exist; before designing reform measures, a careful country analysis is thus required. Second, institutional reforms produce no – or even adverse – effects if they are not implemented and managed efficiently. Thus, the measures have to be accepted by political elites, have to be carried out by competent administrative staff, and have to be carefully explained to the public. Third, if business is to be attracted, the pay-off for enterprises has to be positive; money saved by better service must outweigh additional transaction costs in a new business environment. Fourth, in the low-value-added segments prevailing in free trade zones, institutional pilot regions will not be competitive. So they have to be focused on innovative and high-skill-sectors.

Legal constraints add to these economic considerations. First, European Law limits the possibilities of regulatory differentials across nations and regions. Checking the limits, justifying and passing exemptions, although possible in general, is not always promising and certainly requires time. Second, implementation has to be carried out at the national level. Again, solutions may be found, but they are not always promising and require time. Third, there is no supranational institution that could safeguard the new regulations from outside. Legislative capacities at the local, regional or national level would have to be trained and educated to carry out this task.

To align the results of our economic and legal analysis, we recommend to make use of already existing instruments of European Regional Policy and to shape European Regional Policy of the future period by stronger focusing on the so far regrettably neglected role of institutions.

## Kurzfassung

1. Es existiert keine klare begriffliche Abgrenzung einer “institutionellen Pilotregion”. Der Begriff ist bezüglich beider Komponenten unscharf: “Institutionen” umfassen verschiedene Ebenen, von gesellschaftlichen Normen über kodifiziertes Recht und “good governance” (gute Regierungsführung) bis hin zu einzelvertraglichen Regelungen. Damit fällt praktisch jede Änderung rechtlicher Rahmenbedingungen unter diese Definition. Unter “Region” lässt sich von der kleinsten subnationalen Verwaltungseinheit bis hin zu einem mehrere Staaten umfassenden Verbund jeder geografisch abgegrenzte Raum verstehen. Die Diffusität des Konzeptes erschwert die Analyse aus ökonomischer, juristischer und angewandter Perspektive erheblich und lässt nur allgemeine Aussagen zu. Erst nach Festlegung konkret zu ergreifender Maßnahmen lassen sich ökonomische Folgewirkungen abschätzen, juristisch abgesicherte Aussagen über die Rechtskonformität der Maßnahmen treffen und die konkrete Umsetzbarkeit, auch im Rahmen regionalpolitischer Maßnahmen, überprüfen. Die Erarbeitung eines konkreten Konzeptes war jedoch auftragsgemäß nicht Gegenstand der Untersuchung.
2. Es existieren je nach Fassung des Konzeptes institutioneller Pilotregionen keine oder zahlreiche Vorbilder. De facto lässt sich jede Form von national geförderter Sonderwirtschaftszone (SWZ) bis hin zu den auf EU-Ebene geförderten supranationalen Verbänden als institutionelle Pilotregion definieren, da sie auf kodifizierten Sonderregelungen und damit Institutionen beruhen und jeweils Elemente der Deregulierung enthalten. Wenn direkte monetäre Anreize wie Steuererleichterungen und Subventionen als Bestandteil institutioneller Pilotregionen ausgeklammert werden, fallen die klassischen SWZ aus der Analyse heraus. Als Vorbilder verbleiben dann institutionelle SWZ der zweiten Generation in China und das Konzept der Charter-Cities. Keines dieser Vorbilder ist jedoch auf europäische Verhältnisse übertragbar.
3. Es existieren keine Blaupausen für institutionelle Reformen; wo früher “best-practice”-Lösungen empfohlen wurden, hat sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt, dass in diesem Bereich länderspezifisch vorgegangen werden muss. Der Grund hierfür liegt in der Erkenntnis der gesellschaftlichen Bedingtheit institutioneller Veränderungen: Veränderungen des Rechtsrahmens auf Arbeitsmärkten, (De-) Regulierung auf und Marktzutritt zu Gütermärkten sind de jure zwar leicht zu kodifizieren, die tatsächliche Implementierung hängt jedoch in starkem Maße vom sozialen Kontext ab. Ähnliches gilt für Reformen im Bereich der Guten Regierungsführung, die u.a. für ein gutes Geschäftsklima wichtig sind. Wenn in einer Gesellschaft kein Humankapital zur Verfügung steht, welches Reformen auf administrativer Ebene durchsetzen und durchführen kann und/oder keine Unternehmer, die auf die angebotenen Erleichterungen entsprechend reagieren, greifen die Maßnahmen ins Leere. Die Ausarbeitung eines für alle europäischen Krisenländer anwendbaren Konzeptes ist vor diesem Hintergrund erst dann möglich, wenn die jeweiligen institutionellen Stärken und Schwächen des Landes beleuchtet worden sind. Politische Maßnahmen, die gemäß eines “one size fits all” ohne vorherige gründliche Länderanalysen beschlossen werden, erhöhen die Gefahr ineffizienter Verwendung von Fördergeldern. Daher wird davon abgeraten.
4. Auf der makroökonomischen Ebene wurde in zahlreichen länderübergreifenden Studien gezeigt, dass institutionelle Faktoren und das Einkommensniveau von Ländern positiv korrelieren. Für die Formulierung konkreter wirtschaftspolitischer Maßnahmen bieten diese Studien jedoch wenig Ansatzpunkte, da sie auf grobe Indikatoren institutioneller Qualität wie Demokratie, Achtung des Gesetzes (rule of law) oder Guter Regierungsführung

rung abstellen; diese Merkmale sind nicht kurzfristig durch Regierungshandeln veränderbar ohne weiteres änderbar. Auch ist die Richtung der Kausalität nicht eindeutig. Gute Institutionen können für Wachstum sorgen, aber eine wachsende Volkswirtschaft kann auch mit einer höheren Nachfrage nach besseren Institutionen verbunden sein.

5. Auf der (mikroökonomischen) Ebene von Unternehmen können Institutionen identifiziert werden, die für unternehmerischen Erfolg generell von besonderer Bedeutung sind; hierzu gehören der Weltbank zufolge (a) Institutionen, die Informationen über Marktteilnehmer, Marktbedingungen und gehandelte Güter bereitstellen; (b) Institutionen, die Eigentums- und Vertragsrechte definieren und durchsetzen; und (c) Institutionen, die den freien Wettbewerb sicherstellen. Zahlreiche empirische Studien auf der Basis von Unternehmensdaten belegen zudem, dass "Service-Faktoren" wie eine gut ausgebaute Infrastruktur (Verkehr, Energie, Information und Kommunikation), ein gutes Angebot an Dienstleistungen für Unternehmen im privaten wie im öffentlichen Sektor, ein gutes Angebot an Humankapital, sowie eine effizient arbeitende Exekutive und Judikative positiv mit dem Unternehmenserfolg korrelieren. Ähnlich wie bei den Makrostudien besteht jedoch das Problem, dass die Ergebnisse für die Formulierung von Wirtschaftspolitik nicht unmittelbar anwendbar sind, da die Indikatoren für institutionelle Qualität zu grob und die entsprechenden Institutionen nicht ad hoc änderbar sind. Darüber hinaus ist auch hier von einer zweiseitigen Kausalität zwischen Unternehmenserfolg und institutioneller Qualität auszugehen. Gute Institutionen sind damit weder in jedem Fall notwendig für eine gute Unternehmensperformance, noch sind sie eine hinreichende Bedingung dafür.
6. Die Ansatzpunkte für die Gestaltung institutioneller Pilotregionen sind aufgrund der Diffusität des Begriffes "Institutionen" und der generell positiven Wirkung aller guten Institutionen auf Wachstum und Unternehmenserfolg nahezu beliebig zahlreich. Eine grob vergleichende erste Analyse der Krisenländer zeigt zudem, dass in sehr vielen Ländern in fast allen Bereichen Handlungsbedarf besteht.
7. Die Anreizwirkungen institutioneller Reformen auf in- und ausländische Investoren können nur für konkrete Maßnahmen bzw. Maßnahmenpaketen abgeschätzt werden. Generell beruhen die unternehmerischen Anreizwirkungen von Pilotregionen auf Möglichkeiten zur Kostensenkung, die durch das Ausnutzen von Regulierungsgefällen realisiert werden können. Das Ausnutzen von Regulierungsunterschieden ist für Unternehmen allerdings nur dann vorteilhaft, wenn die mit der zugrunde liegenden ökonomischen Aktivität verbundenen Transaktionskosten nicht höher sind als die durch die Regulierungsarbitrage erzielbare Kostenersparnis. Je stärker das institutionelle Gefälle, desto attraktiver ist zwar die Verlagerung, desto höher können aber auch die durch das geänderte Geschäftsumfeld ("institutionelles Makroklima") bedingten Transaktionskosten sein. Wenn bestehende Aktivitäten verlagert werden, kommen die unternehmensspezifischen Verlagerungskosten hinzu. Insofern hängen die Anreizwirkungen, die institutionelle Pilotregionen auf in- und ausländische Unternehmen ausüben, von der konkreten Ausgestaltung der Pilotregion, vom institutionellen Makroklima der beteiligten Länder und von der Art der jeweiligen Geschäftstätigkeit ab. Empirische Studien zur Wirkung von Regulierungsunterschieden zwischen Staaten mit vielen institutionellen Ähnlichkeiten (wie dies innerhalb Europas der Fall ist) haben eher Fallstudiencharakter. Sie zeigen auch durchaus widersprüchliche Ergebnisse, so dass es hier keine profunde empirische Erfahrungsbasis gibt, auf der aufgebaut werden könnte.
8. Verzerrungseffekte können sich durch missbräuchliche Ausnutzung von Regulierungsarbitrage ergeben. Unternehmerische Transaktionen sind dann nicht notwendigerweise mit einem gesellschaftlichen Mehrwert verbunden. Diese Gefahr ist umso größer, je

besser kalkulierbar und je besser planbar der erwartete ökonomische Ertrag der jeweiligen Gestaltungsmöglichkeit ist. In institutionellen Pilotregionen, die nicht mit rein monetären bzw. fiskalischen Anreizen arbeiten, ist diese Gefahr eher gering. Potentielle Verzerrungseffekte durch Verbesserungen im Bereich der Guten Regierungsführung und im Service-Bereich sind nicht erkennbar: Die cash-flow Effekte, die von Unternehmen durch das Ausnutzen regionaler Unterschiede im institutionellen Bereich erzielt werden können, sind schwer zu kalkulieren und schwer zu prognostizieren, da sie keine unmittelbaren monetären Elemente beinhalten; sie differieren in Abhängigkeit von spezifischen Unternehmensgegebenheiten und regionalem sowie nationalem Kontext. Die Möglichkeit des Gestaltungsmissbrauchs ist mangels direkt kalkulierbaren ökonomischen Nutzens daher als gering einzuschätzen.

9. Zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Implementierung institutioneller Pilotregionen ist eine genaue Analyse der relevanten länderspezifischen Gegebenheiten. Deshalb sollte gemäß den Empfehlungen der Weltbank zunächst der institutionelle Ist-Zustand erhoben werden, um theoretisch Wünschenswertes von praktisch Machbarem zu trennen und auf bestehenden Institutionen basierend erneuernd aufsetzen zu können. Hierzu gehört auch eine realistische Einschätzung des für Konzeption, Implementierung und Kontrolle der ergriffenen Maßnahmen notwendigen Humankapitals des Landes, inklusive des Potentials an Unternehmern bzw. Unternehmen auf welche die Maßnahmen abzielen. Eine wichtige Voraussetzung spielt den Erfahrungen der SWZ nach die Abstimmung der Konzeption der Pilotregion mit der Infrastrukturplanung des Landes, sowie die Einbettung der Maßnahmen in das dort herrschende wirtschaftspolitische Gesamtkonzept.
10. Damit die institutionelle Pilotregion nicht nur de jure geschaffen sondern auch de facto mit Leben gefüllt wird, müssen die Maßnahmen durch die Politik befürwortet und von der Gesellschaft des Landes mitgetragen werden; hierzu ist eine frühzeitige Einbindung der verantwortlichen Politiker bis hin zur ausführenden Verwaltungsebene sowie die verständliche Vermittlung des Konzeptes an die Bevölkerung notwendig. Ein breiter gesellschaftlicher Konsens zur Durchführung von Reformen ist einerseits die Basis für deren Wirksamkeit. Andererseits zeigen Erfahrungen mit den Reformprozessen in Osteuropa, dass der wirtschaftliche Erfolg von Reformen nicht notwendigerweise zu deren Akzeptanz führt.
11. Europarechtliche Vorgaben stehen der Schaffung institutioneller Pilotregionen nicht von vornherein entgegen. Den Möglichkeiten der rechtlichen Ausgestaltung sind jedoch – je nach Fragestellung sehr enge – Grenzen gesetzt sowohl durch europäisches wie durch nationales Recht. Das gesamte Recht der Europäischen Union hat im Kollisionsfall absoluten Anwendungsvorrang vor jeglichem mitgliedstaatlichen Recht. In den institutionellen Pilotregionen geltendes Recht hat deshalb einerseits mit unionsrechtlichen Vorgaben inhaltlich übereinzustimmen. Andererseits ist die einheitliche, ordnungsgemäße und effektive Geltung und Anwendung des Unionsrechts zu garantieren. Im Detail ergeben sich diese Vorgaben vor allem aus den Vorschriften zur Verwirklichung des Binnenmarktes und in sonstigen Politikbereichen der EU gültigem Sekundärrecht. Zugleich wird aber auch auf Ebene des Primärrechts, namentlich in Form der Grundfreiheiten und der EU-Grundrechte sowohl in ihrer freiheits- als auch ihrer gleichheitsrechtlichen Dimension, der normgeberische Gestaltungsspielraum für institutionelle Pilotregionen beschränkt. Mangels ausreichenden Konkretisierungsgrades der im Rahmen dieses Gutachtens diskutierten Modelle einer institutionellen Pilotregion ist es nicht möglich, die Rechtmäßigkeit einer Pilotregion endgültig zu beurteilen. Im diesem Gutachten werden aber die soeben genannten rechtlichen Parameter näher

dargelegt und die relevanten Normen sowie die darauf aufbauend von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien benannt, welche bei der Schaffung und Ausgestaltung von institutionellen Pilotregionen Berücksichtigung finden müssen.

12. Der regelungstechnische Aufwand für die Implementierung institutioneller Pilotregionen ist erheblich. Von außerstaatlichen Akteuren, z.B. der Europäischen Union oder anderen Mitgliedsstaaten erlassenes Recht erlangt unmittelbare Anwendbarkeit und Verbindlichkeit nur und erst durch einen Rechtsanwendungsbefehl des nationalen Gesetzgebers, d.h. der Zustimmung eines Staates, wonach innerhalb seines Staatsgebietes Hoheits- oder Gesetzgebungsakte anderer Staaten oder Organisationen rechtliche Verbindlichkeit haben sollen. Im Rahmen der europäischen Integrationen haben die Mitgliedsstaaten ihren Souveränitätsanspruch nach den dargestellten Grundsätzen des Prinzips der begrenzten Einzelmächtigung in bestimmten Politikbereichen zurückgenommen und der Europäischen Union, welche im Gegensatz zu ihren Mitgliedsstaaten nicht über allumfassende Hoheitsgewalt verfügt, die Kompetenz eingeräumt, in diesen Bereichen gesetzgeberisch tätig zu werden. Soweit Regelungen zur Etablierung institutioneller Pilotregionen in diese Kompetenzbereiche fallen, kann somit die Europäische Union selbst bereits unter Beachtung der genannten primärrechtlichen Vorgaben verbindlich Recht setzen. Immerhin eine Denkmöglichkeit wäre es darüber hinaus, dass Staaten, in welchen institutionelle Pilotregionen eingeführt werden sollen, durch Entscheidung nach Maßgabe des nationalen Verfassungsrechts ihren Souveränitätsanspruch in weiteren Politikbereichen zurücknehmen und Rechtsetzungsmacht für die detaillierte Ausgestaltung institutioneller Pilotregionen auf die europäische Ebene delegieren. Die Grenzen der Zulässigkeit einer derartigen Übertragung von Hoheitsrechten ergeben sich – wie auch bereits gegenwärtig für die europäische Integration – aus den Vorgaben des nationalen Verfassungsrechts und wären deshalb stets im konkreten Einzelfall zu beurteilen.
13. Die praktische Umsetzbarkeit des Konzepts institutioneller Pilotregionen ist in allen zur Begutachtung gestellten Varianten zweifelhaft. Im Falle der Schaffung eines gesonderten Regelungsregimes bedarf es des Erlasses rechtlicher Vorschriften in einer schwer zu überblickenden Vielzahl einzelner Rechtsgebiete, was auch aufgrund der zwischen diesen Rechtsgebieten auftretenden Verschränkungen und Spill-Over-Effekte einen unvermeidbar hohen Regelungsaufwand resultieren lässt. Problematisch wäre ferner das Fehlen jeglicher Praxiserfahrung im Umgang mit einem derartigen neu geschaffenen Rechtskörper. Im Falle der Deregulierung nach dem Herkunftslandprinzip sind neben den bei Variante 1 auftretenden praktischen Umsetzungsschwierigkeiten in der Rechtsanwendung Friktionen tatsächlicher und rechtlicher Art in einem Ausmaße zu erwarten, welche die Umsetzbarkeit dieser Variante im Ergebnis ausschließen. So wären nach dieser Variante innerhalb einer Pilotregion zwei im Wesentlichen gleiche Sachverhalte rechtlich unterschiedlich zu beurteilen, wenn jeweils aus unterschiedlichen Mitgliedsstaaten stammende Rechtssubjekte handeln und insoweit unterschiedliche Rechtsvorschriften gelten. Der gleiche Hoheitsträger wäre gegebenenfalls gezwungen, in gleichen Sachverhalten auf verschiedene Subjekte unterschiedliche rechtliche Vorschriften anzuwenden und dabei zu divergierenden Ergebnissen zu kommen. Dies wäre mit den oben genannten Gleichheitsrechten sowie den Grundfreiheiten in ihrer gleichheitsrechtlichen Dimension kaum zu vereinbaren. Eine Umsetzung mittels Zugrundelegung eines unionsrechtlichen Mindestregimes scheidet bereits an der Lückenhaftigkeit des bestehenden EU-Acquis. Ohne umfassende Ergänzungen zur Füllung dieser Lücken kann auf dieser Grundlage nicht ohne Weiteres auf ein umfassendes Regelungsregime zurückgegriffen werden, welches die für die Praxistauglichkeit erforderliche Regelungsdichte aufweist.

14. Rechtssicherheit für die von den institutionellen Regelungen betroffenen Rechtssubjekte kann nur durch korrekte und gleichmäßige behördliche Anwendung rechtlicher Regelungen im Einzelfall gewährleistet werden und ist deshalb prinzipiell Aufgabe der betroffenen Nationalstaaten, in welchen institutionelle Pilotregionen errichtet werden sollen. Die Schaffung eigener Behörden und Gerichte für institutionelle Pilotregionen unter überstaatlicher Trägerschaft wie auch eine bloße Kontrolle nationaler Behörden durch ausländische Stellen bedürften nicht nur selbstverständlich der Einwilligung des betroffenen Staates. Sie dürften auch praktisch kaum realisierbar sein. Der zur Schaffung funktionierender Verwaltungs- und Justizbehörden erforderliche Aufwand, insbesondere in Form von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, und die zu erwartende Anpassungsdauer richten sich nach dem Maß der Abweichung und Neuerungen des Rechts der institutionellen Pilotregionen gegenüber dem geltenden Recht des jeweiligen Mitgliedsstaates.
15. Ob angesichts der dargestellten rechtlichen Einschränkungen und Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung die mit der Schaffung institutioneller Pilotregionen verfolgten Ziele im erhofften Maße realisiert werden können, erscheint aus juristischer Sicht fraglich. Die erwähnten Beschränkungen des Gestaltungsspielraums ließen sich größtenteils nur durch Änderungen oder Ergänzungen, z.B. die Schaffung von Ausnahmeklauseln, des EU-Primärrechts minimieren. Die damit verbundenen hohen Konsensanforderungen sind freilich bekannt, eine solche Lösung also sehr anforderungsreich. Unterhalb dessen richtet sich der Blick auf mögliche Rechtfertigungsstrategien, mit denen Regelungen zur Einrichtung einer Pilotregion im Falle einer gerichtlichen Überprüfung verteidigt werden könnten. Aussichtsreicher wäre eine solche Rechtfertigung im Falle der Ausweitung einer institutionellen Pilotregion auf einen ganzen Mitgliedsstaat. Ansonsten sollte zur Rechtfertigung, gerade im Hinblick auf Gleichheitsrechte sowie die Grundfreiheiten in ihrer gleichheitsrechtlichen Dimension, der Experimentiercharakter der Maßnahmen in institutionellen Pilotregionen betont werden. Angesichts des mit diesen Strategien verbundenen Aufwandes und der politischen Unwägbarkeiten erscheint es aus juristischer Sicht aber empfehlenswert, jedenfalls in einem ersten Schritt anstelle der Einführung institutioneller Pilotregionen bereits bestehende Förderinstrumente auf ihre Tauglichkeit und die Möglichkeit einer Ausweitung hin zu untersuchen und als Ansatzpunkt für Reformen in Erwägung zu ziehen.
16. Für ein rasches Etablieren institutioneller Pilotregionen vor juristisch gesichertem Hintergrund könnte das bestehende Instrumentarium der EU-Regionalpolitik genutzt werden. Die grundsätzliche Anwendbarkeit der EU-Regionalpolitik ist mit Blick auf deren Zielsetzungen gegeben. Zwei der drei Hauptziele der gegenwärtigen Regionalpolitik – Konvergenz und regionale Wettbewerbsfähigkeit – sind kompatibel mit den Zielen der institutionellen Pilotregionen. Die gegenwärtigen elf Aktivitätsschwerpunkte der EU-Regionalpolitik fallen in den vier Bereichen Forschung und Innovation, Förderung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), Unterstützung von Unternehmen sowie der allgemeinen und beruflichen Bildung mit Maßnahmen zusammen, die auch für die Etablierung institutioneller Pilotregionen eine große Bedeutung haben bzw. haben sollten. In weiteren Bereichen wie Verkehr und umweltfreundlichen Technologien ist eine Deckung in Teilbereichen vorhanden. Zwar endet die aktuelle Förderperiode der EU-Regionalpolitik 2013; der im November 2010 angenommene fünfte Kohäsionsbericht enthält aber mit den Forderungen nach Stärkung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen sowie der Forderung nach Vereinfachung der Verwaltungsvorschriften weitere Elemente institutioneller Natur, die sogar eine Stärkung der Anwendbarkeit von EU-Regionalpolitik bei der Schaffung

institutioneller Pilotregionen erwarten lassen können. Problematisch für die Verwendbarkeit der EU-Regionalpolitik ist der langwierige Prozess der die Beteiligten auf vielen Ebenen einschließenden Programmplanung sowie der Grundsatz der Zusätzlichkeit.

17. Um konkret beurteilen zu können, welche EU-Förderprogramme für die Umsetzung institutioneller Pilotregionen relevant sein könnten, müssten die geplanten Maßnahmen bekannt sein bzw. für ein konkretes Land aus einer entsprechenden Analyse identifiziert werden. Dies ist derzeit aber nicht der Fall. Untersucht man umgekehrt die bestehende EU-Regionalpolitik auf Elemente, die für institutionelle Pilotregionen relevant sein könnten, stellen sich die Konzentration auf die Bereiche Forschung und Entwicklung, Förderung von kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMU), Verbesserung von Information und Kommunikation, sowie die Stärkung von Humankapital als die Bereiche dar, in denen derzeit die meisten institutionellen Elemente enthalten sind. Die ersten beiden Bereiche wären zentraler Ansatzpunkt bei der Gestaltung institutioneller Pilotregionen, während die beiden Letzteren als Service-Elemente für Unternehmen zu verstehen sind. Für die Implementierung von Institutionen im engeren Sinne (Regelung von Informationsflüssen, Eigentumsrechten und Marktzugang sowie der Schaffung eines verlässlichen Rechtsrahmens u. Ä.) ist die EU-Regionalpolitik wegen ihres subnationalen Zuschnittes jedoch nicht geeignet. Sollte die Definition der "Region" im Konzept der institutionellen Pilotregion auf die nationale Ebene erweitert werden, stünden aber auch hier zahlreiche Ansatzpunkte auch auf der Ebene der EU zur Verfügung.
18. Ein möglicher Ansatzpunkt der kurzfristigen Etablierung institutioneller Pilotregionen auf Basis der derzeitigen EU-Regionalpolitik wäre die Fokussierung auf Forschung und Entwicklung. Viele Förderlinien der EU sind auf diesen Bereich gerichtet. Die Ausgestaltungsmöglichkeiten reichen dabei von rein institutionellen Maßnahmen der Förderung von F&E-Clustern durch die Unterstützung von Netzworkebildung und verbesserten Informationsflüssen bis hin zu direkten monetären Anreizen über Innovationsfonds. Da meist KMU die Träger regional-integrierter Unternehmensverflechtungen mit positiven Impulsen auf die regionale Wirtschaft sind, und die EU auch in diesem Bereich einen Förderschwerpunkt setzt, könnten diese Maßnahmen verstärkt im KMU-Bereich eingesetzt werden. Indirekte Anreizsetzungen über Vernetzungsaktivitäten, die Beseitigung von (Arbeits-) Marktzutrittsbeschränkungen und ein verbessertes Infrastrukturangebot haben sich durch die Dynamik dieses Bereiches in zahlreichen Regionen bereits erfolgreich erwiesen.
19. Voraussetzung für eine wirksame Anwendung von EU-Regionalpolitik ist empirischen Studien zufolge jedoch eine auf nationaler Ebene zufriedenstellende Qualität der Institutionen. Ist dies nicht der Fall, können regionalpolitische Maßnahmen unter Umständen sogar eine negative Wirkung zeigen. Zur Verfügung gestellte finanzielle Mittel können dann aufgrund institutioneller Probleme nicht in entsprechend effiziente konkrete Projekte geleitet werden, es kommt zu Abflussproblemen oder zum Abfluss in ineffiziente Projekte. Werden regionalpolitische Maßnahmen jedoch gleichzeitig mit begleitenden institutionellen Reformen eingesetzt, die diese Probleme adressieren, so erhöht sich die Wirksamkeit der Regionalpolitik. Insofern sollten der verstärkte Einsatz regionalpolitischer Maßnahmen und die Einführung institutionelle Reformen koordiniert erfolgen.



## 0 Einleitung und Aufbau des Gutachtens

### 0.1 Zum wirtschaftspolitischen Hintergrund des Gutachtauftrags

“Sonderwirtschaftszonen” sind auf der politischen Agenda: Am 22.7.2011 veröffentlichte das Bundeswirtschaftsministerium ein Eckpunktepapier (BMWI, 2011), in dem diverse Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage Griechenlands vorgeschlagen werden. Im letzten Punkt dieses Dokuments ist zu lesen (Hervorhebungen im Original):

“EU-Kommission und Griechenland sollten gemeinsam die **Einrichtung von Modellregionen mit einem Sonderregime** prüfen. Mit diesem Instrument könnte die Ansiedlung internationaler, europäischer und griechischer Investitionen auf griechischem Staatsgebiet gefördert werden. Die Modellregionen wären mit einem **besonderen Rechtsrahmen** (u.a. Verwaltungsvereinfachung, Steuer-, Arbeits- und Planungsrecht) und einem sog. ‘one stop shop’ (Einheitlicher Ansprechpartner für Investoren) auszustatten, bei dem **alle staatlichen Aufgaben gebündelt** sind.”

Schon bald – insb. im Zusammenhang mit der Griechenlandreise von Bundeswirtschaftsminister Rösler im Oktober 2011 – wurde in der öffentlichen Rezeption und Diskussion des Vorschlags der Begriff “Modellregionen mit einem Sonderregime” ersetzt durch das geläufigere und seit langem vielerorts praktizierte Konzept der “Sonderwirtschaftszone”, wobei aber auch dieser Begriff keineswegs klar gefasst ist. Während Röslers Vorschlag mit Blick auf das Instrumentarium und eine mögliche geographische Abgrenzung über das im Zitat Genannte hinaus nicht weiter spezifiziert wurde, ist die Idee im Sommer 2012 von mehreren Seiten wieder aufgegriffen worden. So verhandelt derzeit die griechische Regierung mit der EU über die Einführung von Sonderwirtschaftszonen. Nach den dazu vorliegenden Informationen sollen diese jeweils im Süden der Insel Kreta und der Halbinsel Peloponnes entstehen. Positive Äußerungen zur Idee von Sonderwirtschaftszonen im Zusammenhang mit der Krise in Griechenland kamen jüngst unter anderem auch vom Präsidenten des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, sowie vom BDI-Präsidenten Hans-Peter Keitel. Diese plädierten jedoch dafür, ganz Griechenland zu einer Sonderwirtschaftszone zu erklären, wobei die konkreten inhaltlichen Gestaltungsmerkmale jeweils recht offen blieben. Eine dezidiert ablehnende Haltung ge-

genüber der grundsätzlichen Idee von Sonderwirtschaftszonen nehmen die Gewerkschaften ein, da diese Löhne und/oder Arbeitnehmerrechte durch dieses Instrument in Gefahr sehen.

*Den Hintergrund der aktuellen Diskussion um Sonderwirtschaftszonen bildet die aktuelle Wirtschafts- und Fiskalkrise:* Unabhängig von der genauen Stoßrichtung eint die genannten Vorschläge der Wunsch nach einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in Griechenland. Diese ist gekennzeichnet durch eine kontinuierliche und sich sogar beschleunigende Schrumpfung der Realwirtschaft seit 2008, ohne dass derzeit eine Rückkehr zu einem Wachstumspfad erkennbar wäre. Zudem fehlt der griechischen Regierung die Möglichkeit, sich auf absehbare Zeit an den privaten Kapitalmärkten weiter zu verschulden, um durch eine expansive Fiskalpolitik aus der Krise herauszukommen. Gleichzeitig steht ihr als Mitglied in der Eurozone das "klassische" Instrument der Abwertung nicht zur Verfügung. Ohne an dieser Stelle eine tiefgehende Analyse der Erfolgsaussichten einer stärker expansiven Nachfragepolitik – so diese möglich wäre – anstellen zu wollen, liegt daher der Handlungsbedarf bzw. der politische Handlungsdruck klar zutage.

*Im Kern geht es um die Organisation eines institutionellen Aufholprozesses:* Die Wirtschafts- und Finanzkrise nach dem Platzen der Immobilienblase auf dem US-amerikanischen Immobilienmarkt und der Pleite von Lehman Brothers im September 2008, führte 2009 zu einer tiefen Rezession in fast allen wichtigen Volkswirtschaften rund um den Globus. Diese Krise wurde ebenfalls weltweit mit expansiven Fiskal- und Geldpolitiken "lehrbuchmäßig" bekämpft, was denn auch zumeist zu einer recht raschen Erholung führte – ganz im Gegensatz zur Situation der Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er und zu Beginn der 1930er Jahre. Vor allem an der südlichen Peripherie der Eurozone ist diese Erholung jedoch nicht oder nur mit deutlicher Einschränkung eingetreten; hier hat die Krise vielmehr schon zuvor manifeste Defizite aufgedeckt, die eher im institutionellen Bereich liegen. Dazu gehören unter anderem fehlende Flexibilität von Arbeits- und Gütermärkten, Korruption und Vetternwirtschaft, die damit verbundene fehlende Effizienz staatlicher Ausgaben, Durchsetzungsprobleme bei staatlichen Einnahmen sowie ineffiziente und wirtschaftsfeindliche bürokratische Strukturen. Diese Faktoren bewirken bzw. begünstigen einen Mangel an (preislicher) internationaler

Wettbewerbsfähigkeit, die sich u.a. in einem persistenten und hohen Leistungsbilanzdefizit äußert. Daher liegt die Notwendigkeit auf der Hand, einen institutionellen Aufholprozess in Gang zu setzen, der auf die Qualität (wirtschaftsrelevanter) institutioneller Regelungen abstellt. Dieser notwendige Reformprozess könnte zunächst geografisch auf den Weg gebracht werden, womit die Idee einer “Modellregion” bzw. “Sonderwirtschaftszone” oder eben “Pilotregion” im Raum steht.

## 0.2 Aufbau des Gutachtens

*Das Gutachten ist weder länder- noch maßnahmenspezifisch ausgerichtet:* Der Gutachtauftrag ist trotz der oben geschilderten Problemlage an der südlichen Peripherie der Eurozone bzw. speziell in Griechenland nicht länder- oder maßnahmenspezifisch formuliert. Vielmehr geht es um eine generelle Evaluation der Gestaltungsoptionen von und Erfahrungen mit regionalen Sonderregimes, die auf eine Änderung des institutionellen Umfelds abzielen, und möglicherweise im Rahmen eines zeitlich und/oder räumlich begrenzten Experiments erprobt und evaluiert werden könnten. Konkretere Umsetzungsoptionen wären daher gesondert zu analysieren. Allerdings lassen die im Rahmen des vorliegenden Gutachtens angestellten Überlegungen und empirischen Diagnosen durchaus eine erste und grobe Priorisierung von Handlungsfeldern zu. Nachfolgend wird der Aufbau der Untersuchung kurz dargestellt und erläutert.

*Institutionen und wirtschaftliche Entwicklung:* Eine Beschäftigung mit institutionellen Pilotregionen hat zunächst der Frage nachzugehen, welche Bedeutung Institutionen für die wirtschaftliche Entwicklung haben. Zu dieser Frage gibt es eine umfangreiche theoretische und empirische Literatur, deren wesentliche Überlegungen und Ergebnisse im ersten Teil des Gutachtens vorgestellt werden. Vor allem zeigt sich dabei, dass institutionelle Regelungen nicht einfach durch formale Rechtsetzung etabliert werden können, sondern auch der gesellschaftlichen Akzeptanz bedürfen. Anders ausgedrückt: Das Konzept einer “Institution” kann nicht auf die formalen Spielregeln verkürzt werden. Vielmehr sind sowohl die Einbettung dieser Spielregeln in informelle Normen und Traditionen als auch die für die Implementierung entscheidenden Governance-Aspekte zu berücksichtigen. Diese Erkenntnis erklärt im Kern, dass und warum es keine “einfachen Wege” für institutionelle Verbesserungen gibt. Gestützt

wird dieser Befund durch die Erfahrungen in zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern sowie durch die sehr unterschiedlichen Entwicklungen der Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa.

*Ökonomische und juristische Analysen institutioneller Pilotregionen:* Nachdem die generelle Rolle von Institutionen beleuchtet wurde, ist das zunächst sehr unbestimmte Konzept der "Pilotregion" auf mögliche Inhalte und Gestaltungsoptionen hin zu untersuchen und dann einer näheren ökonomischen wie auch juristischen Analyse zu unterziehen. Die ökonomische Analyse hat dabei Anreizwirkungen und die mit der Einführung von Sonderregimes immer verbundenen Risiken einer institutionellen Arbitrage in den Mittelpunkt zu stellen. Eine rechtliche Analyse muss die Vereinbarkeit eines Sonderregimes mit sowohl nationalem als auch europäischem Recht sondieren; daneben ist aber auch der praktische Aspekt der Rechtsdurchsetzbarkeit zu beachten. Sowohl der ökonomische als auch der juristische Blickwinkel sind dabei jeweils sehr breit ausgerichtet, da keine länder- und/oder maßnahmenspezifische Analyse erfolgt.

*Ausgestaltungsoptionen institutioneller Pilotregionen im Rahmen der EU-Regionalpolitik:* Der Ausgangspunkt dieses Abschnitts ist die Feststellung, dass im Rahmen der EU-Regionalpolitik bereits ein Instrumentarium existiert, das auf die regionale Angleichung wirtschaftlicher Lebensverhältnisse gerichtet ist. Mithin sind die Zielstellungen institutioneller Pilotregionen und der Regionalpolitik auf Ebene der Europäischen Union recht ähnlich und jedenfalls konsistent. Daher wird im letzten Abschnitt des Gutachtens der Frage nachgegangen, inwieweit bestimmte Aspekte institutioneller Pilotregionen durch dieses vorhandene Instrumentarium abgebildet werden können. Dies ist schon allein deshalb von Interesse, weil für etablierte Instrumente zum einen Erfahrungen existieren, die eine entsprechend besser abgesicherte Prognose der Wirksamkeit zulassen, und zum anderen rechtliche Fragen der Kompatibilität mit nationalem und europäischem Recht positiv geklärt sind.

## 1 Institutionen und wirtschaftliche Entwicklung

### 1.1 Institutionen in der Wirtschaftspolitik

*Effiziente Institutionen sind Voraussetzung und Schmiermittel des Wirtschaftens:* Die Bedeutung institutioneller Faktoren für die wirtschaftliche Entwicklung ist unumstritten. Funktionierende Institutionen reduzieren Fehlallokationen, indem sie Unsicherheiten minimieren. Zum einen werden durch effiziente Institutionen bestimmte Verhaltensweisen von Individuen ausgeschlossen, was die Sicherheit des Wirtschaftens für alle anderen Wirtschaftssubjekte erhöht. So kann sich beispielsweise ein Unternehmer bei funktionierenden Institutionen darauf verlassen, dass ein zu erwerbendes Grundstück frei von Altlasten ist, Zulieferprodukte den Normen entsprechen und problemlos im Produktionszyklus verwendet werden können oder Kunden ihren Zahlungsverpflichtungen tatsächlich nachkommen. Ähnliches gilt für den Staat, der sich beispielsweise auf eine die Steuerhinterziehung minimierende Finanzverwaltung stützen und eine entsprechend genaue Haushaltsplanung erstellen kann oder für den Arbeitnehmer, der durch Gesetze vor plötzlicher Entlassung oder Ausfall von Lohnzahlungen geschützt ist, und daher seinen zukünftigen Konsum planen kann. Zum anderen erweitern effiziente Institutionen die Handlungsspielräume von Individuen aufgrund niedriger Transaktionskosten. Klassisches Beispiel hierfür ist ein funktionierendes Gerichtswesen: Je effizienter Gerichte oder Schiedsgerichte Ansprüche bei Disputen durchsetzen, desto eher kann auf eine teure, private vertragliche Absicherung und kostenintensive private Durchsetzungsmechanismen verzichtet werden.

*Institutionen als Instrument der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik:* In die konkrete Formulierung von wachstumsorientierter Wirtschaftspolitik sowie in die wirtschaftswissenschaftliche Forschung haben Institutionen seit den späten achtziger Jahren mit dem Konzept der “Good Governance” – Gute Regierungsführung – Eingang gefunden. Unter Guter Regierungsführung wird eine effiziente Gestaltung der öffentlichen Verwaltung auf allen administrativen Ebenen verstanden, was die Verwaltung von Staatsmonopolen und Staatseigentum einschließt. Mit diesem Konzept vollzogen die internationalen Finanzinstitutionen einen Paradigmenwechsel bei ihrer Kreditvergabe und erweiterten den Katalog ihrer Konditionalitäten von monetär und makroökono-

misch orientierten Zielvorgaben um institutionelle und strukturelle Forderungen, die auch sensible Bereiche von innenpolitischer Bedeutung wie z.B. die fiskalische Autonomie von Regionen oder den Verkauf von Staatseigentum umfassen. Diese so genannten Governance-bezogenen Konditionalitäten haben für die Kreditvergabe von IMF und Weltbank seitdem eine immer stärkere Rolle gespielt. Gegenwärtig haben strukturelle und institutionelle Konditionalitäten bei der Kreditvergabe ein höheres Gewicht als rein finanzielle Kriterien.

*Institutionelle Konditionalitäten der Kreditvergabe waren wenig erfolgreich und sind hoch politisiert:* Die institutionellen Konditionalitäten bei der Kreditvergabe waren allerdings nur begrenzt erfolgreich. Da institutionelle Konditionalitäten weiche Faktoren sind, die sich oft quantitativ nicht genau fassen und damit überprüfen lassen, wurden sie durch die Empfängerländer oft mit politischem Geschick unterlaufen wie entsprechende Untersuchungen belegen (Kapur, 2001). Den Umgehungsoptionen sind hier kaum Grenzen gesetzt: Von den Kreditgebern eingeforderte Gesetzesakte werden eingebracht und verabschiedet, aber de facto nicht implementiert. Restrukturierungen werden beraten und geplant, dann aber doch nicht umgesetzt oder so umgesetzt, dass sie den ursprünglich intendierten Zielen zuwiderlaufen. Oft fühlen sich auch neu gewählte Regierungen an die von Vorgängerregierungen gemachten Zusagen nicht mehr gebunden und verweisen auf ihre anders lautenden Parteiprogramme. Dies verdeutlicht auch das Problem, dass institutionelle Konditionalitäten als Eingriffe in die politische Souveränität empfunden werden. Umgekehrt werden auch in der öffentlichen Wahrnehmung der Geberländer institutionell konditionierte Kredite zumeist als politisch motiviert eingeordnet. Ein Beispiel hierfür ist die massive Unterstützung Russlands durch den Internationalen Währungsfonds in den Jahren nach dem Systemwechsel; diese sollte primär ein krisenbedingtes Zurückgleiten in den Kommunismus verhindern und war daher an extrem weiche institutionelle Konditionalitäten gebunden worden.

*Blaupausen institutioneller Reformen und ihrer Wirkung existieren nicht:* Sowohl für wirtschaftspolitische Zwecke als auch für die wissenschaftliche Überprüfung stellt sich das Problem, dass der Begriff "Institutionen" nicht exakt definiert ist und eine Vielzahl unterschiedlicher Ebenen und Komponenten enthält. Für die Formulierung von Wirtschaftspolitik sind grundsätzlich nur solche Komponenten eines institutionellen Um-

felds interessant, die auch “von oben”, d.h. durch Regierungshandeln, implementiert werden können. Institutionen, die über Jahrzehnte wachsen müssen, z.B. geänderte Wertvorstellungen der Wirtschaftssubjekte, entfallen damit. Eine Schwierigkeit bei der Ausarbeitung von Empfehlungen zur Implementierung “guter” Institutionen sind die Interaktionen zwischen den verschiedenen institutionellen Regelungen (siehe dazu bspw. Hare, 2012). Daher sind Ergebnisse zur Wirksamkeit von Institutionen zum einen mit entsprechenden Unsicherheiten behaftet und lassen sich zum anderen nicht ohne weiteres auf andere Länder übertragen. So kann beispielsweise ein starker Kündigungsschutz auf einem Arbeitsmarkt mit primär schlecht qualifizierten Arbeitsanbietern und zentraler Lohnfindung deutlich drastischere Konsequenzen haben als auf einem Arbeitsmarkt mit gut qualifizierten Arbeitskräften und dezentraler Lohnfindung. Die mangelnde Übertragbarkeit einer konkreten institutionellen Regelung auf unterschiedliche Länder wurde auch bei der Einführung juristisch unabhängiger Agenturen für die Steuereintreibung anschaulich belegt: Während in einigen Ländern die Steuereinnahmen und Steuereintreibungsquoten nach dieser administrativen Reform substantiell anstiegen, mussten in anderen Ländern die Agenturen nach kurzer Zeit wegen schlechter Ergebnisse wieder geschlossen werden (Das-Gupta, 1998). Zusammenfassend muss daher konstatiert werden, dass Aussagen zu ökonomischen Wirkungen von institutionellen Veränderungen seriös nicht genau quantifiziert werden können, auch wenn zu Wirkungsrichtungen sowie relevanten Komplementaritäten und Erfolgsdeterminanten sicherlich relevantes Wissen existiert. Entsprechende Erwartungen an die Wissenschaft sollten an dieser Stelle gleich gedämpft werden.

## 1.2 Ebenen und Messung von Institutionen

*Die Systematik von Williamson:* Die hinter dem Begriff “Institutionen” stehende Komplexität wird anschaulich von John Williamson erfasst. Er beschreibt eine Institutionenhierarchie mit vier Ebenen, die sich in ihrer Funktionalität wechselseitig bedingen (Williamson, 2000). Die unterste Ebene der Institutionen stellt die institutionelle Einbettung (social embeddedness) dar. Sie bildet die Grundlage für das Wirken der anderen drei institutionellen Ebenen – der formalen Regeln selbst (rules of the game), der Art wie mit diesen umgegangen wird (play of the game) und der einzelvertrag-

lichen Gestaltungsoptionen. Diese vier Ebenen bieten unterschiedliche Eingriffsmöglichkeiten und Ansatzpunkte für die Wirtschaftspolitik und wirken auf unterschiedliche Weise. Im Folgenden werden sie daher getrennt dargestellt und auf ihre Gestaltbarkeit hin untersucht.

**Abbildung 1 Vier-Ebenen-Struktur der Institutionen, in Anlehnung an Williamson (2000), S. 597**

<i>Ebene</i>	<i>Charakteristika</i>	<i>Zeitraum (Jahre)</i>	<i>Zweck</i>
1	Institutionelle Einbettung: informelle Institutionen, Bräuche, Traditionen, Normen, Religion	100–1000	Nicht kalkulierbar, spontan
2	Institutioneller Rahmen: Formale Spielregeln, besonders im Hinblick auf Eigentum (Gemeinwesen, Judikative, Bürokratie)	10–100	Verstehen der institutionellen Umgebung
3	Governance-Strukturen: Der Ablauf des Spiels, besonders im Hinblick auf Verträge	1–10	Gestaltung der Staatsführung
4	Ressourcenallokation und Beschäftigung: Preise und Mengen, Setzen von Anreizmechanismen	stetig	Gestaltung der Randbedingungen

### 1.2.1 Institutionen der ersten Ebene – der soziale Kontext

*Weiche institutionelle Faktoren:* Die institutionelle Einbettung umfasst informelle, nicht schriftlich festgehaltene Institutionen. Hierzu zählen historisch geprägte kulturelle und soziale Normen, Religion, Werte und Einstellungen einer Bevölkerung, das in der Bevölkerung herrschende Vertrauen gegenüber privaten und staatlichen Akteuren, der soziale Zusammenhalt bzw. das vorhandene Sozialkapital, die Wertschätzung von Bildung und Umwelt und vieles mehr. Diese Normen sind für jede Gesellschaft, mitunter für jede Gesellschaftsschicht, spezifisch und lassen sich nur schwer erfassen. Als Beispiel für die Unschärfe in der Definition mögen opake Begriffe wie der “individualistisch” geprägte westliche Lebensstil gegenüber dem “kollektivistisch” geprägten Stil in Asien angeführt werden oder die viel zitierte sogenannte “Steuer-moral” .

*Institutionelle Reformen benötigen soziale Kontextualisierung:* Den Institutionen der ersten Ebene ist eine starke Beharrungskraft immanent, sie verändern sich nur sehr langsam im Zeitraum von Generationen und können von außen nicht induziert bzw. verändert werden. Allerdings beeinflussen sie den Umgang einer Gesellschaft mit den formellen Institutionen der weiteren drei Ebenen, wie Untersuchungen zu den ehemaligen Gebieten des Habsburger Reiches in der Ukraine zeigen: In diesen Gebieten funktionieren dieselben formellen Institutionen unter derselben aktuellen Regierung besser als in den Landesteilen, die historisch nicht zum Habsburger Reich gehört hatten (Boeckh et al., 2010). Ähnliches wurde von Robert Putnam für Süd- und Norditalien gezeigt: Beide Regionen haben dieselben formalen Institutionen, unterscheiden sich jedoch hinsichtlich ihrer sozialen Partizipation am Gemeinwesen. Putnam argumentiert, dass wegen der im Norden stärker ausgeprägten sozialen Teilhabe am öffentlichen Leben die Institutionen effizient funktionieren, was eine gute wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht, während dies im Süden nicht in gleichem Maße der Fall ist (Putnam, 1993). Und auch in Deutschland ist der Konvergenzprozess zwischen West und Ost nach der Wiedervereinigung trotz einer vollständigen Übernahme der formellen Institutionen bei weitem nicht vollendet, sondern im Gegenteil seit einiger Zeit zu einem jedenfalls vorübergehenden Stillstand gekommen. Diese Beispiele zeigen, dass eine gute institutionelle Einbettung Voraussetzung für die erfolgreiche Implementierung institutioneller Veränderungen – sprich Reformen – auf anderen Ebenen ist. Dies gilt auch für die hier zu untersuchende Schaffung institutioneller Pilotregionen. So könnte eine traditionell orientierte ländliche Bevölkerung eher Probleme mit der Einführung neuer Institutionen haben als eine innovationsfreudige städtische Bevölkerung; dasselbe gilt für “von außen” kommende Ratschläge, die bei weltoffenen Bevölkerungsschichten gern aufgenommen, von eher abgeschlossenen Strukturen aber eher abgelehnt werden.

*Keine institutionellen Reformen ohne Länderexpertise:* Das Scheitern vieler sachlich und von den Anreizstrukturen her richtig gestalteter Reformmaßnahmen ist letztlich auf mangelnde Kenntnis länderspezifischer Faktoren zurückzuführen. Ein Beispiel hierfür ist die missglückte Massenprivatisierung von Staatseigentum in vielen Staaten der ehemaligen Sowjetunion – der auf die Privatisierungsgutscheine aufgedruckte Nominalwert von Anteilen wurde von den in Börsenterminologie völlig unerfahrenen Bürgern als unmittel-

barer Geldwert interpretiert und so die Anteile meist zu einem Bruchteil des echten Wertes “versilbert”. Dies führte zu völlig unerwünschten Verteilungswirkungen und einer sozialen Unausgeglichenheit der Privatisierung bis hin zur Ablehnung weiterer Reformen durch die Bürger, nachdem der an ihnen begangene “Betrug” offenbar geworden war.

*Erfassung von sozialen Kontexten durch Befragungen:* Institutionen der ersten Ebene können nur auf dem Wege der Befragungen von Individuen erfasst werden. Darauf basierend gibt es verschiedene Datensätze mit unterschiedlichem Anspruch und unterschiedlicher Qualität. Der bekannteste und umfassendste ist der seit 1990 alle fünf Jahre in mehreren Dutzend Ländern durch eine wissenschaftliche Nicht-Regierungs-Organisation erhobene World Values Survey (WVS). Unter den weiteren Surveys mit regional begrenzterem Zuschnitt und geringerer Erhebungsfrequenz ist für die Zwecke dieses Gutachtens noch der in den östlichen Transformationsstaaten von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung EBRD erhobene Life in Transition (LITS) Survey erwähnenswert. Dieser wurde in zwei Befragungswellen, 2006 und 2010, durchgeführt und zeigt auch, wie sich die Wirtschaftskrise auf die Einstellung der Bevölkerung zu marktwirtschaftlichen Reformen ausgewirkt hat. Tabellen 1 und 2 im Anhang geben einen Überblick über die von den Surveys abgedeckten Felder, die für die Analyse institutioneller Fragen relevant sind. Für das Design von Reformen auf regionaler Ebene sind die Surveys allerdings nur dann hilfreich, wenn die Daten gesondert nach regionalen Kriterien analysiert werden.

### **1.2.2 Institutionen der zweiten Ebene – Die Spielregeln**

*Formale Regeln sind rasch änderbar und können daher als Elemente konditionierter Hilfestellung verwendet werden:* Die zweite Ebene der Institutionenhierarchie bildet den institutionellen Rahmen einer Gesellschaft und besteht aus grundlegenden formalen und in der Regel schriftlich fixierten Spielregeln (rules of the game). Hierunter fallen beispielsweise Verfassungen, Gesetze, definierte Eigentumsrechte, die schriftlich formulierte Festlegung der hoheitlichen Aufgaben des Staates. Institutionen dieser Ebene weisen teils evolutorische, teils konstruktivistische Elemente auf. Im Vergleich zu den informellen Institutionen können sie relativ rasch geschaffen und auch verändert werden. Daher gehört diese Ebene von Institutionen – der Erlass konkreter Gesetze oder gesetzesähnlicher Rechtsakte – zum klassischen Forderungskatalog der konditionierten Kre-

ditvergabe durch die internationalen Finanzorganisationen. Die Gesetze sollen dann die notwendigen Strukturreformen einleiten – und werden mit den tatsächlichen Reformen fälschlicherweise oft gleichgesetzt.

*Kodifizierung formaler Regeln ist nicht gleich Implementierung:* Formale Regeln lassen sich relativ einfach erfassen, was für die Beurteilung der Einhaltung von Konditionalitäten positiv ist. Allerdings besagt die Existenz eines formalen Rechtsrahmens noch nichts über dessen tatsächliche Implementierung, geschweige denn über die Wirksamkeit. Gut sichtbar wurde diese Diskrepanz bei der forcierten Etablierung eines marktwirtschaftlichen Rechtsrahmens in osteuropäischen Transformationsstaaten. Hier wurde in kürzester Zeit, teilweise durch Übernahme entsprechender Vorlagen aus entwickelten Marktwirtschaften, ein gänzlich neuer Rechtskörper geschaffen. Dessen juristische Bedeutung war den Verantwortungsträgern und Rechtsanwendern teilweise nicht einmal dem Inhalt nach klar – und konnte es mangels juristischer Vorbildung auch nicht sein. Weniger stark war das juristische Gefälle, das die EU-Beitrittsstaaten bei der Übernahme des *Acquis Communautaire* zu bewältigen hatten. Zudem griff hier eine intensive Beratungs- und Ausbildungstätigkeit, die von der EU finanziert wurde und das Problem zumindest entschärfte.

*Erfassung der Diskrepanz zwischen Kodifizierung und Implementierung:* Um die Wirksamkeit formaler Institutionen besser einschätzen zu können, hat die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung EBRD in ihren jährlich erscheinenden Fortschrittsberichten zur Transformation (Transition Reports) regelmäßig zwischen der formalen Kodifizierung von Gesetzen als “legal extensiveness” und der tatsächlichen Umsetzung derselben als “legal intensiveness” unterschieden. Auch die EU ist sich der Diskrepanz zwischen Ratifizierung und Implementierung von Reformen bewusst. In der MICREF-Datenbank, die von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen geführt wird, wird daher für mehrere Reformbereiche unter anderem festgehalten, wie viel Zeit von der Annahme eines Gesetzes bis zu seiner Implementierung vergeht. Hierbei lassen sich, je nach Reformbereich und Land, Verzögerungen von mehreren Jahren beobachten. Zahlreiche schon angenommene Reformen sind immer noch nicht implementiert. Eine genauere Analyse dieser Daten für die Krisenländer kann bei weiterer Konkretisierung des Vorhabens der Schaffung institutioneller Pilotregionen einen Hinweis darauf geben, in welchen Regulierungsbereichen noch Defizite hinsichtlich der Implementierung bestehen.

### 1.2.3 Institutionen der dritten Ebene – Der Ablauf des Spiels

*Der öffentliche Sektor als Serviceanbieter:* Auf der dritten Ebene von Williamsons Institutionenhierarchie sind die “Governance-Strukturen” anzusiedeln, d.h. die Steuerungs- und Anreizsysteme, die eine Vielzahl von konkreten Vertragsbeziehungen und damit den konkreten “Ablauf des Spiels” beeinflussen (play of the game). Der Begriff “Governance” kann sich sowohl auf die Führungsstrukturen auf Unternehmensebene beziehen (corporate governance) als auch auf die Führungsstrukturen im öffentlichen Sektor (public governance). Mit Blick auf mögliche Elemente einer institutionellen Pilotregion steht selbstredend das Agieren des öffentlichen Sektors im Vordergrund. Dabei geht es nicht nur um die Führung der Regierungsgeschäfte (government) im engeren Sinne, sondern generell um die Handlungsweise und Durchsetzungskraft des gesamten öffentlichen Sektors auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung. Zu einer guten Regierungsführung in diesem Sinne gehören eine verlässliche und verantwortungsvolle Regierung, eine kompetente und unbestechliche öffentliche Verwaltung bis hinunter zur kleinsten Verwaltungseinheit, eine solide Wirtschafts- und Finanzpolitik, das Angebot einer guten Infrastruktur, sowie das Respektieren von Recht und Gesetz durch die jeweilige Exekutive (rule of law).

*Governance als Ansatzpunkt institutioneller Reformen:* Auf der Ebene der Governance können über die Setzung entsprechender Anreize Änderungen angestoßen werden, ohne dass der bestehende Rechtsrahmen, sei er national oder europäisch, verändert werden muss. Als Beispiel sei hier die fiskalische Dezentralisierung genannt: Je unmittelbarer nachgeordnete Gebietskörperschaften durch die Ansiedlung von Unternehmen über Steuereinnahmen profitieren, desto mehr werden sie sich um die Ansiedlung von Unternehmen bemühen und entsprechende Angebote an Service und Infrastruktur bereitstellen. Allerdings sind viele der auf dieser Ebene gestaltbaren Institutionen abhängig vom Verhalten(-skodex) und der Motivation konkreter Personen. Andere Elemente sind nur schwer bzw. über lange Zeiträume von außen veränderbar – dies gilt beispielsweise für das Korruptionsniveau oder die Achtung von Gesetzen. Generell hängen Reformen auf der Ebene der Governance davon ab, dass die Führungselite reformfreudig ist und Reformen auf den nachgeordneten Ebenen auch durchsetzen kann. Ohne diese Grundbedingung sind institutionelle Reformversuche auf dieser Ebene zum Scheitern verurteilt.

*Problematische Einschätzung der Qualität von Governance auf Länderebene:* Zur Beurteilung der Qualität von Governance stehen zwei Arten von Indikatoren zur Verfügung – Indikatoren, die durch externe Experten auf Länderebene erfasst werden und Indikatoren, die durch die Befragung von Unternehmen bzw. Experten aus dem Unternehmensumfeld und/oder Haushalten gewonnen werden; die zweite Gruppe wird im nachfolgenden Abschnitt behandelt. Zur ersten Gruppe gehören Indikatoren, die eine einzelne Komponente von Governance erfassen, wie z.B. die Einschätzung des Korruptionsniveaus eines Landes, die jährlich von Transparency International vorgenommen und publiziert wird. Die meisten Indikatoren zur Governance bilden jedoch mehrere Komponenten der Regierungsführung ab. Der Index of Economic Freedom, der jährlich von der Heritage Foundation und vom Wall Street Journal herausgegeben wird, erfasst und aggregiert rund 50 Variablen zu Handelspolitik, Geldpolitik, Lohn- und Preissetzung, Steuerlast, Eigentumsrechten und weiteren Bereichen der Wirtschaftspolitik (vgl. Tab. 3 im Anhang) und errechnet auf dieser Basis ein Ranking, das derzeit 184 Länder umfasst. Die Bewertung dieser Elemente muss notwendigerweise vor einem bestimmten normativen Hintergrund erfolgen. Die klare neoliberale Fokussierung des Index of Economic Freedom impliziert, dass beispielsweise Mindestlöhne, strenge Umweltstandards oder strenge Publizitätsvorschriften ein Land als “unfreier” erscheinen lassen, auch wenn die konkrete Wirksamkeit dieser Regelungen auch unter rein ökonomischen Gesichtspunkten kontrovers diskutiert werden kann. So können Mindestlöhne Marktmacht von Arbeitgebern aus gesamtwirtschaftlicher Sicht effizient bekämpfen und Umweltstandards negative Externalitäten eindämmen; damit besteht zumindest die Denkmöglichkeit, dass diese konkreten Einschränkungen individueller wirtschaftlicher Freiheiten kollektiv effizient sind. Vergleichbares gilt für den Global Competitiveness Index, den das World Economic Forum erstellt. Hier werden 12 Kategorien von wachstumsbeeinflussenden Faktoren zu einem Indikator zusammengefasst und ebenfalls ein Länderranking vorgenommen. Die erste Kategorie erfasst das institutionelle Umfeld eines Landes an Hand von 21 Fragen, darunter Fragen nach dem Schutz von Eigentumsrechten, nach der Unabhängigkeit der Justiz, nach dem Investorenschutz und nach der Regulierungsdichte (vgl. Tab. 4 im Anhang). Auch die aus mehreren Quellen aggregierten Governance-Indikatoren, die die Weltbank von 1996 bis 2010 in jährlichen Abständen erhoben hat, haben einen klaren normativen Hintergrund, wie ein Blick auf die

Auswahl der einzelnen Indikatoren in Tab. 1 zeigt. Da zudem die Daten nur auf Länderebene erhoben und nicht jährlich aktualisiert werden, sind diese Indikatoren für die Identifikation und Analyse der Handlungsfelder in den Krisenländer zwar unentbehrlich, können aber für die regionale und inhaltliche Abgrenzung institutioneller Pilotregionen letztlich nur als Hintergrundinformation herangezogen werden.

**Tabelle 1 Beschreibung des Weltbank-Indikators zur Qualität der Governance (WGI)**

<i>Worldwide Governance Indicators</i>	
<i>Indikator</i>	<i>Beschreibung</i>
Voice and Accountability	Gibt das Ausmaß der Mitwirkung von Bürgern eines Landes in puncto politischer Mitbestimmung an sowie den Grad der Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit.
Political Stability and Absence of Violence/Terrorism	Gibt die Wahrscheinlichkeit dafür an, dass die Regierungsführung durch verfassungswidrige oder gewalttätige Mittel destabilisiert oder gar gestürzt werden kann.
Government Effectiveness	Beschreibt die Qualität des öffentlichen Dienstes und der staatlichen Verwaltung sowie deren Unabhängigkeit von politischen Einflüssen. Weiterhin die Fähigkeit der Regierung zur Erarbeitung und Implementierung von Gesetzesvorhaben sowie die Glaubwürdigkeit derselben bezüglich der Durchsetzung solcher Maßnahmen.
Regulatory Quality	Gibt die Fähigkeit der Regierungsführung wider, eine Politik zu betreiben und durchzusetzen, welche die Privatwirtschaft in ihrer Entwicklung begünstigt und fördert.
Rule of Law	Gibt das Maß des Vertrauens und der Berechenbarkeit von staatlichen Vertretern wider, schätzt ein inwiefern sich diese an Vorschriften halten, insbesondere bei der Durchsetzung von Verträgen und Eigentumsrechten. Auch die Effektivität der Polizei und der Gerichte zählen hierzu, genauso wie die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Kriminalität und Gewalt.
Control of Corruption	Beschreibt die Ausbreitung der privaten Vorteilsnahme von öffentlichen Vertretern sowie die Spannweite der Einflussnahme von Eliten und Interessensgruppen auf den Staat.

Quelle: World Bank, WGI Database; eigene Übersetzung

*Die Einschätzung von Governance auf Unternehmensebene ist ebenfalls nur auf Ebene eines Landes möglich:* Auf den ersten Blick besser geeignet für die Einschätzung der Qualität von Governance scheinen die Indikatoren, die auf Basis der Befragung von Personen aus dem Umfeld von Unternehmen oder der Befragung von Unternehmen selbst erhoben werden. Am detailliertesten und umfänglichsten ist hier der Ease of Doing Business Index (WBDB), der seit 2003 jährlich von der Weltbank erhoben wird und die ganze Bandbreite eines unternehmerischen Lebenszyklus von der Eröffnung bis zur Schließung abbildet. Einen Überblick über die auf Basis zahlreicher Einzelfragen aggregierten Indikatoren bietet Tab. 2. Regionale Unterschiede, die für die Identifizierung institutioneller Pilotregionen wichtig wären, lassen sich allerdings auch aus diesen Daten nicht erschließen, da hier ein hypothetisches, in der Hauptstadt angesiedeltes Durchschnittsunternehmen konstruiert wird, dessen Beschränkungen aufgrund von Regulierung durch im unternehmerischen Sektor tätige Experten (Anwälte, Consultants, Verbandsfunktionäre, Cargo-Unternehmen etc.) bewertet werden. Da dieses typische Unternehmen als GmbH-äquivalentes Gebilde konstruiert ist, bleiben zudem viele Schwierigkeiten peripherer und in anderer Rechtsform existierender Unternehmen verborgen. Regionale Unterschiede können letztlich nur über repräsentative, teure und schwer administrierbare direkte Unternehmensbefragungen sichtbar gemacht werden. Für die osteuropäischen Transformationsstaaten hat die EBRD solche Befragungen seit 1999 regelmäßig alle drei Jahre durchgeführt, wobei der Fragenkatalog über die Jahre geringfügig modifiziert wurde. Die letzte Runde des Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) wurde 2008 durchgeführt und umfasst 29 Staaten. Für Europäische Staaten führt die Weltbank in Form der World Bank Enterprise Surveys ähnlich strukturierte Unternehmensbefragungen durch, allerdings in wesentlich größeren Zeitabständen. Für eine ländervergleichende Analyse sind diese Surveys somit nicht geeignet, allerdings bieten sie einen methodischen Ansatzpunkt für die zeitnahe Erfassung institutioneller Schwächen in den europäischen Krisenstaaten.

**Tabelle 2 Zusammensetzung des World Bank Doing Business Indicators**

<i>World Bank Doing Business Indicator</i>	
<i>Indikator</i>	<i>Beschreibung</i>
Unternehmensgründung	Verfahren, Zeit, Kosten und Mindestkapital für eine Unternehmensgründung
Baugenehmigungen	Vorgehen, benötigte Zeit und Kosten für die Errichtung eines Betriebsgebäudes
Stromversorgung	Prozedur, Zeit und Kosten um einem neu errichteten Betriebsgebäude eine kontinuierliche Stromversorgung zu gewährleisten
Eintragung von Eigentum	Notwendige Schritte, Zeit und Kosten, um registriertes Eigentum zu erwerben. Hier wird ein standardisierter Fall angenommen, in dem ein Unternehmer ein Grundstück mit geklärten Eigentumsverhältnissen erwerben möchte. Die Unterpunkte enthalten: (1) Anzahl der Vorgänge für die Eintragung (2) Anzahl der benötigten Tage für die Eintragung (3) Prozentuale Kosten der Eintragung relativ zum Eigentumswert
Kreditzugang	Schwierigkeitsgrad des Zugangs zu Krediten, Quantität und Qualität der bereitgestellten Bonitätsinformationen
Gläubigerschutz	Kennziffern zum Grad der Offenlegungspflichten und der Haftung der Unternehmensführung sowie die Möglichkeit zur Prozessführung gegen Anteilseigner
Steuerzahlung	Anzahl der gezahlten Steuern, Summe der Arbeitsstunden, die mit Steuerangelegenheiten verbracht werden müssen und gesamte zu zahlende Steuern als Teil des Bruttogewinns
Internationaler Handel	Anzahl der benötigten Formalien, Kosten und Zeit, um ex-und importieren zu können
Durchsetzung von Verträgen	Vorgehensweise, Zeit und Kosten, um Vertragspunkte geltend zu machen
Insolvenzverfahren	Kennzahl zur Sanierungsgeschwindigkeit von Unternehmen als eine Funktion von Zeit, Kosten und anderen Faktoren wie Kreditgewährung und die Wahrscheinlichkeit des Fortbestandes des Unternehmens

Quelle: World Bank, Doing Business Database; eigene Übersetzung

#### **1.2.4 Institutionen der vierten Ebene – Ressourcenallokation durch Vertragsgestaltung**

*Die Effizienz von Verträgen hängt von formalen Institutionen ab:* Die vierte institutionelle Ebene betrifft die konkrete Ausgestaltung von geschäftlichen Erträgen unter Berücksichtigung der formalen Institutionen als begrenzendem Faktor. Eine “effiziente Vertragsgestaltung” kann aus vertragstheoretischen Optimierungsansätzen abgeleitet werden. Generell gilt, dass Verträge gesamtwirtschaftlich umso eher ineffizient werden bzw. gar nicht erst zustande kommen, je größer das Informationsgefälle zwischen den beteiligten Vertragsparteien ist. Durch entsprechende Vertragsgestaltung lassen sich jedoch die potentiell negativen Auswirkungen von Informationsgefällen neutralisieren. Ein privatrechtliches Beispiel hierfür sind individuelle Arbeitsverträge, die geltendes Arbeitsrecht zu beachten haben, und gleichzeitig durch monetäre Leistungsanreize für den Arbeitnehmer das Problem einer nur unvollständigen Beobachtbarkeit der individuellen Leistung lösen. Im öffentlichen Bereich können die konkreten Bedingungen bei der Auktionierung von Staatsvermögen genannt werden. Auch hier sind geltende Gesetze zu beachten, die jedoch typischerweise Gestaltungsspielräume belassen, bspw. was die Übernahme von Altlasten oder die konkrete Ausgestaltung der Auktion angeht. Für die Etablierung institutioneller Pilotregionen können diese Überlegungen insofern von Bedeutung sein, als die Bedingungen für die Effizienz unterschiedlicher Vertragsgestaltung über verschiedene Regionen variieren können. Expertise für effiziente Vertragsgestaltung muss daher mit entsprechender Länderexpertise gekoppelt werden.

### **1.3 Wie wirken Institutionen?**

#### **1.3.1 Die makroökonomische Ebene: Institutionen wirken auf Wachstum**

*Institutionen wirken auf Wachstum, sind selbst aber auch durch ökonomische Faktoren bedingt:* Zahlreiche länderübergreifende empirische Untersuchungen zeigen, dass gut funktionierende Institutionen andere Wachstumsfaktoren wie geografische Lage, natürliche Ressourcen oder gut ausgebildetes Humankapital positiv ergänzen. In der neueren wirtschaftswissenschaftlichen Forschung werden Institutionen sogar zunehmend als der entscheidende Faktor angesehen, der weltweite und persistente Einkommensungleich-

heiten zwischen Ländern erklären kann (Rodrik, 2003; Rodrik et al., 2004). Aber auch die umgekehrte Kausalität von der ökonomischen Situation auf die Qualität von Institutionen kann relevant sein: So können sich beispielsweise reichlich vorhandene Öl- und Gasreserven zu einem “Fluch” entwickeln. Die dadurch erzielbaren Einkommen generieren Anreize für ineffizientes “rent seeking” und damit für gesamtwirtschaftlich ineffiziente Verhaltensweisen wie korruptive Praktiken und Mitnahmeeffekte.

*Der positive Zusammenhang zwischen Institutionen und Einkommensniveau steht außer Zweifel:* Motiviert von den seit 1996 laufenden detaillierten Erhebungen der Weltbank zu institutionellen Faktoren und Governance, wurden zahlreiche empirische Untersuchungen erstellt, die den Zusammenhang zwischen Institutionen und wirtschaftlichem Erfolg von Ländern untersuchen. Gemeinsam ist diesen Studien, dass sie verschiedene Maße wirtschaftlicher Performance erklären, mit unterschiedlichen, die Qualität von Institutionen erfassenden Indikatoren. Die meisten Studien können einen positiven Zusammenhang empirisch nachweisen. Ausnahmen existieren durchaus, können aber beispielsweise durch mangelnde Variation in bestimmten institutionellen Indikatoren erklärt werden. Was die Studien in der Regel nicht leisten können (und teilweise auch nicht beabsichtigen), ist die Beurteilung der Wirkung ganz spezifischer Institutionen und vor allem die Entwicklung operationaler Vorschläge, wie diese implementiert werden können. Zudem sind einige Institutionen nicht einfach durch Regierungshandeln “von oben” implementierbar und daher wirtschaftspolitischen Maßnahmen nicht zugänglich.

*Makrostudien bieten nicht immer Ansatzpunkte für die Formulierung von Wirtschaftspolitik:* So belegt eine große Anzahl von Studien, dass Indikatoren für Demokratie und wirtschaftliches Wachstum positiv zusammenhängen; jedoch besteht Uneinigkeit über die Richtung der Kausalität. Daneben existieren aber auch zahlreiche Studien die darauf hinweisen, dass autokratische Regime gute wirtschaftliche Ergebnisse erzielen können (Apolte, 2011). Für die Etablierung von institutionellen Pilotregionen spielt diese Diskussion aber mangels direkter Implementierbarkeit keine Rolle. Aus dem gleichen Grund ist es auch für die Formulierung wirtschaftspolitischer Programme wenig hilfreich zu wissen, dass Verhaltenskategorien wie der Respekt vor dem Gesetz (rule of law) positiv mit Wirtschaftswachstum korrelieren. Aber selbst Studien zum Einfluss der “guten Regierungsführung” sind nicht ohne weiteres wirtschaftspolitisch umsetzbar.

Zwar ist good governance (gemessen durch die Indikatoren der Weltbank) eindeutig mit einem höheren Pro-Kopf-Einkommen korreliert. Welchem der Subindikatoren besondere Beachtung geschenkt werden sollte, ist schon deshalb nicht beantwortbar, weil die Subindikatoren untereinander hoch korreliert sind. Weiterhin ist es auch hier nicht möglich, die Kausalitätsrichtung eindeutig zu bestimmen (Kaufmann/Kraay, 2002).

*Eigentumsrechte und Finanzinstitutionen:* Konkreter wird es bei den Studien, welche die Bedeutung von Eigentumsrechten untersuchen und zu dem Schluss kommen, dass diese mit Einkommensunterschieden korrelieren (Knack/Keefer, 1995). Damit sind alle Institutionen, die Eigentumsrechte definieren und stärken – vom Katasteramt bis zur entsprechenden Ausgestaltung von Gesetzen – geeignet, um Wachstum zu induzieren. Auch zur Ausgestaltung und Bedeutung von Finanzmärkten gibt es zahlreiche Untersuchungen (Rajan/Zingales, 2001). Darüber hinaus konnte in vielen Studien nachgewiesen werden, dass die Zentralbankunabhängigkeit zu guter makroökonomischer Performance beiträgt (Alesina/Summers, 1993). Gut entwickelte Finanzinstitutionen und ein hoher Grad an Finanzintermediation korrelieren mit langfristigen Wachstumsraten (Beck et al., 2000). Auch wenn bei diesen Untersuchungen die Frage nach der Kausalitätsrichtung – sorgen gute Institutionen für Wachstum oder sorgt eine wachsende Wirtschaft für bessere Institutionen? – nicht abschließend geklärt ist, so liefert diese Literatur doch eine Fülle von Befunden, die für die konkrete Ausgestaltung institutioneller Pilotregionen hilfreich sind. Selbstverständlich hat diese Ausgestaltung aber wieder länderspezifisch zu erfolgen.

### **1.3.2 Die mikroökonomische Ebene: Institutionen wirken auf unternehmerisches Handeln**

*Institutionen als Service-Angebote für Unternehmen:* Wie schon erläutert, minimieren effiziente Institutionen Unsicherheiten und senken so Transaktionskosten. Umgekehrt stellen schwache Institutionen für Unternehmen eine Behinderung ihrer Geschäftstätigkeit dar. Explizite theoretische Modellierungen gibt es unter anderem zur Bedeutung von Kreditbeschränkungen, zu den Kosten der Vertragsdurchsetzung, zum Investorenschutz und zur Bedeutung von Markteintrittskosten. In der Praxis geht es bei der Schaffung effizienter Institutionen darum, Beschränkungen aufzuheben und entsprechende Friktionen zu beseitigen. Da auch die Komplexität des unternehmerischen

Handeln mit der Einbindung in supranationale Regulierung und weltweite Arbeitsteilung immer mehr zugenommen hat, ist es für Unternehmen immer wichtiger, keiner Behinderung ihrer Geschäftstätigkeit ausgesetzt zu sein, sondern auf einen guten “Service” zugreifen zu können (Karlsson, 2012). Hierzu gehören auch die physische Infrastruktur (Verkehr, Energie, Wasser etc.), ein gutes Angebot an unternehmerischen Service-Leistungen (Kammern und Verbände, Anwälte, Berater, Banken, IT), ein wirtschaftsfreundlich arbeitender öffentlicher Verwaltungsapparat sowie eine effiziente Legislative und Gerichtsbarkeit. Diese Orientierung lässt sich bei der Etablierung institutioneller Pilotregionen verfolgen, ohne dass Konflikte mit nationalem oder EU-Recht auftreten.

*Institutionen mit besonderer Bedeutung für unternehmerisches Handeln:* Im Weltentwicklungsbericht 2002 “Building Institutions for Markets” nennt die Weltbank drei Arten von Institutionen, die für unternehmerisches Handeln eine herausragende Bedeutung haben:

- a) *Institutionen, die Verfügbarkeit von Informationen über Marktbedingungen, Marktteilnehmer und gehandelte Güter sicherstellen.* Dazu gehören Kammern, Kreditauskunfteien, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, Wirtschaftsforschungsinstitute, aber auch alle staatlichen Maßnahmen, die das Einholen von bzw. den Schutz entsprechender Informationen regulieren (z.B. Offenlegungsvorschriften).
- b) *Institutionen, die Eigentums- und Vertragsrechte definieren und diese durchsetzbar machen.* Hierunter fallen Einrichtungen wie Katasterämter und Patentämter, aber auch die relevante Gesetzgebung vom verfassungsrechtlich garantierten Eigentumschutz bis zum nachgeordneten Verwaltungsakt.
- c) *Institutionen, die den freien Wettbewerb ermöglichen bzw. sicherstellen.* Ein guter Schutz des freien Wettbewerbs sorgt dafür, dass Ressourcen effizient verwendet werden. Die Abschaffung von Markteintritts- und Marktaustrittsbarrieren ist hier zentral. Angesprochen sind hier aber auch die Korruptionsbekämpfung sowie die Öffnung von geschlossenen Business-Gruppierungen. Diese Dinge sind von einer effizient arbeitenden Wettbewerbsaufsicht sicherzustellen.

*Der positive Einfluss guter Institutionen auf Unternehmenserfolg ist nachweisbar – auch wenn bisweilen Anomalien beobachtet werden:* Wie bei den makroökonomischen Wirkungen von Institutionen lässt sich konstatieren, dass ein positiver Einfluss von Institutionen auf die Performance von Unternehmen durch empirische Untersuchungen gut belegt ist. Dies gilt insbesondere, wenn von externen Experten erstellte umfassende Bewertungen bzw. rankings wie Doing Business, Index of Economic Freedom, Global Competitiveness und Ähnliche herangezogen werden. So weisen politische Stabilität, gute Regierungsführung, wenig Korruption, geringe Regulierungsdichte, hohe Transparenz, effiziente Bürokratie und ein hohes Niveau an ökonomischer Freiheit empirischen Untersuchungen zufolge eine positive Korrelation mit dem Unternehmenserfolg auf. Damit wird die positive Wirkung von guten Institutionen auf makroökonomischer Ebene bestätigt; da die Indikatoren aber aus einem Bündel von Institutionen bestehen und nicht hinreichend konkret sind oder – wie das Korruptionsniveau – kaum von außen beeinflussbar sind, lassen sich konkrete Handlungsempfehlungen für die Etablierung von Pilotregionen hieraus jedenfalls nicht ohne Weiteres ableiten. Gezeigt wird die hohe Bedeutung des Schutzes von Eigentumsrechten in einer Studie der Weltbank, die sich auf Daten von über 10.000 Firmen in mehr als 80 Ländern stützt (World Bank, 2003). Eine weitere Studie von Weltbank-Autoren, die diese Datenbasis nutzt, bestätigt die herausragende Rolle guter Finanzinstitutionen für die Unternehmensentwicklung; andere Wachstumshemmnisse wie die Güte der Infrastruktur und die Effizienz der Rechtsprechung haben allerdings laut dieser Studie keinen signifikanten Einfluss auf Unternehmen (Ayyagari et al., 2008). Eine andere Studie zeigt, dass ein gut ausgeprägter Patentschutz mit höherer Faktorproduktivität und höheren spill-over-Effekten bei Forschung und Entwicklung einhergeht, sowohl im nationalen als auch im internationalen Rahmen (Coe et al., 2008). Wenn einzelne Geschäftshindernisse im Hinblick auf unternehmerisches Verhalten untersucht werden, sind die Ergebnisse weniger aussagekräftig, bisweilen widersprüchlich und weisen teilweise nicht den erwarteten Effekt nach. Zu diesen “überraschenden” Befunden gehört beispielsweise, dass die Höhe von Ex- und Importen nicht mit von Experten berichteten Hindernissen bei der Abwicklung dieser Geschäfte

zusammenhängt oder berichtete Probleme mit der Eigentumsregistrierung nicht mit der Bautätigkeit der Unternehmen zusammenhängen (Commander/Nikolski, 2010).

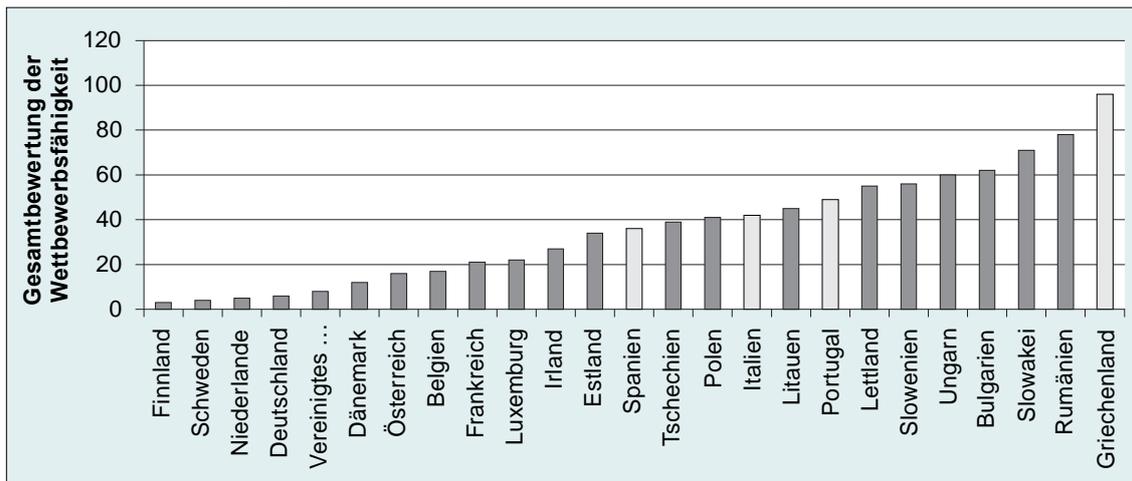
*Es gibt mehrere Erklärungen für “überraschende” Befunde:* Der gerade genannte Befund lässt sich auch so interpretieren, dass die Absenz von Geschäftshindernissen keine hinreichende Bedingung für den Unternehmenserfolg ist – was für sich genommen eine wenig spektakuläre Beobachtung ist. Bei einem Blick auf die Beurteilung von Institutionen durch die Unternehmen wird aber auch deutlich, dass die Einschätzung der Qualität von Institutionen sehr subjektiv ist. So variiert die Einschätzung über verschiedene Regionen (was zumindest bei nationalen Regulierungstatbeständen verwunderlich ist), und sowohl innerhalb von als auch über Branchen hinweg teilweise recht deutlich. Damit ist schon die Wahrnehmung institutioneller Qualität offenbar nicht einfach. Daraus folgt dann schon fast zwangsläufig, dass Unternehmenserfolg und die Wahrnehmung institutioneller Qualität nicht immer wie erwartet korreliert sind.

#### **1.4 Institutionelle Schwächen der Krisenländer**

*Die Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands wird als die mit Abstand schlechteste in Europa eingeschätzt:* Wie die bisherige Darstellung gezeigt hat, ist die Qualität von Institutionen zum einen nicht einfach zu erfassen (Absch. 1.2), zum anderen lässt sie sich nicht immer unmittelbar in die Performance von Unternehmen und Volkswirtschaften übersetzen (Absch. 1.3), auch wenn es generell einen positiven Zusammenhang gibt. Um eine erste Einschätzung bezüglich institutioneller Schwächen der europäischen Krisenstaaten zu erhalten, wird zunächst ein möglichst umfassender Indikator herangezogen, der den Zustand einer Volkswirtschaft als Ergebnis institutioneller Qualitäten erfasst. Hierzu eignet sich der Global Competitiveness Index, der, wie an anderer Stelle dargestellt, auf einem sehr umfangreichen Fragenkatalog von makroökonomischen Rahmendaten bis hin zu institutionellen Faktoren basiert und jährlich vom World Economic Forum erhoben wird. Von insgesamt 144 beurteilten Ländern nimmt Griechenland im Jahr 2012 dabei den 96. Platz ein, was relativ zum Vorjahr eine Verschlechterung um 6 Positionen darstellt. Innerhalb der EU-Staaten hat Griechenland mit Abstand das schlechteste Ranking und bleibt sogar hinter den Beitrittsländern der

letzten Erweiterungsrunde, Bulgarien und Rumänien, zurück. Die anderen Krisenstaaten (Portugal, Italien, Spanien) zeigen weit bessere Werte und finden sich zwischen alten und neuen EU-Mitgliedsländern.

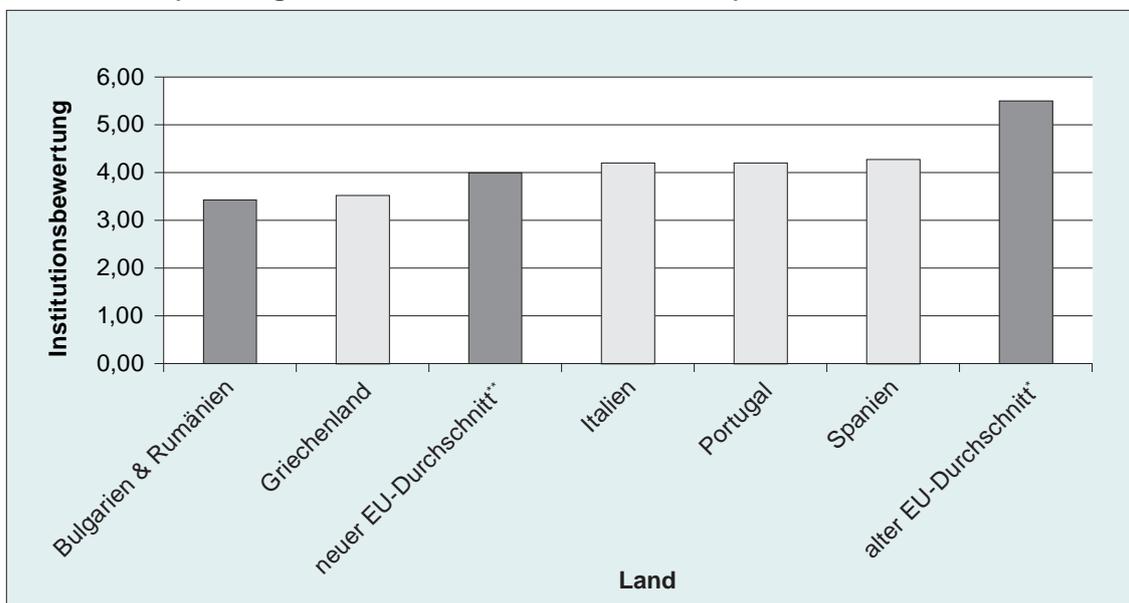
**Abbildung 2 Wettbewerbsfähigkeit in der EU: 2012–2013 Global Competitiveness Index (Ranking der Länder: 1 = bester Wert)**



Quelle: World Economic Forum (2011) *The Global Competitiveness Report 2011–2012*; World Economic Forum Geneva

*Die Qualität der Institutionen in den Krisenländern liegt deutlich unter der in den alten EU-Mitgliedstaaten:* Isoliert man die Fragen zur institutionellen Qualität – einem von zwölf Teilbereichen der Wettbewerbsfähigkeit aus dem Fragenkatalog des World Economic Forum –, so zeigt sich, dass die europäischen Krisenstaaten auch hier zwischen den alten und den neuen Mitgliedsstaaten stehen. Unter den Krisenländern wird wiederum Griechenland am schlechtesten beurteilt; Bulgarien und Rumänien bleiben nach diesem Kriterium allerdings noch hinter Griechenland zurück. Enthalten sind in diesem Maß u.a. Angaben zum Schutz von Eigentum und Eigentumsrechten, zur Qualität der Exekutive und Judikative, zur Regulierungsdichte, zum Investorenschutz und zur Qualität der Standards für die Rechnungslegung (vgl. Tab. 4 im Anhang). Eine gesonderte Analyse dieser detaillierten Fragen kann im Rahmen dieses Kurzgutachtens nicht geleistet werden.

**Abbildung 3 Institutionen – Säulen der Wettbewerbsfähigkeit**  
(Wertung der Länder: 1 = schlechtester Wert)



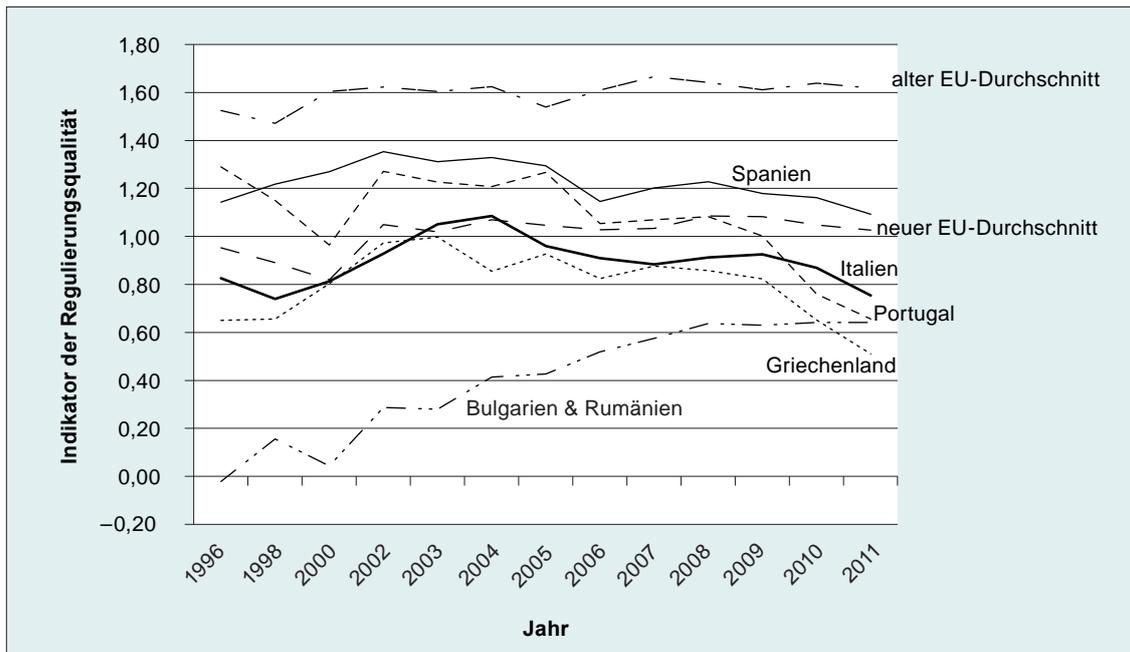
Anmerkungen: \* alte EU: EU vor 2004 ohne Griechenland, Italien, Portugal, Spanien; \*\* neue EU: 2004 beigetretene Länder ohne Zypern und Malta

Quelle: World Economic Forum (2011) *The Global Competitiveness Report 2011–2012*; World Economic Forum Geneva

*Die Qualität der Regulierung in den EU-Krisenstaaten hat sich verschlechtert und liegt unter dem EU-Durchschnitt:* Mit Hilfe der Governance Indicators der Weltbank (WBGi Database, vgl. Absch. 1.2) lässt sich die institutionelle Entwicklung der Krisenstaaten über einen längeren Zeitraum beleuchten und es lassen sich konkrete Problembereiche herausfiltern. Eine ungünstige Entwicklung zeigt der Sub-Indikator “Qualität der Regulierung”. Geht man davon aus, dass mit der Einführung des Acquis in allen EU-Staaten vergleichbare rechtliche Institutionen implementiert worden sind bzw. sich im Prozess der Implementierung befinden, dürfte dieser Subindikator innerhalb der EU nur marginal differieren, und zwar dergestalt, dass die jüngsten Beitrittskandidaten noch die größten Defizite aufweisen. Zudem wäre im Zeitablauf aufgrund fortschreitender Implementierung eine Konvergenz zu erwarten. Die Bewertung der EU-Krisenstaaten jeweils gegenüber den Durchschnittswerten der verbleibenden alten und der neuen EU-Mitgliedstaaten sowie gegenüber Bulgarien und Rumänien als den jüngsten EU-Mitgliedstaaten zeigt jedoch, dass die Krisenstaaten deutlich unter den anderen Altmitgliedern liegen. Auch der zu erwartende Konvergenzprozess kann

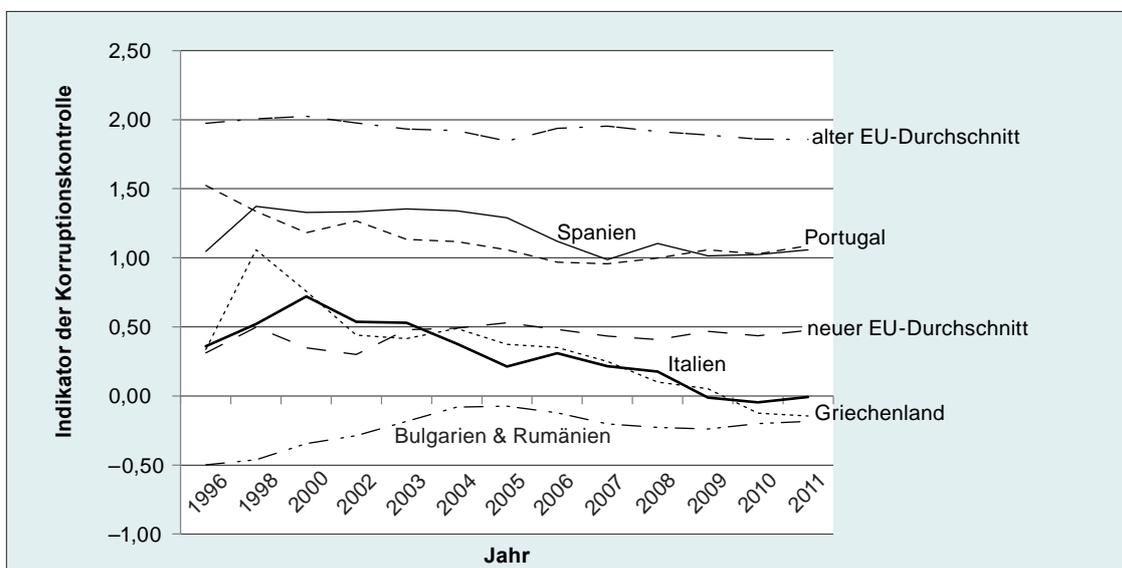
nicht beobachtet werden. Die Annahme des Acquis bietet damit ganz offenbar noch keine Gewähr für eine effiziente Implementierung durch die jeweiligen Regierungen (Abb. 4).

**Abbildung 4 Qualität der Regulierung in der EU (-2,5 = schlechtestes; 2,5 = bester Wert)**



Quelle: World Bank, WBGI 2012

*Die Korruptionskontrolle in den EU-Krisenstaaten ist schwach und verschlechterte sich in Griechenland und Italien in den vergangenen Jahren:* Eine ausgesprochen negative Entwicklung zeigt auch der Subindikator für Korruptionskontrolle, der ebenfalls aus mehreren Datenquellen, darunter dem gebräuchlichen Transparency International Indikator zur Korruptionsperzeption (TI CPI), aggregiert wird. Die seit 1996 geführte Datenreihe zeigt, dass sich die Krisenstaaten mit Blick auf die Korruption schon seit Beginn der Erhebungen unterhalb des Niveaus der anderen Alt-Mitglieder bewegt haben. Dramatisch ist jedoch die Entwicklung in Italien und Griechenland in den letzten Jahre. Hier erreichten die Indizes historische Tiefstwerte, fast gleichauf mit den Werten für Bulgarien und Rumänien.

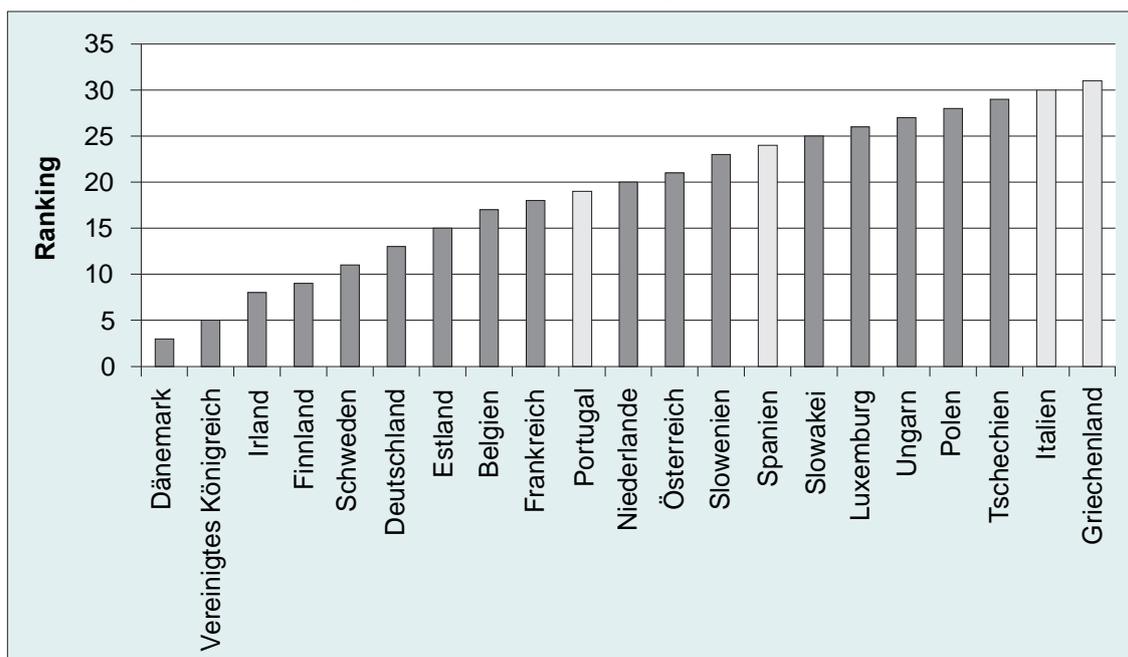
**Abbildung 5** Korruptionskontrolle in der EU (–2,5 = schlechtester; 2,5 = bester Wert)

Quelle: World Bank, WBI 2012

Die Einschätzungen von Unternehmern bestätigen institutionelle Schwächen der Krisenländer bei Marktregulierung, Investorenschutz und Vertragsdurchsetzung: Eine Intention des Acquis ist es, innerhalb der EU dafür sorgen, dass die Bedingungen für unternehmerische Tätigkeit vergleichbar sind. Aufgrund der Lückenhaftigkeit des Acquis (vgl. hierzu auch Absch. 2.3) ist dies aber nicht der Fall. Der durch die Befragungen von Unternehmern gewonnene Ease of Doing Business Indikator der Weltbank zeigt in seinem Länderranking 2012 denn auch klare Unterschiede: So werden Griechenland und Italien als die EU-Staaten mit den schwierigsten Geschäftsbedingungen eingeschätzt, während Portugal hier vergleichsweise gut abschneidet (Abb. 6). Anhand der zehn erfassten Subindikatoren lassen sich hier detaillierte Aussagen treffen. So weisen beim Marktzutritt, der die administrativen Barrieren und den Zeit- und Geldaufwand, der zur Eröffnung eines neuen Unternehmens nötig ist erfasst, Griechenland und Spanien hohe Beschränkungen auf (Abb. 7). Aufgrund der speziellen Erhebungsweise des Indikators (vgl. Absch. 1.2) sind zahlreiche Markteintrittsbarrieren bei kleinen und mittleren Unternehmen hier noch gar nicht erfasst, so dass der Indikator das Bild sogar noch tendenziell zu positiv zeichnet. Auch bei den Verfahren des Marktaustritts schneiden die Krisenstaaten nur

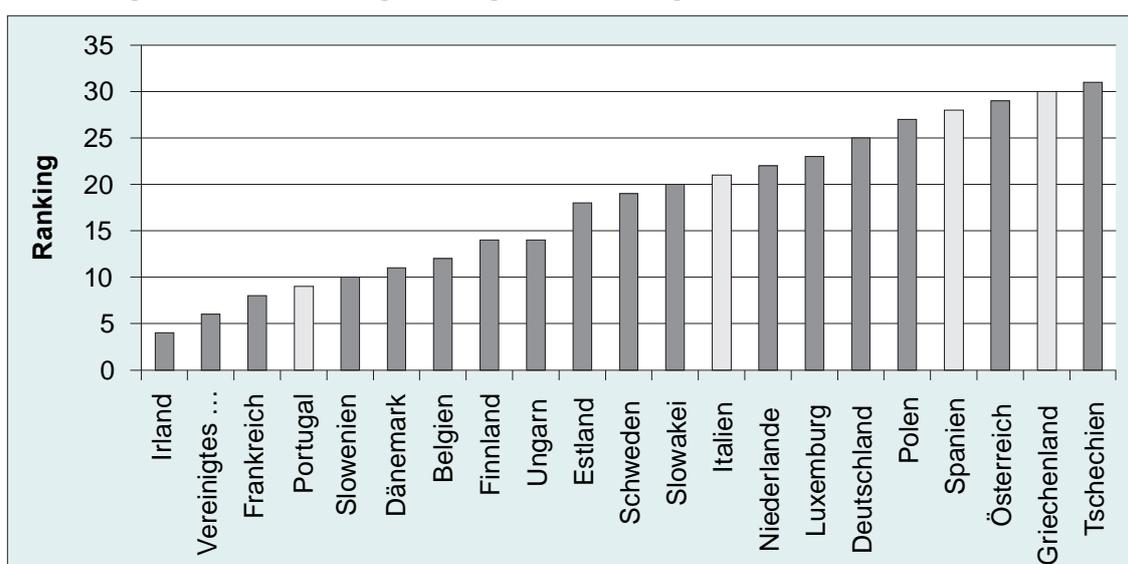
unterdurchschnittlich ab (Abb. 8). Ähnlich ist die Einschätzung beim Investorenschutz, wo wiederum Griechenland die schlechteste Bewertung unter den EU-Staaten erhält (Abb. 9), sowie bei der Durchsetzung von Verträgen (Abb. 10).

**Abbildung 6 Ease of Doing Business – EU-Ranking (1 = bester Wert)**



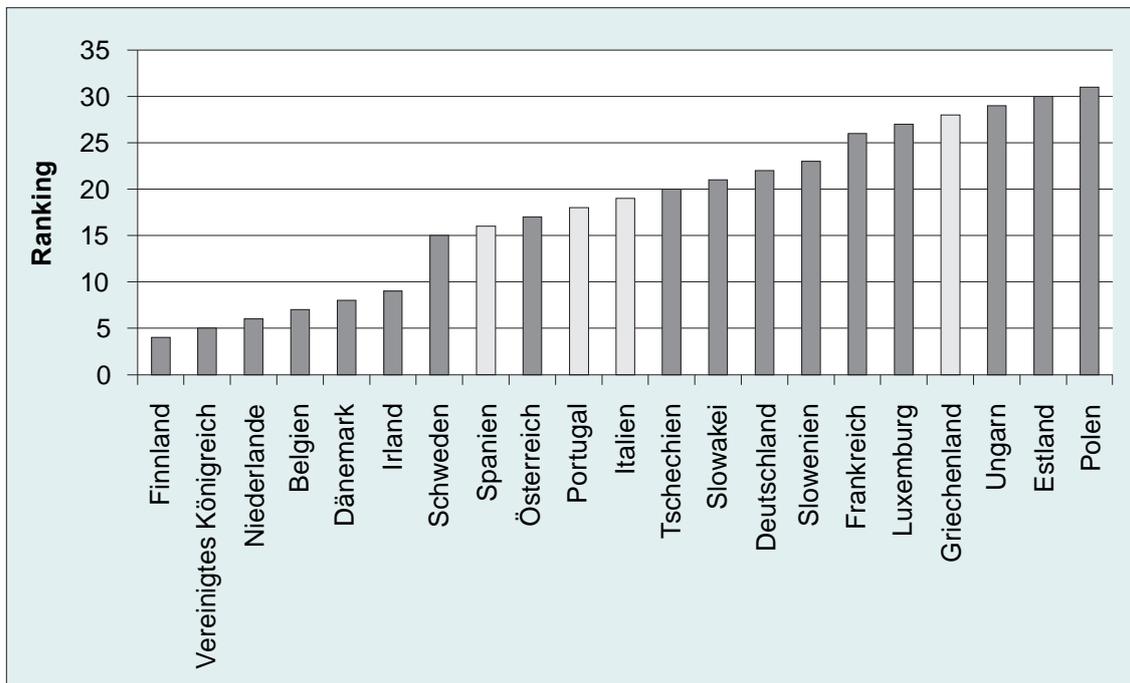
Quelle: The World Bank, Doing Business Database 2012

**Abbildung 7 Unternehmensgründung – EU-Ranking**



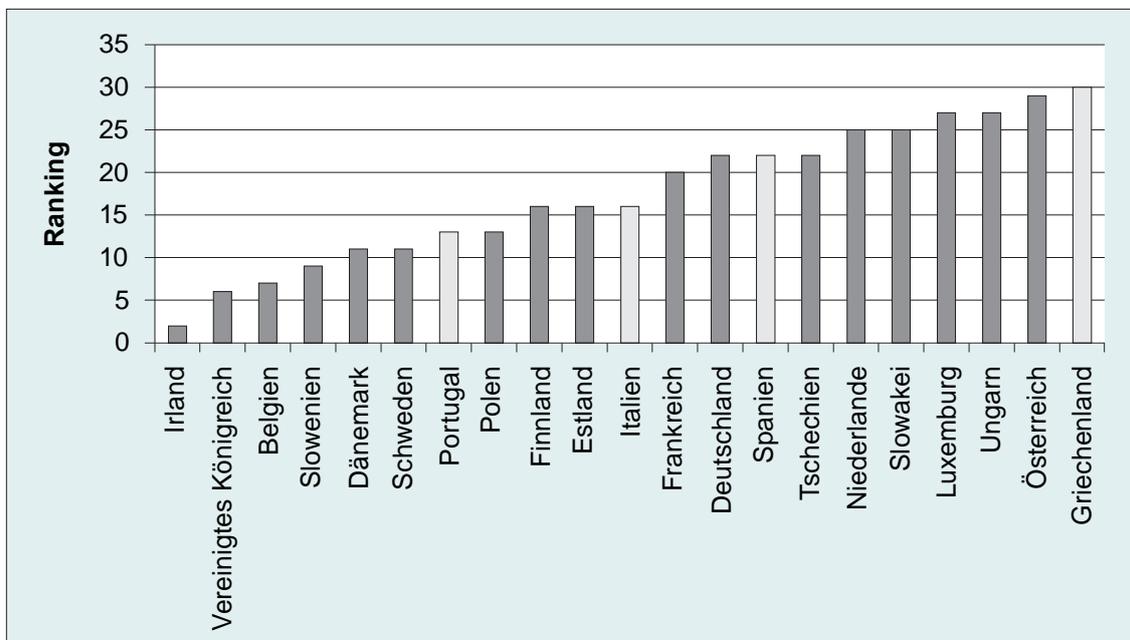
Quelle: The World Bank, Doing Business Database 2012

Abbildung 8 Verfahren des Marktaustritts – EU-Ranking



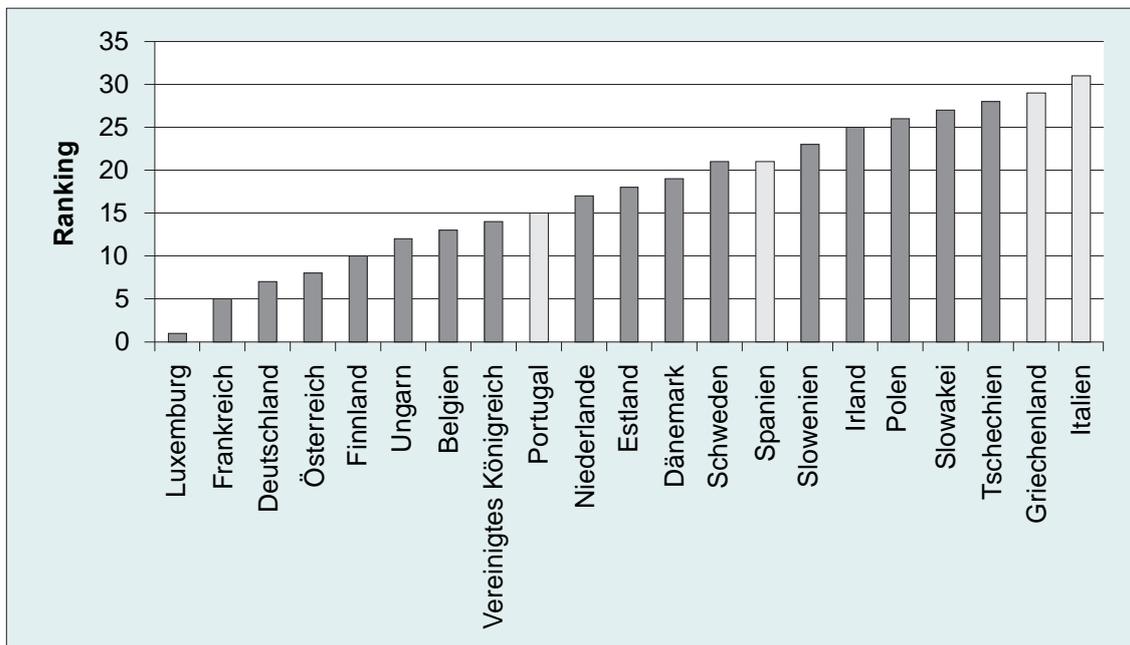
Quelle: The World Bank, Doing Business Database 2012

Abbildung 9 Gläubigerschutz – EU-Ranking



Quelle: The World Bank, Doing Business Database 2012

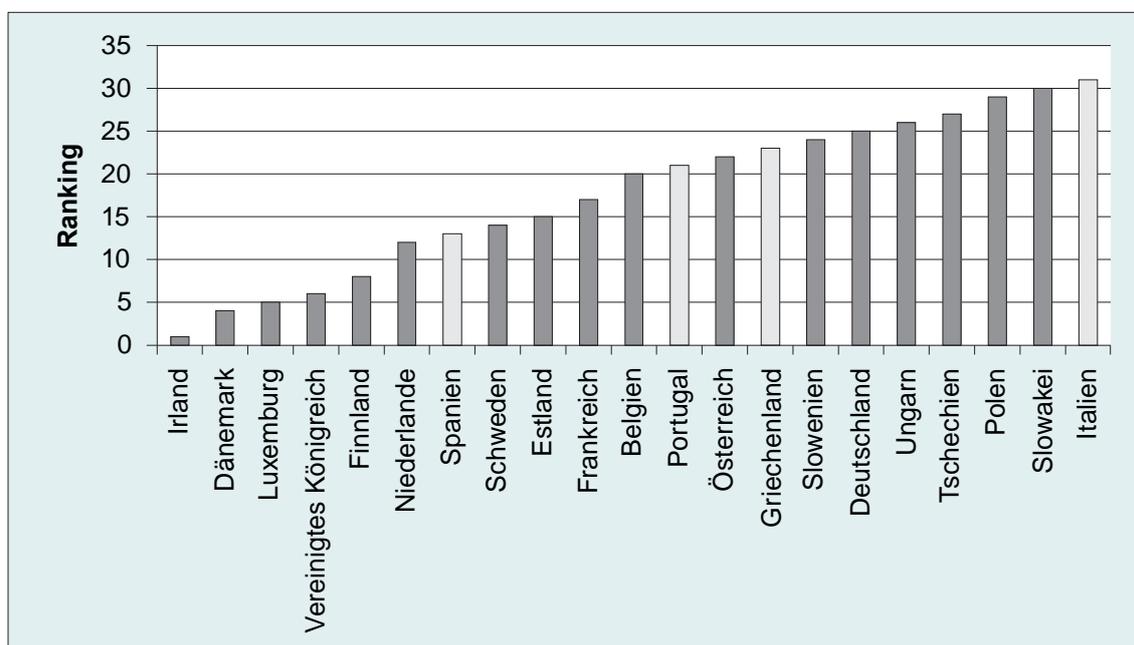
Abbildung 10 Durchsetzung von Verträgen – EU-Ranking



Quelle: The World Bank, Doing Business Database 2012

*Die Beurteilung der Unternehmensbesteuerung ist ein Beispiel für die Grenzen der Indikator-gestützten institutionellen Analyse:* Bei der Einschätzung der institutionellen Qualität von Staaten sollte nicht vergessen werden, dass institutionelle Indikatoren weitgehend auf subjektiven Einschätzungen und/oder stark eingrenzenden Fragen beruhen; dies betrifft sowohl die ideologische Weltsicht Autoren des Fragenkataloges als auch die der beantwortenden Personen (Absch. 1.2). So wird im Doing Business Indikator Griechenland bezüglich der Anzahl der zu zahlenden Steuern, der für die Steuererklärungen verbrachten Zeit und der Höhe der Steuerlast als im Mittelfeld der EU-Staaten stehend eingeschätzt (Abb. 11). So zutreffend diese Wertung aus Unternehmersicht sein mag, so wenig zutreffend wäre die Schlussfolgerung, das griechische Steuersystem sei effizient und zeige in diesem Bereich keine institutionellen Schwächen.

Abbildung 11 Steuerzahlung EU-Ranking



Quelle: The World Bank, Doing Business Database 2012

*Weitergehende Analysen institutioneller Schwächen der Krisenländer müssten detaillierter und länderspezifisch erfolgen:* Die in diesem Abschnitt berichteten Daten zeigen sehr deutlich, dass die EU-Krisenländer massive Probleme im institutionellen Bereich haben. Der Bedarf an institutionellen Reformen ist damit deutlich gezeigt, auch wenn detailliertere und insb. länderspezifische Analysen in diesem Rahmen nicht vorgenommen können. Mit Blick auf die mögliche Einrichtung von Pilotregionen kann aber vermutet werden, dass die meisten institutionellen Schwächen keine deutliche regionale Streuung innerhalb eines Landes aufweisen und daher auch auf dieser Ebene anzugehen wären.

## 2 Institutionelle Pilotregionen: Ökonomische und juristische Analysen

### 2.1 Das Konzept

#### 2.1.1 Das traditionelle Konzept: Sonderwirtschaftszonen

*Pilotregionen als Experimentierfeld für Reformen sind keine neue Idee:* Sonderwirtschaftszonen (SWZ) haben seit den 70-er Jahren ihren festen Platz in der Entwicklungspolitik. Schon die Bandbreite der dafür existierenden Begriffe zeigt die Unterschiedlichkeit der konkreten Ausgestaltung. So finden sich Export Processing Zones, Free Trade Zones, Free Export Zones, Industrial Free Zones, Special Economic Zones, Maquiladoras, um nur die wichtigsten zu nennen. Die Zahl dieser Zonen ist frappierend hoch; 2006 existieren laut ILO rund 3.500 SWZ in 130 Ländern, die meisten davon in China, Indien, den asiatischen Tigerstaaten und den osteuropäischen Transformationsstaaten (Milberg, Amengual, 2008). Die konkreten Konzepte sind so unterschiedlich wie die benutzten Termini. Gemeinsam ist ihnen in der Regel die Zielsetzung – Auslandsinvestitionen attrahieren, Arbeitsplätze schaffen, als Experimentierfeld für Reformen dienen, weitere Reformen anstoßen und über spill-over-Effekte nachhaltiges Wachstum erzeugen. Die hiermit gemachten Erfahrungen müssen bei der Diskussion institutioneller Pilotregionen einbezogen werden.

*Pilotregionen werden in der Regel von der Zentralregierung initiiert:* Der Anstoß zur Schaffung von SWZ kam und kommt noch immer meist von den nationalen und auch internationalen Akteuren der Entwicklungspolitik. Die Einbindung der regionalen Akteure erfolgt dann in der Regel über die Ausschreibung von Ideenwettbewerben und später über den Wettbewerb um entsprechende finanzielle Mittel. SWZ sind damit in den meisten Ländern kein Konzept, welches auf regionaler Ebene initiiert wird. Selbst große Volkswirtschaften mit einer Vielzahl von unterschiedlich strukturierten Gebietskörperschaften, die zudem eine hohe fiskalische und administrative Selbständigkeit aufweisen, als Beispiel Russland und China, realisieren die Planung ihrer SWZ nur im nationalen Kontext.

*Japan ermöglicht institutionellen Wettbewerb durch “special zones”:* Die gerade beschriebene Regel der zentralstaatlichen Initiierung und Gestaltung von SWZs wird in Japan am deutlichsten durchbrochen. Hier wurde mit der Ermöglichung sogenannter

“special zones for structural reform” per Gesetz vom Dezember 2002 eine Möglichkeit geschaffen, dass sich lokale Einheiten innerhalb der ansonsten stark zentralisierten japanischen Verwaltungsstrukturen gewisse Unterscheidungsmerkmale verschaffen, ohne dass mit diesen Maßnahmen direkte fiskalische Konsequenzen verbunden wären (Yashiro, 2005 und Yugami, 2008). Damit wurde und wird zum einen eine zielgerichtete Anpassung institutioneller Regelungen an lokale Gegebenheiten ermöglicht und zum anderen ein Rahmen für einen gewissen interjurisdiktionellen Wettbewerb geschaffen. Von April 2003 bis Juni 2011 wurden nicht weniger als 1.155 dieser special zones geschaffen. Vor diesem Hintergrund wenig überraschend ist die Kleinteiligkeit der damit verbundenen “Reformen”. Diese umfassen beispielsweise auch die lokale Genehmigung für private Bildungsanbieter oder lokal gültige Visaerleichterungen für Forscher aus dem Ausland (Web Japan, ohne Jahrgang).

*Monetäre und institutionelle Instrumente werden in Pilotregionen kombiniert:* Die Instrumente, mit denen SWZ die Ziele zu erreichen versuchen, können sehr unterschiedlich sein. Typischerweise handelt es sich bei einer SWZ um ein geografisch abgegrenztes Gebiet in dem präferentielle Zollbestimmungen oder Zollbefreiungen, Steuererleichterungen oder Steuerbefreiungen gewährt werden und weniger strenge Arbeitsmarktregulierungen oder weniger strenge Umweltstandards gelten. Mit diesen Elementen wird darauf abgezielt, gegenüber dem Umland Kostenvorteile zu erreichen, die die Region für in- und ausländische Investoren besonders attraktiv macht. Ergänzt werden diese sich unmittelbar auf die Kosten auswirkenden Instrumente um mehr oder weniger ausgeprägte Erleichterungen im Bereich von Regulierung und Lizenzierung sowie um die Bereitstellung einer guten unternehmerischen Infrastruktur im weitesten Sinne (Verkehr, IT, Energie, Gebäude, Service-Firmen). SWZ in Staaten mit institutionellen Besonderheiten wie China, wo sich der Boden in Staatseigentum befindet und private Eigentumsrechte in der Verfassung nur unzureichend definiert sind, stützen ihre SWZ-Planung auch auf eine dann vergleichsweise liberale Politik der Bodennutzung, die Investoren langjährige Nutzungsrechte gewährt, sowie einen besonderen Schutz der Eigentumsrechte an Vermögen und unternehmerischen Erträgen. Das institutionelle Gefälle zum Umland kann damit sehr hoch werden.

*Nachhaltiger Erfolg ist nur über institutionelle Einbindung erzielbar:* SWZ, die dauerhaft nur auf Kostenarbitrage, in der Regel über niedrige Arbeitskosten und Steuern setzen, haben sich als wenig erfolgreich erwiesen. Sie sind die klassischen verlängerten Werkbänke, in denen mit billiger Arbeitskraft und laxen Umweltstandards einfache Produktionsschritte vollzogen werden ohne dass es zu positiven Effekten auf die restliche Wirtschaft kommt. Ergebnis ist ein sozial und umwelttechnisch bedenkliches “race to the bottom” ... Damit verbunden sind verzerrte nationale Produktionsstrukturen, die nicht zu nachhaltigem Wachstum auf breiter Basis führen. Die Erfahrung hat allerdings gezeigt, dass eine Weiterentwicklung der verlängerten Werkbänke zu eigenständigen Produktionsstandorten immer dann möglich ist, wenn zur Kostenarbitrage noch Faktoren hinzutreten, die zu einer sich vertiefenden Einbindung in die internationale Arbeitsteilung führen. Dazu zählen der Anschluss an die internationale Verkehrsinfrastruktur, die Übernahme supranationaler Qualitäts- und Produktionsstandards, die Verpflichtung zu transparenter Gesetzgebung und Rechtsprechung, sowie die Angleichung an internationale Bildungsstandards (Farole, 2011 a).

*Erfolgreiche Pilotregionen brauchen politische Unterstützung und sind keine isolierten Enklaven:* In den besonders erfolgreichen SWZ wurde deren Entwicklung durch regionale politische Größen besonders gefördert, wie die Beispiele Penang (Malaysia) oder Kaliningrad (Russland) zeigen. Darüber hinaus wurde die Entwicklung der Gebiete aber durch die Zentralregierung unterstützt und diese Entwicklung in die Landesplanung einbezogen. Weitergehende komparative Untersuchungen der Weltbank weisen in dieselbe Richtung und nennen einen ganzen Kanon weiterer flankierender Faktoren, die für den Erfolg von Pilotregionen eine besondere Rolle spielen (Farole, 2011 b).

- Unterstützung des Konzeptes durch die zentrale Regierung
- Unterstützung des Konzeptes auf der lokalen Ebene
- Kompetentes Humankapital bei den verantwortlichen offiziellen Stellen
- Ein klares Konzept der Kommerzialisierung
- Dynamische Unternehmer vor Ort als Katalysatoren
- Eine allgemein wettbewerbsfähige Umgebung
- Ein allgemein gutes Investitionsklima im Land
- Eine klare und transparente rechtliche Ausarbeitung des SWZ-Konzeptes

- Eine gute Einbettung in die Infrastrukturplanung des Landes
- Eine gute Einbettung in das gesamte wirtschaftspolitische Konzept des Landes

*Pilotregionen stimulieren die Entwicklung anderer Regionen über Rückkoppelungseffekte:* Die Mechanismen, mit denen SWZ der gesamten Volkswirtschaft positive Impulse geben (spill-over-Effekte), liegen auf verschiedenen Ebenen. Zum einen sind Rückkoppelungseffekte zu nennen. Die in die SWZ zugewanderten Unternehmen generieren Nachfrage bei den im Land vorhandenen Zulieferfirmen (vor allem im Rohstoffbereich), dem Service- und Infrastruktursektor und bei Subunternehmern. Wenn sich die in eine SWZ zugewanderten Firmen über solche Rückkoppelungseffekte in die nationale Wertschöpfungskette integrieren, werden die inländischen Investitionen also positiv stimuliert. Auf der anderen Seite besteht aber auch die Möglichkeit einer Verdrängung (crowding out) von Konkurrenten außerhalb der SWZ.

**Tabelle 3 Nachfrageeffekte klassischer Sonderwirtschaftszonen**

<i>Anteil der lokal vorhandenen Rohstoffe relativ zum gesamtem Rohstoffverbrauch für die Produktion in SWZ</i>							
<i>Land</i>	<i>SWZ</i>	<i>Industrie</i>	<i>Lokale Beschaffung der Inputs</i>		<i>Zulieferer aus Nicht-SWZ</i>		
			<i>Jahr</i>	<i>%</i>			<i>Jahr</i>
Malaysia	Penang	Alle	1976	0.2	1987	17.7	sehr beschränkt
		Elektronik	1976	2.8	1987	17.9	sehr beschränkt
Südkorea	Masan	Alle	1971	3.3	1985	32.3	unbeschränkt
	Alle	Alle	1967	2.1	1979	28.3	
Sri Lanka	Alle	Alle	1979	0.0	1991	3.8	nicht vorhanden
China	Buji	Alle	beschränkt				
Mauritius	Alle	Textil	1982	41.0	o.A.	o.A.	

Quelle: Kusago, Takayoshi und Tzannatos Zsafiridis: Export Processing Zones: A Review in Need of Update, Social Protection Discussion Paper No. 9802, The World Bank, Washington, DC

*Ohne Einbindung in die nationale Wirtschaftspolitik bleiben die Rückkoppelungseffekte gering:* Daten der Weltbank zeigen, dass der Bezug von nationalen Rohstoffen (local content) sich in fast allen SWZ im Laufe der Zeit intensiviert, wobei hier in Zeit-

räumen von 1–2 Dekaden gedacht werden muss (Kusago/Zsafir, 1998). Die Koppelung über Subunternehmertum zeigte sich in den untersuchten SWZ als gering, obwohl die meisten SWZ-Programme diese Möglichkeit implizit oder sogar explizit vorgesehen hatten (Tab. 3). Die Stärke der Koppelungseffekte hängt davon ab, wie gut das SWZ-Konzept auf die nationalen Gegebenheiten zugeschnitten ist, inwieweit ein entsprechender Service- und Infrastruktursektor bereits entwickelt ist, und ob lokale Produzenten den von SWZ-Firmen geforderten Qualitätsstandards entsprechen können. Ohne Einbettung in die nationale Wirtschaftspolitik bleiben sowohl die makroökonomischen als auch die Humankapitaleffekte gering. Diese Erfahrungen können auch für die Etablierung institutioneller Pilotregionen unmittelbar angewendet werden.

*In erfolgreichen Pilotregionen findet Technologietransfer statt:* Der zweite spill-over-Kanal ist die Entstehung und Weitergabe von technischem und organisatorischem Know-How in den SWZ-Firmen selbst. Besonders günstig sind die Bedingungen hierfür, wenn ein ausländischer Investor sich einbringt. Neue Produktionsanlagen und das Wissen um neue Produktionsverfahren machen die SWZ-Firmen weltmarktfähig. Wie gut die Einbindung in die internationale Arbeitsteilung gelingt bzw. wie tief der Technologietransfer geht, hängt auch davon ab, für welche Art von Märkten produziert wird. Bei der Produktion für Konsumentenmärkte wird in der Regel viel weniger technologisches Wissen weitergegeben als bei der Produktion für Anbietermärkte. Bei ersterem dominiert der Einsatz niedrig qualifizierter Arbeit – typisches Beispiel ist die Textilbranche –, bei letzterem werden die Unternehmen direkt in die Wertschöpfungskette und die entsprechenden Produzentennetzwerke eingebunden und erlangen größere Selbständigkeit bei der Gestaltung der Bezugs- und Produktionsprozesse (Gereffi et al., 2005). Beispiel hierfür ist die Lizenzproduktion in der Automobilbranche, die in vielen osteuropäischen Transformationsstaaten erfolgreiche Impulse für die gesamte Volkswirtschaft gesetzt hat.

*Pilotregionen fördern die Bildung von Humankapital:* Der weitreichendste Effekt von SWZ ist die Bildung von Humankapital. Dieser Prozess findet zum einen in den und durch die SWZ-Firmen selbst getragen statt. Erhebungen der Weltbank zeigen, dass die Angestellten der meisten SWZ drei Monate “on the job” trainiert werden. Für gehobene Positionen in Technik und Management werden Mitarbeiter von ausländisch do-

minierten SWZ-Unternehmen auch in die jeweiligen Headquarters geschickt, auch wenn dies eher eine Ausnahme bleibt (Kusago/Zsafiris, 1998). Die über das konkrete Unternehmen hinausgehenden Effekte für Humankapitalbildung hängen von der Qualität des in den SWZ und im Lande vorhandenen Bildungssystems ab. Die durch die SWZ ausgeübte Nachfrage nach qualitativ guten Dienstleistungen und nach effizienter lokaler Administration kann nur dann befriedigt werden, wenn dem ein entsprechendes Angebot gegenüber steht. Diese Aufgabe kann durch die SWZ selbst nur in geringem Maße durch Fortbildungsangebote wahrgenommen werden. Wenn dafür jedoch ein Pool motivierter Personen mit dem notwendigem Grundwissen fehlt, läuft ein solches Angebot ins Leere. In einigen SWZ wurden spezielle Institute etabliert, die die Zusammenarbeit von SWZ-Unternehmen mit lokalen Bildungseinrichtungen verbessern und bestehende Angebotslücken identifizieren und schließen sollen (Aggarwal, 2007). Ein solches Angebot wäre auch für institutionelle Pilotregionen zu prüfen.

*Pilotregionen waren erfolgreich bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Attrahierung von ausländischen Direktinvestitionen:* In den SWZ sind nach Angaben der ILO allein in China rund 40 Millionen Arbeitsplätze entstanden (Milberg/Amengual, 2008), in den anderen Nationen konzentrieren sich in SWZ bis zu 10% aller Arbeitsplätze des produzierenden Gewerbes. Es ist zumindest zweifelhaft, ob es ohne das SWZ-Konzept gelungen wäre, so viel Beschäftigung zu kreieren. Da gleichzeitig aber Jobs außerhalb der SWZ verloren gingen und die SWZ typischerweise auf arbeitsintensive Industrien fokussiert sind, ist ein isolierter Blick auf die Arbeitsmarktdaten in den SWZ irreführend. Die meisten Länderstudien gehen dennoch von einem positiven Netto-Effekt von SWZ auf den Arbeitsmarkt aus. Zu den zusätzlich durch Rückkoppelung entstandenen indirekten Beschäftigungseffekten wurden kaum quantitative Studien vorgelegt – das Verhältnis der direkten zu den indirekt geschaffenen Arbeitsplätzen rangiert in dem Bereich von 1,4 bis 3,2 (Aggarwal, 2007). Damit verbleibt in jedem Fall ein positiver Impuls für den Arbeitsmarkt. Ebenso beschäftigen sich zahlreiche Studien mit der Frage, wie stark die ausländischen Direktinvestitionen (ADI) in Folge der Schaffung von SWZ gestiegen sind. Dabei dürfte China die führende Position einnehmen – dort sind die Pro-Kopf-ADI in den SWZ gegenüber dem Landesdurchschnitt um 58% gestiegen (Wang, 2010). Interessanterweise spielt gerade in China der

institutionelle Faktor eine starke Rolle, da hier das Problem der Eigentumsrechte in den SWZ, aber nicht in den anderen Landesteilen, gelöst werden konnte.

*Die Humankapitalbildung in Pilotregionen ist zonen- und länderspezifisch:* Die meisten Studien schätzen die Bildung von Humankapital in den SWZ-Unternehmen selbst als eher niedrig ein. Typischerweise werden die Arbeiter nur in genau den Prozessen geschult, die für den jeweiligen Produktionsschritt notwendig sind. Die Lernkurve ist damit in den ersten Wochen hoch, stagniert dann aber, da es nur um sehr spezifisches Wissen geht. In den SWZ von Korea, Sri Lanka und Taiwan, die ihre Produktion mit der Zeit in der Wertschöpfungskette nach oben verlagern konnten, ist es jedoch gelungen, das Bildungsniveau der Arbeiter nachhaltig zu verbessern. Die Bildung von Humankapital in den den eigentlichen SWZ-Firmen vor- oder nachgelagerten Bereichen ist kaum dokumentiert und nur über die Einbindung in diese Firmen selbst abschätzbar. In SWZ wie Korea, Taiwan und Malaysia, die viele nationale Vorprodukte beziehen, sowie in den mit Subcontracting arbeitenden SWZ dürfte sie höher sein als in den stärker isolierten Zonen.

### **2.1.2 Ein weiterführendes Konzept mit Schwierigkeiten: Institutionelle Pilotregionen**

*Monetäre und regulatorische Gestaltungsmöglichkeiten für Pilotregionen sind in der EU vor dem geltenden gesetzlichen Hintergrund gering:* In den Staaten und Regionen der EU sind klassische Sonderwirtschaftszonen vom juristischen Standpunkt her nur als Ausnahmetatbestände möglich. Die für SWZ typischen monetären Anreize wie Steuererleichterungen, die Verbesserung von Abschreibungsmöglichkeiten oder gar Steuerbefreiungen sind nur in engen Grenzen möglich und sind stets als möglicherweise verbotene Subventionstatbestände innerhalb der EU zu prüfen. Auch auf der institutionellen Ebene sind der Gestaltung innerhalb der EU enge Grenzen gesetzt, was die formale Ebene der "Spielregeln" angeht: Hier stoßen Reformen immer dann an Grenzen, wenn nationales oder europäisches Recht tangiert oder gar verletzt werden (vgl. hierzu die Ausführungen in Absch. 2.3). Dies gilt auch für die klassischen SWZ-Politikbereiche wie die Regulierung der Arbeitsmärkte und der Umwelt. Beide sind in der Regel sowohl durch nationales als auch durch europäisches Recht vor einer Aushöhlung der Standards geschützt. Eine Differenzierung bei Löhnen und Sozialleistungen findet seine Grenzen

in den entsprechenden Richtlinien der EU; der Spielraum nach unten ist damit stark eingeschränkt. Auch bei Umweltstandards ist ein “race to the bottom” nicht möglich. Wettbewerbsvorteile durch niedrigere Standards werden sich daher kaum realisieren lassen und laufen den umweltpolitischen Vorgaben der EU zuwider. Damit entfallen innerhalb der EU nahezu alle “harten” Faktoren, welche die Attraktivität klassischer SWZ ausmachen.

*Gute Regierungsführung und gute Serviceangebote als Kernelemente institutioneller Pilotregionen:* Anders verhält es sich mit den “weichen” Faktoren der SWZ, die im Bereich von Governance, Regulierung und weiteren “Serviceangeboten” liegen. Generell sind auch hier die Variationsmöglichkeiten durch den Acquis Communautaire eingeschränkt – die EU-Staaten haben beispielsweise im Gegensatz zu Entwicklungsländern ein weitgehend harmonisiertes System an rechtlichen Standards, was die Garantie von Eigentumsrechten oder die Bodennutzung angeht und können sich durch neue Rechtsakte hier kaum ausdifferenzieren. Die Indikatoren zur institutionellen Qualität zeigten aber, dass es hier durchaus relevante Handlungsspielräume gibt. Dennoch sind Effekte in der Größenordnung, wie sie in postsozialistischen Staaten und China beispielsweise durch die Erlaubnis zum Bodenerwerb durch Privatpersonen ausgelöst wurden, nicht zu erwarten. Verbesserungsmöglichkeiten, die nicht auf juristische Probleme stoßen, bestehen jedoch im Servicebereich. Realisieren ließe sich beispielsweise das Angebot einer effizienten lokalen Administration (good governance), das Angebot einer guten unternehmerischen Infrastruktur im weitesten Sinne (Verkehr, Energie, IT, Consulting, Service-Unternehmen, Verbände, Business-Inkubatoren), sowie eine bessere Verzahnung von Bildungs- und Unternehmenssektor. Auch die Bereiche, die in der institutionellen Analyse der Krisenländer (Absch. 1.3) als Schwachpunkte festgestellt wurden (Korruptionsanfälligkeit, Marktzutritt, Vertrags- und Eigentumsschutz) bieten sich als Ansatzpunkte für institutionelle Pilotregionen an. Wie mehrfach betont, gibt es dafür jedoch keine allgemeingültige Blaupause.

*Chinesische Pilotregionen “der zweiten Generation” als Beispiel institutioneller Pilotregionen:* In China wurden in jüngster Zeit etliche Pilotregionen mit institutionellem Charakter eingerichtet, die als “Pilotregionen für umfassende koordinierte Reformen” oder auch als “Sonderwirtschaftszonen der zweiten Generation” bezeichnet werden.

Erklärtes Ziel ist es, in diesen als Experimentierfeld dienenden Regionen, den Reformstau in verschiedenen Bereichen zu beseitigen. Dabei werden in verschiedenen Regionen verschiedene Reformen angegangen – in der Kohlebergbauregion Shanzi geht es primär um strukturelle Reformen mit Blick auf die dort vorherrschende industrielle Monokultur, in zwei weiteren Gebieten um eine Angleichung der Dienstleistungsqualitäten von Stadt und Land und den Zugang zu diesen. Im zu Shanghai gehörigen Distrikt Pudong steht die Neugestaltung der Administration und das Anstoßen technologischer Innovation im Mittelpunkt (Dittkrist, 2011). Damit ähnelt die Zielsetzung dieser Pilotregionen der für die europäischen Krisenregionen angedachten Konzeption institutioneller Pilotregionen.

*Effiziente Behörden und High-Tech-Orientierung als Beispiel einer serviceorientierten Pilotregion:* Besonders interessant für europäische Pilotregionen ist das Beispiel Pudong. Hier übt die Distriktsebene eine koordinierende Funktion zwischen Industrie und Wissenschaft aus, was in der Einrichtung mehrerer Business-Inkubatoren mündete; ferner ist sie für die Einrichtung und zentrale Verwaltung von Fonds zur Anschubfinanzierung für junge Technologieunternehmen zuständig sowie für behördliche Serviceleistungen zum Schutz geistigen Eigentums inklusive entsprechender Beratungsstellen für Unternehmen. Auf Ebene der Stadt Shanghai werden koordinierende Funktionen zwischen Distrikt und der Zentralverwaltung in Peking ausgeübt, weitere Anschubfonds und Service-Plattformen wie einen High-Tech-Park mit einer Börsen-Außenstelle unterhalten und administrative Dienstleistungen im Bereich der Patentprüfung erbracht. Die zentralstaatliche Ebene hat auf das operative Geschehen in Stadt und Distrikt wenig Einfluss. Sie setzt präferentielle monetäre Rahmenbedingungen und Hilfen für innovative Unternehmen, die sich auf ganz China beziehen, wirkt aber auch auf institutioneller Ebene über die Errichtung einer “Demonstrationszone für die Etablierung technischer Standards” am High-Tech-Park in Shanghai.

*Direkte politische Kontrolle in China bringt gute Ergebnisse, ist aber nicht übertragbar:* In den chinesischen SWZ der zweiten Generation findet sich also ebenfalls eine Kombination aus monetären Anreizsystemen und einem sehr differenzierten Angebot von staatlichen Dienstleistungen, gestützt von Reformen im regulatorischen Bereich. Wie Untersuchungen des Firmenverhaltens im Distrikt Pudong zeigen, werden

die Programme sehr gut angenommen und es kommt zu einem hohen Mittelabfluss. Nicht vergessen werden darf aber, dass diese institutionellen Pilotregionen auf chinesische Verhältnisse zugeschnitten sind. Die Zielvorgaben für die SWZ sind in den staatlichen Fünfjahresplänen und der längerfristigen Entwicklungsplanung verankert. Damit werden die dort gemachten Vorgaben für die regionalen politischen Verantwortlichen zu einem starken Anreiz, die Ziele auch zu erreichen, wenn sie im Amt bleiben wollen. Diese Anreizstruktur ist auf Europäische Verhältnisse nicht übertragbar.

*Charter Cities als Beispiel institutioneller Pilotregionen:* Von Paul Romer, einem der Pioniere der modernen Wachstumstheorie, stammt die Idee, komplett neue Millionen-Städte zu errichten, die letztlich ein um institutionelle Elemente erweitertes Konzept von SWZ darstellen. Sie etablieren die für von Ökonomen am effizientesten befundenen Regeln und nehmen nur Bewohner auf, die sich als Migranten freiwillig in diese Städte begeben und ihre Regeln auch akzeptieren – daher die Bezeichnung “Charter Cities”. Konkret soll zunächst eine leere Fläche zur Charter City definiert werden; dann sollten die entsprechenden institutionellen Ausgangsbedingungen in Politik und Recht geschaffen werden; danach erst werden Investoren erwartet, die gegen Gebühr eine öffentliche Infrastruktur, Wohnraum und Arbeitsplätze zunächst im Niedriglohnsektor bieten. Eine soziale Flankierung soll durch Mindestlöhne und eine verpflichtende Krankenversicherung gewährleistet werden. Für die Einhaltung und Durchsetzung der Regeln sind private Sicherheitsfirmen und Richter aus demokratischen Drittstaaten zuständig. Als historisches Vorbild wird die Stadt Hongkong genannt. Konkreter Anwendungsfall ist Honduras, das für diesen Zweck 1.000 Quadratkilometer Brachland bereitstellen will und so das Problem seiner Arbeitsmigration in die USA teilweise in den Griff bekommen möchte.

*Charter Cities sind auf Europäische Verhältnisse nicht übertragbar:* In Charter Cities sind die Kostenarbitrage durch Steuervorteile und niedrige Löhne nicht die einzigen Kriterien, welche die Städte für Investoren und Arbeitnehmer attraktiv machen – dieses Konzept wird für weltweit weitgehend ausgereizt gehalten. Es ist vielmehr die Kombination der monetären Elemente mit effizienter Regulierung und städtebaulicher Effizienz, die für komparative Vorteile gegenüber anderen Regionen sorgt. Obwohl diese Idee dem Konzept institutioneller Pilotregionen als Idealfall sehr nahe kommt, ist es als Vorbild für Europäische Staaten bei geltender Rechtslage nicht umsetzbar, wie die juris-

tische Analyse zeigt. Hinzu tritt das Moment, dass die Urbanisierungs- und Wanderungstendenzen in Europa viel geringer ausgeprägt sind als in Mittelamerika. Die Bedeutung vertrauter sozialer Normen und Werte sowie der Wert von Familienstrukturen und Netzwerken wiegen in Europäischen Staaten schwerer als der Wanderungsdruck, der sich aus dem ökonomischen Gefälle ergibt. Die Arbeitsmigration bleibt deshalb regelmäßig hinter den prognostizierten Werten zurück, wie die Arbeitsmigration aus Osteuropa von 2004 bis hin zur endgültigen Öffnung der Arbeitsmärkte gegenüber den osteuropäischen Transformationsländern im Mai 2011 gezeigt hat (Knogler, 2011). Unabhängig vom Wanderungsdruck und der möglichen Bereitschaft, in eine Charter City zu ziehen, sind subnationale Enklaven mit eigener Verfassung und eigener Gerichtsbarkeit im gegenwärtigen Rechtsrahmen der EU nicht möglich (vgl. Absch. 2.3).

## 2.2 Ökonomische Analyse

### 2.2.1 Anreizwirkungen institutioneller Pilotregion auf in- und ausländische Investoren

*Kostenersparnis durch Regulierungsunterschiede:* Die unternehmerischen Anreizwirkungen klassischer Pilotregionen beruhen auf durch Regulierungsunterschiede erzielbare Kostensenkungen. Unternehmen kalkulieren die durch regulatorische Unterschiede erzielbare Kostenersparnis – sei es für Arbeit, Umweltschutz, Steuern oder anderes – und verlegen ihre Aktivität in die Zone mit den günstigeren Bedingungen. Die Entwicklung der klassischen SWZ zeigt, dass die Stimulierung der Unternehmenstätigkeit in den Pilotregionen typischerweise über den Mechanismus der Kostenarbitrage beginnt, der langfristige Erfolg sich dann aber an der Qualität der Einbindung in die nationale Wirtschaft und an der Qualität institutioneller Faktoren bemisst. Eine rein institutionell gestaltete Pilotregion lässt den ersten Schritt aus und setzt auf die Attraktivität der Region durch gute Regierungsführung und durch ein gutes Serviceangebot für Unternehmen. Da die Trennlinie zwischen Regulierung und guter Regierungsführung nicht scharf zu ziehen ist und gleichzeitig auch gute Regierungsführung Kostenersparnis

bedeutet, sind die Anreizwirkungen und Verzerrungseffekte von institutionellen Pilotregionen und SWZ dem Grunde, wenn auch nicht der Höhe nach, vergleichbar.

*„Harte“ versus „weiche“ Regulierungsunterschiede:* Den stärksten Anreizeffekt auf das Wanderungsverhalten von Unternehmen haben „harte“ Regulierungsunterschiede. Diese haben direkte und relativ einfach kalkulierbare monetäre Auswirkungen und bestehen meist aus fiskalischen Anreizen wie Steuererleichterungen, oder in laxeren Standards bspw. bei Arbeits-, Sozial- und Umweltschutzvorschriften. Aber auch „weiche“ institutionelle Faktoren wie administrative Erleichterungen bei Unternehmensgründung und Kapitalaufnahme, ein guter Zugang zu unternehmerischer Infrastruktur und ein reibungsloses Funktionieren administrativer Abläufe sparen Kosten. Diese Kostenersparnisse sind jedoch schwerer zu quantifizieren und unterliegen stärkerer Planungsunsicherheit. Vom Umfang her können sie, je nach institutioneller Umgebung, erheblich sein. Damit üben auch rein institutionell gestaltete Pilotregionen Wanderungsanreize auf Unternehmen aus.

*Transaktionskosten dürfen nicht höher sein als Kostenersparnis:* Das Ausnutzen von regulatorischen Unterschieden macht für Unternehmen nur dann Sinn, wenn die mit der Verlagerung verbundenen Transaktionskosten nicht höher sind als die durch die Regulierungsarbitrage erzielte Kostenersparnis. Die Transaktionskosten bestehen in Kosten für die Suche nach geeigneten Vertragspartnern, den Kosten für die Information über deren Qualität, Verhandlungskosten, Kosten der Vertragserstellung, Kosten für Monitoring für die Überprüfung der Verträge. Je höher das Informationsgefälle zwischen den Vertragsparteien ist, desto mehr Zeit und Geld muss aufgewendet werden, um die notwendigen Informationen zu beschaffen, und desto größer ist auch das Risiko, trotzdem eine falsche Entscheidung zu treffen. Je ähnlicher die in den Ländern der Vertragsparteien herrschenden institutionellen Verhältnisse („man kennt sich und kennt sich aus“) sind, desto geringer sind in der Regel die zu berücksichtigenden Transaktionskosten – und desto höher die Wahrscheinlichkeit für das Ausnutzen der Regulierungsarbitrage. Bei einem vergleichbaren „institutionellen Makroklima“ der Vertragsparteien ist der Anreizeffekt für die Ansiedlung von Unternehmen also am stärksten.

*Verlagerungskosten sind einzubeziehen:* Zu den Transaktionskosten im engeren Sinne treten noch die Kosten der Verlagerung der Unternehmensaktivität an sich. Deren Höhe hängt von der Art des Unternehmens und dessen Kostenstruktur ab. Die Verlagerung von Finanztransaktionen oder die reine Änderung der Rechtsform eines Unternehmens hat deutlich weniger Kosten zur Folge als die Neueröffnung von Produktionsstätten und diese wiederum weniger als die Verlagerung von bestehenden Produktionsstätten. Da das Ziel institutioneller Pilotregionen die Ansiedlung von Unternehmen ist, liegt die Messlatte relativ hoch – die durch institutionelle Unterschiede erzielbare Kostenersparnis muss groß genug sein, um sowohl die Transaktionskosten als auch die Verlagerungskosten zu decken.

*Nationale Neugründungen haben die geringsten Transaktionskosten:* Innerhalb eines Staates sind die institutionellen Verhältnisse mit Ausnahme besonderer infrastruktureller Gegebenheiten wie Häfen etc. am Ähnlichsten – angefangen von der (typischerweise) gemeinsamen Sprache, ähnlichen Einstellungen und Werten, bis hin zum nationalen regulatorischen Rahmen und der Qualität der Regierungsführung. Wenn die Transaktionskosten im Lande in allen Regionen vergleichbar sind, werden sich Verbesserungen im regulatorischen und institutionellen Bereich auf die Ansiedlungsentscheidungen nationaler Unternehmen unmittelbar auswirken. Neugründungen werden eher in der Pilotzone vorgenommen als in anderen Regionen des Landes. Anders liegt der Fall, wenn es um die Verlagerung bestehender Unternehmen geht – hier müssen die regulatorischen und institutionellen Anreize aufgrund der hinzukommenden Verlagerungskosten schon wesentlich höher sein um eine Umsiedlung attraktiv zu machen.

*Institutionelle Pilotregionen stehen im Wettbewerb mit SWZ weltweit:* International agierende Unternehmen beurteilen die regulatorischen und institutionellen Anreize der europäischen Pilotregionen im Vergleich mit regulatorischen und institutionellen Anreizen weltweit. Dabei sind die institutionellen Verhältnisse zwischen den EU-Staaten wesentlich differenzierter als innerhalb eines Landes, zugleich aber weniger differenziert als im Vergleich zu Drittstaaten. Schon innerhalb der EU kommt eine Sprachbarriere hinzu, auf der Ebene der institutionellen Einbettung (Werte, Normen) bestehen Unterschiede zwischen den europäischen Staaten, die nationalen Regulierungen differieren in vieler Hinsicht. Dank des Acquis Communautaire, der Freizügigkeit von Arbeit und

Kapital und einer gemeinsamen EU-Handelspolitik gegenüber Drittländern bestehen innerhalb der EU aber immer noch so viele institutionelle Ähnlichkeiten, dass die Transaktionskosten geringer sind als gegenüber Drittstaaten. Diesen Nachteil machen die Drittstaaten jedoch in der Regel mit Elementen der reinen Kostenarbitrage, also Steuervorteilen und anderen monetären Anreizen mehr als wett. Bei auf Kostenarbitrage beruhenden ausländischen Direktinvestitionen (ADI) ist daher zu bezweifeln, dass der Effekt institutioneller Pilotregionen ausreichend sein wird, um Investitionsentscheidungen zu beeinflussen. Je geringer die Rolle niedrig qualifizierter Arbeit und je weiter oben die Investition in der Wertschöpfungskette angesiedelt ist, desto mehr schwindet aber die Attraktivität der "harten" Arbitrageelemente und die Wahrscheinlichkeit für ADI in einer institutionellen Pilotregion innerhalb der EU steigt dementsprechend an.

*Kostenersparnis durch institutionelle Unterschiede ist branchen- und unternehmensspezifisch:* Da die Regulierungskosten und die durch institutionelle Serviceangebote erzielbare Kostenersparnis von Branche zu Branche differieren und außerdem von der Art der Regulierung abhängen, ist eine Prognose von Anreizwirkungen allenfalls vor dem Hintergrund konkreter Ausgestaltungsoptionen möglich. In der Regel ist auch ein ganzes Bündel von Regulierungen und "Servicefaktoren" zu beachten, das in seiner Komplexität verschiedene Unternehmen zu verschiedenen Zeitpunkten verschieden stark beeinflusst. Zudem sind die Wirkungen von Regulierungen nicht immer einfach abschätzbar. Eine stärkere Regulierung kann neben höheren Kosten auch einen positiven Effekt für Unternehmen haben, so beispielsweise wenn aufgrund strenger Standards mit nachgewiesenermaßen sauberer Technologie produziert werden muss und die Konsumenten diese Sicherheit – beispielsweise im pharmazeutischen Bereich – honorieren.

*Je ungünstiger die institutionellen Ausgangsbedingungen, desto stärker der Anreizeffekt:* Die Stärke der Anreizwirkung hängt in zweierlei Hinsicht vom institutionellen Gefälle ab. Zum einen von den Startbedingungen in der Region, zum anderen vom institutionellen Gefälle zum Umland. Wenn eine Region mit schwachen Institutionen durch die Etablierung einer Pilotregion aufgewertet wird, sind die Effekte umso höher, je schlechter die Startbedingungen und je besser das erzielte Niveau sind. Marginale Verbesserungen bezüglich einer institutionellen Komponente in einer Region mit gutem Ausgangsniveau dürften nur marginale Effekte haben, während Verbesserungen in einer Re-

gion mit schlechtem Ausgangsniveau einen entsprechend größeren Effekt nach sich ziehen. In dieselbe Richtung deuten institutionelle Unterschiede zum Umland. Dies wird bestätigt durch den Erfolg von SWZ gerade in wenig entwickelten Ländern, wo der Unterschied zwischen der SWZ und dem Umland besonders groß ausfallen kann. Es ist offensichtlich, dass Unternehmen sich eher in Regionen mit einer funktionierenden Infrastruktur ansiedeln werden als in Regionen, in denen kein Zugang zu Elektrizität, Wasser oder Datenverbindungen besteht. In den europäischen Regionen bestehen solche drastischen Unterschiede in der Infrastruktur jedoch nicht, und es besteht ein hoher Wettbewerb zwischen vielen ähnlich gut ausgestatteten Regionen um Investoren.

*Die empirische Evidenz zur Wirkung regionaler institutioneller Unterschiede ist begrenzt und widersprüchlich:* Am Beispiel der US-Bundesstaaten, die ebenfalls zahlreiche institutionelle Ähnlichkeiten und darüber hinaus noch eine gemeinsame Sprache aufweisen, lässt sich feststellen, dass das Wanderungsverhalten von Unternehmen durch Maßnahmen im regulatorischen Bereich nicht unbedingt beeinflusst werden kann. Im Bereich der Arbeits- und Sozialgesetze zeigte sich beispielsweise, dass die Anhebung der Mindestlöhne in einem Bundesstaat keinen wesentlichen Effekt auf die Beschäftigung in den beiden angrenzenden Staaten hatte (Card/Krueger, 2000). Dem entgegengesetzt hat die Lockerung der Vorschriften zur obligatorischen Gewerkschaftszugehörigkeit in einigen Bundesstaaten dazu geführt, dass in diesen Bundesstaaten die Beschäftigung im produzierenden Gewerbe um ein Drittel höher lag als in Bundesstaaten, in denen die Gewerkschaften noch eine größere Rolle spielten. Die noch eine stärkere Rolle der Gewerkschaften hatte. Gemischt ist die empirische Evidenz in anderen Bereichen. Im Bereich der Umweltschutzgesetzgebung wurde für die Ebene von Bundesstaaten festgestellt, dass Ansiedlungsentscheidungen von Unternehmen kaum von den jeweiligen Umweltschutzstandards beeinflusst werden (Saleska/Engel, 1998). Andere Studien belegen jedoch, dass auf Ebene der Bezirke (counties) Vorschriften zur Luftqualität Firmen zu Verlagerungen bewegt haben (List et al., 2003). Ähnliche widersprüchliche Ergebnisse liefern Studien zu Unterschieden bei der Bankenregulierung und der Regulierung zu Anlegerpapieren (Carruthers/Lamoreaux, 2009).

Als Ergebnis dieser Überlegungen lässt sich festhalten:

Eine hohe Anreizwirkung institutioneller Pilotregionen ist zu erwarten, wenn

1. die Regionen ein hohes institutionelles Gefälle herstellen können;
2. das "institutionelle Makroklima" von Regionen bzw. Staaten ähnlich ist und damit geringe Transaktionskosten bei der Unternehmensverlagerung generiert werden;
3. es sich bei den Investitionsentscheidungen um nationale Unternehmensneugründungen handelt.

Spiegelbildlich dazu ist eine schwache Wirkung institutioneller Pilotregionen zu erwarten, wenn

1. die Verbesserungen im institutionellen Bereich marginal und selektiv sind;
2. die übrigen institutionellen Gegebenheiten zum Umland starke Unterschiede aufweisen und die Transaktionskosten der Unternehmensverlagerung hoch sind;
3. die Investitionsentscheidung im internationalen Wettbewerb getroffen wird und eine Investition am unteren Ende der Wertschöpfungskette betrifft.

### **2.2.2 Risiken der Verzerrung durch institutionelle Arbitrage**

*Mögliche Verzerrungen durch missbräuchliche Ausnutzung von Regulierungsarbitrage:* Immer wenn regulatorische und institutionelle Differenzen zwischen Regionen oder Nationen zugelassen werden, besteht die Gefahr, dass unternehmerische Transaktionen mit der alleinigen Zielsetzung der Realisierung von Arbitragewinnen stattfinden, auch ohne dass damit ein gesellschaftlicher Mehrwert verbunden ist. Diese Gefahr ist umso größer, je besser kalkulierbar, und je besser planbar der erwartete ökonomische Ertrag der jeweiligen Gestaltungsmöglichkeit auf der Unternehmensebene ist und je weniger Anpassungskosten zur Realisierung des Arbitragegewinns eine Rolle spielen.

*Juristische Grenzen bei institutionellen Pilotregionen schränken die Gefahr von steuerlichen Verzerrungseffekten ein:* Der typische Fall von Regulierungsarbitrage liegt im Bereich der Steueroptimierung. Wenn in institutionellen Pilotregionen Steuererleichterungen implementiert werden, bestünde die Gefahr, dass durch die Verlagerung von Waren- und Finanzströmen Mechanismen zur Steuervermeidung gefunden werden, die

mit dem Konzept einer Wirtschaftsunion im Grunde nicht vereinbar sind. In vielen SWZ konnte über Irregularien in den Handelsdaten nachgewiesen werden, dass wg. des Steuergefälles überhöhte (zu niedrige) Angaben zu Importen (Exporten) gemacht wurden. Weiterhin führten ausländische Direktinvestitionen zur Deklaration von Re-Importen (Fung et al., 2010). Steuerliche Sonderregelungen in europäischen institutionellen Pilotregionen würden von der EU aber ohnehin in aller Regel als Subventionstatbestände gewertet und damit verboten werden. Ähnliches gilt für staatliche Unterstützung von Anschubfinanzierungen wie sie in China praktiziert werden. Damit scheiden die meisten unmittelbar finanzwirksamen regulatorischen Unterschiede für institutionelle Pilotregionen innerhalb der EU aus.

*Die Gefahr des gestalterischen Missbrauches von Regulierungsunterschieden könnte steigen:* Die Gefahr missbräuchlicher Nutzung von Regulierungsunterschieden findet sich auch im Bereich der Arbeits- und Sozialgesetzgebung. Formen von Gestaltungsmissbrauch wie die Entlassung von Angestellten und Wiedereinstellung als Leiharbeiter sind hinlänglich bekannt. Ähnliche Beispiele lassen sich für den Bereich der Umweltregulierung finden. Ein weiteres klassisches Spielfeld der Regulierungsarbitrage liegt im Bereich der Rechtsformen von Unternehmen, die auch national unterschiedlich sind. Aus diesen Regulierungsunterschieden resultierende Verzerrungseffekte bestehen innerhalb der EU bereits jetzt, eine systematische Untersuchung hierzu liegt jedoch nicht vor. Da derzeit noch völlig offen ist, auf welche Regulierungsbereiche sich die Reformen in institutionellen Pilotregionen erstrecken werden, ist eine Abschätzung der Effekte derzeit nicht möglich.

*Verzerrungseffekte durch Verbesserungen im Service-Bereich sind nicht erkennbar:* Die cash-flow Effekte, die durch das Ausnutzen regionaler Unterschiede bei den “weichen” Institutionen erzielt werden können, sind, wie bereits dargestellt wurde, schwer zu kalkulieren und schwer zu prognostizieren, da sie keine unmittelbaren monetären Elemente beinhalten. Dennoch sind die meisten realisierbaren und sinnvollen institutionellen Reformvorhaben dem Bereich dieser weichen Service-Faktoren zuzuordnen. Es ist nicht erkennbar, dass ein verbessertes Angebot in diesem Bereich zu Verzerrungen führen soll.

*Die Gefahr von Ballungs- und Entleerungseffekten kann als gering eingestuft werden:* Problematischer scheinen mögliche regionalökonomische Konsequenzen zu sein: Wenn der intendierte Effekt der Etablierung von Pilotregionen, nämlich die Anziehung von Investitionen eintritt, so kommt es zu Ballungsprozessen, die so möglicherweise nicht beabsichtigt sind. Zudem werden weniger erfolgreiche Regionen damit zu Verlierern, was Entleerungseffekte zur Folge haben kann. Da die institutionellen Pilotregionen aber vorzugsweise in den Regionen etabliert werden sollten, die ein hohes Gefälle zum Umland aufweisen, dürfte diese Gefahr kurzfristig nicht gegeben sein. Dauerhafte regionale Disparitäten und Inselbildung könnten sich jedoch dann einstellen, wenn die institutionelle Pilotregion dauerhaft gegenüber anderen Regionen gefördert wird ohne dass spill-over Effekte realisiert werden.

### **2.2.3 Voraussetzungen für erfolgreiche Implementierung**

*Der soziale Kontext muss bekannt sein und als gegeben betrachtet werden:* Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Implementierbarkeit von Institutionen durch Regierungshandeln generell begrenzt ist. Insb. Normen, Werte und Einstellungen einer Bevölkerung („social embeddedness“) entziehen sich wenigstens kurz- und mittelfristig dieser Gestaltbarkeit. Die Institutionen der zweiten Ebene sind zwar als Verfassungen, Gesetze und Ähnliches kodifizierbar – ihre Relevanz und Wirkung hängt jedoch vom jeweiligen länder- oder regionenspezifischen Kontext ab. Von dieser Tatsache kann das Modell der Charter-Cities nur deswegen abstrahieren, weil es davon ausgeht, dass die in diese Städte zuziehenden Menschen dies freiwillig tun, sich somit den Regeln freiwillig unterwerfen und diese dementsprechend auch einhalten werden. Inwieweit dies jedoch funktioniert ist offen – Zweifel sind sicherlich angebracht. Die Ausgestaltung konkreter institutioneller Pilotregionen hat den jeweiligen sozialen Kontext in Rechnung zu stellen.

*Der breite gesellschaftliche Konsens zu den intendierten Veränderungen muss gegeben sein:* Wie die Erfahrungen aus Entwicklungs- und Transformationsländern zeigen, sind Reformen generell nur dann implementierbar, wenn ein breiter gesellschaftlicher Konsens bezüglich dieser Reformen existiert, die Notwendigkeit zu Veränderungen auch auf allen gesellschaftlichen Ebenen kommuniziert und dort verstanden wird und effiziente Institutionen zur Überwachung der Umsetzung von Reformen akzeptiert sind.

Ansonsten ist es möglich, dass Regeln zwar eingeführt, aber nicht eingehalten werden. Das Beispiel der osteuropäischen Transformationsstaaten zeigt, dass die Akzeptanz von Reformen nicht primär von den tatsächlich erzielten Erfolgen abhängt, sondern von den Erwartungen, die mit den Maßnahmen verbunden sind (Jerger, 2012). Insofern bietet die Krise die Chance, dass breite Schichten nun eher zu Reformen bereit sein werden als bei ökonomisch guter Ausgangslage.

*Die nationalen und regionalen politischen Eliten müssen das Konzept stützen:* Im Bereich der Guten Regierungsführung hängt die Implementierbarkeit von Reformen von der Qualität und Durchsetzungskraft der politischen Führung und dem in den nachgeordneten Behörden vorhandenen Humankapital ab. Reformen im Bereich der Governance sind stark personenabhängig. Für russische Regionen konnte gezeigt werden, dass die Reformfreudigkeit der lokalen Eliten und das jeweilige regionale Wachstum gerade nach Überwindung einer Krise hoch miteinander korreliert sind (Ahrend, 2012). Dies eröffnet zum einen gute Chancen, wenn reformfreudige Eliten herrschen, birgt aber auch das Risiko eines plötzlichen Reformstopps oder gar einer Rücknahme bisheriger Reformen, falls diese Eliten nicht mehr wiedergewählt werden. Institutionelle Pilotregionen sollten daher rasch das zeitliche “window of opportunity” nutzen, das die Krisensituation auch bei den politischen Eliten hervorruft.

Der Zentralstaat sollte hohe Durchsetzungskraft und die regional Verantwortlichen größtmögliche Gestaltungshoheit besitzen, was möglicherweise über fiskalische Dezentralisierung erreicht werden kann: Stark zentralistische Länder wie China haben sich bei der Durchführung von Reformen oft als stark erwiesen, weil sie die nationalen Vorgaben unter Androhung von Sanktionen auf untere Ebenen weiterreichen konnten. Dort bestanden Freiräume, um jeweils passgenaue Optionen zur Gestaltung der Reformen auf subnationaler Ebene durchzusetzen. Auf europäische Verhältnisse ist dieses Vorgehen nicht übertragbar. Anwendbar wären hier aber die Prinzipien der fiskalischen Dezentralisierung: Eine effiziente Überwachung nachgeordneter Gebietskörperschaften mit entsprechenden Spielräumen verspricht demnach eine bessere Implementierung von Reformen als eine ineffiziente Überwachung bei geringen Gestaltungsmöglichkeiten durch die lokalen Eliten. Diese Art von Reformen greift allerdings tief in die nationale Souveränität eines Landes ein.

*Ein länderspezifischer Zuschnitt institutioneller Pilotregionen ist "best-practice"-Lösungen vorzuziehen:* Bei der Frage, wie und welche Institutionen implementiert werden sollen, galt bei den Entwicklungsorganisationen bis in die späten neunziger Jahre das Ideal der "best practice" Regulierung. Seit Beginn des Millenniums setzt sich aber zunehmend die Erkenntnis durch, dass es nicht ausreicht, effiziente Institutionen anzubieten, sondern dass diese auch von den Menschen angenommen werden müssen. Insofern sind "second-best" –Institutionen, die mit Leben gefüllt werden, angemessener und erfolgreicher als perfekt konzipierte Lösungen, die im konkreten Kontext aber nicht oder nur eingeschränkt funktionieren. In ihrem Jahresbericht aus dem Jahre 2002 („Building Institutions for Markets“) hat die Weltbank konkrete Vorschläge ausgearbeitet, wie ein erfolgreicher institutioneller Wandel induziert werden kann. Sie geht dabei von folgenden vier Prinzipien aus:

1. Komplementieren: Neue Institutionen sollen auf Basis und unter Berücksichtigung der schon vorhandenen Institutionen errichtet werden. Das in einem Land oder einer Region herrschende Korruptionsniveau, das vorhandene Humankapital und die vorhandene Technologie determinieren den Einfluss von Institutionen. Nicht jede Institution passt in jedes Umfeld, jedes best-practice-Konzept ist deswegen notwendigerweise mit Fehlern behaftet.
2. Erneuern: Neue Institutionen sollen vor dem Hintergrund regionenspezifischer Unterschiede innovative Mechanismen ausprobieren, diese aber auch modifizieren oder wieder aufgeben, wenn sie nicht funktionieren. Das Experimentieren verursacht zwar Kosten, führt aber zu längerfristig besser zum Kontext passenden Institutionen.
3. Verbinden: Damit neue Institutionen von Märkten und Menschen akzeptiert werden, sollen neue Netzwerke durch und für Information und Handel etabliert werden, die Personen außerhalb bereits existierender Netzwerke verbinden. Nur so können Anstöße zur Schaffung neuer Institutionen gegeben werden, für die in bestehenden Institutionen kein Raum und keine Veränderungsbereitschaft (mehr) gegeben sind.

4. Vergleichen: Damit Institutionen weiterentwickelt werden, ist es notwendig, dass Gebietskörperschaften, Unternehmen und Individuen im Wettbewerb stehen. Bestehende institutionelle Strukturen zeichnen sich oft durch wenig Wettbewerb aus, sind daher starr und auf Konservieren des Bestehenden ausgerichtet. Ein funktionierender Wettbewerb reduziert die Exklusivitätsrechte der alten Strukturen und erzwingt damit Neuerungen. Ein Beispiel hierfür ist die fiskalische Dezentralisierung – werden Gebietskörperschaften Freiheiten in ihrer Ausgabe- und Einnahmenpolitik eingeräumt, können sie im Wettbewerb mit anderen Gebieten durch Investitionen in Infrastruktur etc. für gute Geschäftsbedingungen für Unternehmen sorgen und dann später hieraus höhere Steuereinnahmen erzielen; bestehen diese Freiheiten in der kommunalen Fiskalpolitik nicht, haben die Gemeinden keine Möglichkeit und kein Interesse sich für ein gutes Geschäftsumfeld zu engagieren.

*Die Ausgestaltung der institutionellen Pilotregion muss in das gesamtwirtschaftliche Konzept des Landes eingebunden sein:* Wie das Beispiel der Sonderwirtschaftszonen und das der chinesischen institutionellen Pilotregionen zeigt, müssen regionale Konzepte in die gesamtwirtschaftliche Konzeption eingebunden werden. Je nachdem welche Elemente realisiert werden sollen, spielt dabei die Infrastrukturplanung, die sektorale Planung, oder auch die Bildungsplanung eine Rolle. Bereits vorhandene Kapazitäten und bestehende Lücken müssen identifiziert und mit dem Konzept abgestimmt werden. Damit ist, ähnlich wie bei den SWZ, eine klare und transparente ökonomische und rechtliche Ausarbeitung des Konzeptes vor dem Hintergrund einer detaillierten Länderanalyse Voraussetzung für den Erfolg einer institutionellen Pilotregion.

## **2.3 Juristische Analyse**

### **2.3.1 Prüfungsmaßstab**

*Europarechtliche Vorgaben als alleiniger Gegenstand dieses Gutachtens:* Die Rechtmäßigkeit institutioneller Pilotregionen ist am Maßstab höherrangigen nationalen Rechts sowie am gesamten Recht der Europäischen Union zu bemessen. Aus Perspektive der nationalen Rechtsordnungen muss zur Implementierung von institutionellen Pilotregionen erlassenes Recht mit jeglichem nach Maßgabe der nationalen Normenhie-

rarchie höherrangigerem Recht, insb. Verfassungsrecht, vereinbar sein. Diese Fragestellung ist ausdrücklich nicht Gegenstand dieses Gutachtens und wegen der Unterschiede zwischen den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen nicht generell zu beantworten. Weithin dürften die folgenden Ausführungen zur europarechtlichen Rechtmäßigkeit des Konzepts institutioneller Pilotregionen jedoch auf in den jeweiligen nationalen Rechtssphären in ähnlicher Gestalt auftretende Konstellationen übertragbar sein.

*Europarecht beschränkt die Ausformung institutioneller Pilotregionen:* Europarechtliche Vorgaben stehen der Schaffung institutioneller Pilotregionen nicht von vornherein entgegen. Den Möglichkeiten der rechtlichen Ausgestaltung sind jedoch Grenzen gesetzt und der verbleibende Spielraum ist teils stark beschränkt. Das gesamte Recht der Europäischen Union hat im Kollisionsfall absoluten Anwendungsvorrang vor mitgliedstaatlichem Recht (Haratsch et al., 2012, Rn. 178 ff.; Streinz/Streinz, 2012, EUV, Art. 4 Rn. 35 f.). In den institutionellen Pilotregionen geltendes Recht hat deshalb einerseits mit unionsrechtlichen Vorgaben inhaltlich übereinzustimmen (EuGH, Rs. 106/77, Slg. 1978, 629, Rn. 17 f.; Simmenthal; Streinz/Streinz, 2012, EUV, Art. 4 Rn. 39). Andererseits ist die einheitliche, ordnungsgemäße und effektive Geltung und Anwendung des Unionsrechts zu garantieren (Schwarze/Hatje, 2012, EUV, Art. 4 Rn. 33 ff.; Streinz/Streinz, 2012, EUV, Art. 4 Rn. 32 ff.). Im Detail ergeben sich diese Vorgaben vor allem aus dem zur Verwirklichung des Binnenmarktes und in sonstigen Politikbereichen der EU erlassenen Sekundärrecht. Zugleich wird aber auch auf Ebene des Primärrechts, namentlich in Form der Grundfreiheiten und EU-Grundrechte sowohl in ihrer freiheits- als auch ihrer gleichheitsrechtlichen Dimension, der normgeberische Gestaltungsspielraum für institutionelle Pilotregionen beschränkt.

*Eine konkrete rechtliche Würdigung bedarf eines konkreten Modells einer institutionellen Pilotregion:* Mangels ausreichenden Konkretisierungsgrades der im Rahmen dieses Gutachtens diskutierten Modelle einer institutionellen Pilotregion wird es im Folgenden noch nicht möglich sein, die Rechtmäßigkeit einer Pilotregion endgültig zu beurteilen. Es sollen daher die soeben genannten rechtlichen Parameter näher dargelegt und die relevanten Normen sowie die darauf aufbauend von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien benannt werden, welche bei der Schaffung und Ausgestaltung von institutionellen Pilotregionen zu berücksichtigen sind.

### 2.3.2 Sekundärrechtliche Vorgaben

*Die praktische Wirksamkeit sekundärrechtlicher Vorgaben ist zu gewährleisten:* Die rechtliche Ausgestaltung einer institutionellen Pilotregion hat so zu erfolgen, dass sekundärrechtliche Vorgaben des Unionsrechts ihre volle praktische Wirksamkeit entfalten können (Streinz/*Streinz*, 2012, EUV, Art. 4 Rn. 46.). Hinsichtlich der Wirkungsweise dieser Anforderungen und den sich daraus ergebenden Handlungspflichten des nationalen Gesetzgebers ist danach zu differenzieren, ob es sich um Sekundärrecht in Form von Richtlinien oder Verordnungen handelt.<sup>1</sup>

*Richtlinien lassen größeren Freiraum als Verordnungen:* Verordnungen gelten gem. Art. 288 Abs. 2 AEUV unmittelbar und sind deshalb ohne weitere Umsetzungsakte Bestandteil der in den institutionellen Pilotregionen geltenden Rechtsordnung (EuGH, Rs. 94/77, Slg. 1978, 99 Rn. 22, Rn. 27; *Zerbone*; Haratsch/König/Pechstein, 2012, Rn. 381; *Schwarze/Biervert*, 2012, AUEV, Art. 288 Rn. 21). Ein Erlass ergänzender oder davon abweichender Bestimmungen ist auch für institutionelle Pilotregionen grundsätzlich nicht möglich (Schwarze/*Hatje*, 2012, EUV Art. 4 Rn. 55; Streinz/*Streinz*, 2012, EUV, Art. 4 Rn. 48). Richtlinien hingegen sind von den Mitgliedsstaaten durch einen gesetzgeberischen Umsetzungsakt in die nationale Rechtsordnung aufzunehmen, (EuGH, Rs. C-298/89, Slg. 1993, I-3605 Rn. 16 – *Gibraltar/Rat*; EuGH, Rs. C-10/95 P, Slg. 1995, I-4149 Rn. 29 – *Asocarne/Rat*) bevor sie unmittelbare Anwendbarkeit erlangen (EuGH Rs. C-72/95, Slg. 1996, I-5403 Rn. 26 – *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV*; EuGH, Rs. C-129/96, Slg. 1997 I-7411 Rn. 40 – *Inter-Environnement Wallonie*; Streinz/*Schroeder*, 2012, AEUV, Art. 288 Rn. 78). Dabei legen Richtlinien zumeist nur Ziele und Rahmenregelungen verbindlich fest, während den Mitgliedsstaaten die nähere Ausgestaltung dieses Rahmens und die Wahl der Mittel überlassen wird, um den von der Richtlinie gewünschten Rechtszustand herbeizuführen (Haratsch et al., 2012, Rn. 383; Streinz/*Schroeder*, 2012, AEUV, Art. 288 Rn. 76). Während also in Materien, in welchen Verordnungen existieren, auch die Ausgestaltung institutioneller Pilotregionen determi-

---

<sup>1</sup> Die übrigen in Art. 288 Abs. 1 AEUV aufgeführten Handlungsformen bleiben mangels abstrakt-genereller Wirkung oder aufgrund ihres teils nur rechtlich unverbindlichen Charakters außer Betracht.

niert ist, werden im Anwendungsbereich von Richtlinien wenigstens in bestimmtem Maße gesetzgeberische Freiräume gelassen.

*Europarechtliche Vorgaben existieren in zahlreichen Politikbereichen:* Die Identifikation der relevanten sekundärrechtlichen Vorschriften wird dadurch erleichtert, dass sich nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1 sowie Abs. 2 S. 1 EUV die Rechtsetzungsmacht der Europäischen Union auf die ihr im EUV sowie im AEUV ausdrücklich durch die Mitgliedsstaaten zugewiesenen Befugnisse in explizit genannten Politikbereichen beschränkt (Streinz/*Streinz*, 2012, EUV, Art. 5 Rn. 8, Rn. 13). Nur in diesen Materien kann daher wirksames und somit zu beachtendes EU- (Sekundär-) Recht existieren. Je nach konkreter Gestaltung dürften sekundärrechtliche Vorgaben insbesondere in einzelnen der folgenden im dritten Teil des AEUV aufgeführten Politikbereiche der Europäischen Union von Relevanz sein: Zollunion (Titel II, Kap. 1), Landwirtschaft und Fischerei (Titel III), Verkehr (Titel VI), Kartellrecht (Titel VII, Kap. 1), Staatliche Beihilfen (Titel VII, Kap. 2), Rechtsangleichung im Binnenmarkt gem. Art. 114 AEUV, Wirtschafts- und Währungspolitik (Titel VIII) sowie die Flexibilitätsklausel gem. Art. 352 AEUV als Ermächtigungsgrundlage für ein ergänzendes Tätigwerden zur Verwirklichung der Ziele der Verträge. Die im momentanen Stand gegebene Diffusität des Konzepts lässt jedoch auch hierzu noch keine endgültigen Aussagen zu.

### **2.3.3 Primärrechtliche Vorgaben**

#### **2.3.3.1 Grundfreiheiten**

##### **Schutzbereich und Wirkungsweise**

*Grundfreiheiten verbieten jegliche Beschränkung des Wirtschaftsverkehrs:* In wesentlichem Maße von Bedeutung für die europarechtliche Zulässigkeit der in Erwägung zu ziehenden Modelle institutioneller Pilotregionen sind die sog. Grundfreiheiten<sup>2</sup> und diese konkretisierendes und ausgestaltendes Sekundärrecht (Ehlers, 2009, § 7 Rn. 8, Rn. 62;

---

<sup>2</sup> Warenverkehrsfreiheit gem. Art. 34 ff. AEUV, Arbeitnehmerfreizügigkeit gem. Art. 45 ff. AEUV, Niederlassungsfreiheit gem. Art. 49 ff. AEUV, Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 56 ff. AEUV, Kapitalverkehrsfreiheit gem. Art. 63 Abs. 1 AEUV, Zahlungsverkehrsfreiheit gem. Art. 63 Abs. 2 AEUV.

Haratsch et al., 2012, Europarecht, Rn. 776). Sie sichern zur Verwirklichung des Binnenmarktes nunmehr umfassend den ungehinderten grenzüberschreitenden (Ehlers, 2009, § 7 Rn. 23.) Verkehr und Handel von Waren, Personen, Dienstleistungen sowie Kapital zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (Ehlers, 2009, § 7 Rn. 29; Schroeder, 2012, § 14 Rn. 1). Nach den gängigen Schutzbereichsdefinitionen decken sie somit fast alle denkbaren grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Aktivitäten ab. Unter Zugrundelegung der Grundsätze der Dassonville-Rechtsprechung (EuGH, Rs. 8/74, Slg. 1974, 837 Rn. 5 – *Dassonville*) verbieten die Grundfreiheiten nunmehr nicht mehr lediglich Diskriminierungen in dem Sinne, dass im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr ausländische Waren, Dienstleistungen oder Personen schlechter behandelt werden als inländische (Ehlers, 2009, § 7 Rn. 77). Vielmehr ist jede Beschränkung, d.h. jede Beeinträchtigung des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in den Schutzbereich der Grundfreiheiten anzusehen (Ehlers, 2009, § 7 Rn. 28; Schroeder, 2012, § 14 Rn. 38). Hiervon ausgenommen sind allein Vorschriften, die unterschiedslos sowohl für inländische als auch für ausländische Gegenstände bloße Modalitäten der Leistungserbringung oder der Ausübung der geschützten Freiheit regeln (EuGH, Rs. C-267 und 268/91, Slg. 1993, I-6097, Rn. 16 – *Keck*; Schroeder, 2012, § 14 Rn. 41). Um Konformität mit den Grundfreiheiten herzustellen, ist deshalb darauf zu achten, dass den Wirtschaftsverkehr regulierende Vorschriften nicht am Wirtschaftsgut selbst anknüpfen, sondern lediglich die Art und Weise der Marktbetätigung regeln. Weder dürfen in einer institutionellen Pilotregion tätige Wirtschaftssubjekte hiervon ausgenommen werden noch darf dadurch der Marktzugang für außerhalb ansässige Subjekte beschränkt werden (Ehlers, 2009, § 7 Rn. 86 f.). Dennoch aber wird als Folge dieser Rechtsprechung eine Vielzahl von Reformmaßnahmen, welche in den institutionellen Pilotregionen ergriffen werden sollen, als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff einzustufen sein.

*Grenzüberschreitender Sachverhalt als zunehmend marginalisierte Anwendbarkeitsvoraussetzung:* Das genannte Erfordernis eines grenzüberschreitenden Bezugs als Voraussetzung für ein Eingreifen des Schutzregimes der Grundfreiheiten wirkt der zu erwartenden Vielzahl von Eingriffen kaum merklich entgegen. Zum einen soll gerade die Entwicklung derartiger grenzüberschreitenden Aktivitäten durch institutionelle Pilotregionen begünstigt werden, sodass die institutionellen und strukturellen Reformen geradezu mit der

Absicht, hierauf einzuwirken, initiiert werden. Zum anderen lässt sich in der Rechtsprechung des EuGH eine Tendenz erkennen, dieses Erfordernis zunehmend weiter auszulegen, letztlich fast zu marginalisieren und anhand dessen immer weniger Sachverhalte vom Schutzregime der Grundfreiheiten auszunehmen (Papadileris, 2011, 123 f.).

### **Möglichkeiten der Rechtfertigung von Eingriffen**

Der dargestellte Umfang des Eingriffsbegriffs zwingt zu einer genaueren Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten der Rechtfertigung von Eingriffen.

*Geschriebene Rechtfertigungsgründe sind für institutionelle Pilotregionen nicht einschlägig:* Für jede der einzelnen Grundfreiheiten werden im AEUV Ziele und Gründe genannt, deren Verfolgung Eingriffe in den Schutzbereich von Grundfreiheiten im Einzelfall zu rechtfertigen vermag. Trotz der Unterschiede der einzelnen geschriebenen Rechtfertigungsgründe (Art. 36, 45 III, 52, 64 I, 65 I AEUV) ist jedenfalls bei allen Grundfreiheiten eine Beschränkung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung möglich. Diese Begriffe sind jedoch enger als im deutschen Recht auszulegen (EuGH, Rs. 41/74, Slg. 1974, 1337, Rn. 18 – Van Duyn; EuGH, Rs. 46/76, Slg. 1977, 5, Rn. 12 ff. – Bauhuis; EuGH, Rs. 113/80, Slg. 1981, 1625, Rn. 7 – Kommission/Irland; EuGH, Rs. C-205/89, Slg. 1991, 1361, 1377 – Kommission/Griechenland; EuGH, Rs. C-54/99, Slg. 2000, I-1335, Rn. 17 – Scientology). Eine Rechtfertigung aus diesen wie auch aus den anderen geschriebenen Rechtfertigungsgründen wird mangels Übereinstimmung mit den mit der Schaffung institutioneller Pilotregionen verfolgten Zielen im Ergebnis meist nicht zielführend sein.

*Grundrechte und Gemeinwohlerwägungen können ungeschriebene Rechtfertigungsgründe sein:* Daneben kommt nach der in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten Cassis-Formel (EuGH, Rs. 120/78, Slg. 1979, 648 Rn. 8 – *Cassis de Dijon.*) als Anknüpfungspunkt für die Rechtfertigung eines Eingriffs bei unterschiedslos geltenden Maßnahmen, d.h. jedenfalls für bloße Beeinträchtigungen des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs,<sup>3</sup> jedes zwingende Erfordernis des Gemeinwohls in Betracht.

---

<sup>3</sup> Teilweise wird vertreten, dass diese Rechtfertigungsmöglichkeit auch für sog. versteckte Diskriminierungsmöglichkeiten gilt, vgl. insgesamt Ehlers, 2009, in: Ehlers, Grundrechte und Grundfreiheiten, § 7 Rn. 102 sowie Haratsch/König/Pechstein, 2012, Europarecht, Rn. 789.

(Frenz, 2012, Rn. 536) Zudem können Beschränkungen den Grundfreiheiten unterfallender Verhaltensweisen auch dann gerechtfertigt werden, wenn die Beschränkung den Schutz von Unionsgrundrechten bezweckt (EuGH, Rs. C-112/00, Slg. 2003, I-5659 Rn. 74 – *Schmidberger*; unklar ist, ob auch nationale Grundrechte herangezogen werden können, vgl. hierzu Ehlers, 2009, § 7 Rn. 98). Beschränkungen dürfen aber zugleich nicht selbst im Widerspruch zu Grundrechten stehen (Frenz, 2009, Rn. 562). Den Grundrechten zu entnehmende Wertentscheidungen können darüber hinaus die Auslegung ungeschriebener Schranken sowie die Verhältnismäßigkeitsprüfung beeinflussen (Ehlers, 2009, in: § 7 Rn. 98; vgl. z.B. EuGH, Rs. C-260/89, Slg. 1991, I-2925 Rn. 43 – *ERT*; EuGH, Rs. C-368/95, Slg. 1997, I-3689 Rn. 24 ff. – *Familiapress*).

*Der Erfolg einer Rechtfertigung durch ungeschriebene Gründe ist schwer abschätzbar:* Die Cassis-Formel scheint den Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Maßnahmen mit den Grundfreiheiten zu erweitern. Gleichwohl haben in der – natürlich nicht abschließenden – Judikatur der europäischen Gerichtsbarkeit jedenfalls bislang noch keine ungeschriebenen Rechtfertigungsgründe Anerkennung gefunden, welche für die Implementierung institutioneller Pilotregionen nutzbar gemacht werden könnten (vgl. Calliess/Ruffert/Kingreen, 2011, Art. 36 AEUV Rn. 80 m.w.N.; Streinz/Schroder, 2012, Art. 36 AEUV Rn. 33 ff.). Außerdem lassen sich aus der bisherigen Einzelfallrechtsprechung kaum generelle Kriterien für das Vorliegen tauglicher ungeschriebener Schranken der Grundfreiheiten abstrahieren. Es ist deshalb nicht zuverlässig möglich, Aussagen darüber zu treffen, welche konkreten Ziele vor der Unionsgerichtsbarkeit als ungeschriebene Rechtfertigungsgründe Bestand haben können. (Calliess/Ruffert/Kingreen, 2011, Art. 36 AEUV Rn. 81; Versuch einer allgemeingültigen Aussage bei Frenz, 2012, Rn. 559 ff.) Entnehmen lässt sich der Rechtsprechung allerdings, dass rein wirtschaftliche Gründe keine ungeschriebenen Schranken der Grundfreiheiten darstellen können (EuGH, Rs. C-120/95, Slg. 1998, I-1831 Rn. 39 – *Decker*; EuGH, Rs. C-158/96, Slg. 1998, I-1931 Rn. 41 – *Kohll*; EuGH, Slg. 2000, I-151 Rn. 33 – *Schutzverband gegen den unlauteren Wettbewerb*; EuGH, Rs. C-385/99, Slg. 2003, I-4509 Rn. 72 – *Müller-Fauré*). Dies zielt nach Sinn und Zweck der Grundfreiheiten, unverfälschten Wettbewerb zu gewährleisten, auf den Ausschluss im Ergebnis protektionistisch wirkender Erwägungen und verbietet eine Besserstellung einzelner Wirtschafts-

teilnehmer (Geiger et al., 2010, Art. 36 AEUV Rn. 5ff.). Maßnahmen bei schwersten Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder existenziellen Bedrohungen des Staatshaushaltes sollten von diesem generellen Ausschluss somit nicht erfasst sein (so wohl auch Streinz/Schroder, 2012, Art. 36 AEUV Rn. 45, Rn. 49). Auch dann sind jedoch mit Hinblick auf die Bedeutung des freien Wirtschaftsverkehrs im Binnenmarkt hohe Anforderungen an eine Eingriffsrechtfertigung zu stellen.

*Entscheidend ist die Verhältnismäßigkeit von Beschränkungen:* Angesichts der Vielzahl möglicher Erfordernisse des Gemeinwohls bei ungeschriebenen Rechtfertigungsgründen sowie des Ausnahmecharakters der geschriebenen Rechtfertigungsgründe kommt der Verhältnismäßigkeit einer Beschränkung im Hinblick auf das verfolgte Ziel als Korrektiv besondere Bedeutung zu (Haratsch et al., 2012, Rn. 791; Herdegen, 2012, § 15 Rn. 20 ff. mit zahlreichen Beispielen aus der Rechtsprechung). Gerade dies erschwert es, die Aussichten im Falle einer gerichtlichen Überprüfung von Maßnahmen in den institutionellen Pilotregionen durch die Unionsgerichtsbarkeit auf der bislang vagen und teils lückenhaften Tatsachengrundlage abzuschätzen (Calliess et al., 2011, Art. 36 AEUV Rn. 88). Entscheidend für das Ergebnis dieser Abwägungsentscheidung ist nämlich, welches Gewicht einzelnen Erwägungen und Faktoren im Einzelfall zugemessen wird. Unter diesem Aspekt muss die Vereinbarkeit des Konzepts einer institutionellen Pilotregion mit dem Schutzregime der Grundfreiheiten auf derzeitiger Tatsachengrundlage als völlig offen eingeschätzt werden.

### **2.3.3.2 Grundrechte**

Neben der eher mittelbaren Bedeutung bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Maßnahmen mit den Grundfreiheiten, erlangen die EU-Grundrechte auch Bedeutung als unmittelbarer Maßstab für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit geplanter Maßnahmen.

*Unionsgrundrechte sind bei der Schaffung institutioneller Pilotregionen nur eingeschränkt von Bedeutung:* Die EU-Grundrechte ergeben sich gem. Art. 6 EUV aus unterschiedlichen Quellen, haben im Wesentlichen jedoch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nunmehr eine umfassende Kodifikation gefunden (zu den Ausnahmen siehe Schwarze/Hatje, Art. 6 EUV, Rn. 17; Streinz/Streinz, Art. 6 AEUV, Rn. 4, Rn. 35). Gebunden daran sind die Mitgliedsstaaten, welche die zur Schaffung institu-

tioneller Pilotregionen erforderlichen rechtlichen Grundlagen beschließen sollen, ausschließlich bei Maßnahmen zur Beschränkung von Grundfreiheiten (EuGH, Rs. C-260/89, Slg. 1991, I-2925 Rn. 42 – *ERT*; kritisch Streinz/*Streinz/Michl*, 2012, Art. 51 GRC, Rn. 13 f.) sowie gem. Art. 51 Abs. 1 GRC bei der Durchführung des Rechts der Union, d.h. bei der Umsetzung von Richtlinien sowie beim administrativen Vollzug von Verordnungen und Beschlüssen (Frenz, 2009, Rn. 222 ff.; Streinz/*Streinz/Michl*, Art. 51 GRC, Rn. 7). Mit Blick auf diese nur eingeschränkte Bindung werden somit nationale Grundrechtskataloge, deren Betrachtung nicht Gegenstand dieses Gutachtens ist, mehr als die EU-Grundrechte entscheidender und unmittelbarer Maßstab für eine grundrechtliche Bindung bei der Schaffung von institutionellen Pilotregionen sein. Die folgenden Ausführungen gelten nur für Konstellationen, in welchen auch die Mitgliedsstaaten an EU-Grundrechte gebunden sind. Ähnliche Fragen dürften sich jedoch auch auf Ebene des nationalen Rechts stellen.

*Institutionelle Pilotregionen können eine Vielzahl von Grundrechten berühren:* Im Unterschied zu nationalen Grundrechtskatalogen, insbesondere den Grundrechten des deutschen Grundgesetzes, weist die Grundrechtecharta – neben den traditionellen Freiheitsrechten der Berufswahl, der unternehmerischen Freiheit und der Eigentumsfreiheit (Art. 16 bis 18 GRC) sowie dem Recht auf effektiven und fairen Rechtsschutz gem. Art. 47 GRC – in Titel IV (Art. 27 bis 38 GRC) eine Vielzahl wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte auf, deren Schutzbereich durch die Schaffung institutioneller Pilotregionen berührt sein könnte. Gerade diese sozialen Grundrechte in Titel IV haben allerdings nicht alle dieselbe rechtliche Verbindlichkeit wie klassische Grundrechte in ihrer abwehrrechtlichen Dimension. Sie sind teilweise eher als soziale Schutzansprüche, Teilhaberechte oder staatszielähnliche Grundsätze einzuordnen, die – auch in den institutionellen Pilotregionen – einer Umsetzung und Konkretisierung durch Rechtsakte bedürfen und allenfalls zu Auslegungszwecken herangezogen werden können, ohne konkrete subjektive Ansprüche zu vermitteln (Kingreen, in: Ehlers, 2009, § 18 Rn. 4 ff.; Schroeder, 2012, § 15 Rn. 20). Noch mehr als diese Freiheitsrechte dürften aber Gleichheitsrechte den legislativen Gestaltungsspielraum bei der Schaffung institutioneller Pilotregionen einschränken. So enthält Art. 20 GRC einen allgemeinen Gleichbehandlungsanspruch gegenüber jedem grundrechtsverpflichteten Hoheitsträger und in allen Lebensbereichen. Dieser wird im

Hinblick auf bestimmte Merkmale und Sachverhalte durch besondere Diskriminierungsverbote, z.B. in Art. 21 GRC, Art. 23 GRC sowie Art. 18 AEUV konkretisiert (Schwarze/Graser, 2012, GRC, Art. 20 Rn. 1 mit weiteren Beispielen).

*Grundrechtseingriffe und ihre Rechtfertigungsmöglichkeiten:* Bei Feststellung eines Schutzbereichseingriffs muss nach der Möglichkeit einer Rechtfertigung gefragt werden. Die Bestimmung des Schutzbereiches hat sich am einzelnen Grundrecht zu orientieren, während unter einem Eingriff generell jede Verkürzung des Schutzbereiches eines Grundrechts durch einen Grundrechtsverpflichteten zu verstehen ist (Haratsch et al., 2012, Rn. 791; Streinz/Streinz/Michl, GRC, Art. 52 Rn. 20). Angesichts dieser Weite des Eingriffsbegriffs wird ein Eingriff – bei der Schaffung institutioneller Pilotregionen insbesondere in die soeben genannten Grundrechte – häufig anzunehmen sein. Für die Rechtfertigung von Eingriffen weist die Grundrechtecharta in Art. 52 eine einheitliche Schrankensystematik auf, wobei das Verhältnismäßigkeitsprinzip gem. Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRC meist entscheidendes Kriterium der Rechtfertigungsprüfung sein dürfte (Schwarze/Becker, 2012, GRC, Art. 52 Rn. 6). Gerechtfertigt werden kann ein Eingriff überdies nur, wenn damit ein gem. Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRC zulässiges Ziel, d.h. die von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder der Schutz der Rechte und Freiheiten anderer, verfolgt wird. Dies umfasst letztlich alle im EU-Primärrecht angesprochenen Ziele und Politikbereiche, sodass eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten für eine Rechtfertigung denkbar ist (Ehlers, 2009, § 14 Rn. 68; Streinz/Streinz/Michl, GRC, Art. 52 Rn. 28). Diese können sich gerade auch aus den mit der Schaffung institutioneller Pilotregionen verfolgten Zielen ergeben.

*Ungleichbehandlungen von Sachverhalten in und außerhalb von Pilotregionen lassen sich nur schwer rechtfertigen:* Bei Gleichheitsrechten ist zu fragen, ob ein die Ungleichbehandlung rechtfertigendes Ziel des Allgemeinwohls besteht und diese Ungleichbehandlung in Bezug auf diesen Grund verhältnismäßig ist.<sup>4</sup> Als mögliche sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung kommt dabei eine Vielzahl von Erwägungen in Betracht. Entscheidend ist jedoch, dass die Anforderungen an eine Rechtfertigung umso strenger sind, je mehr ein für den Einzelnen unbeeinflussbares Differenzierungs-

---

<sup>4</sup> Die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist umstritten, vgl. Schwarze/Graser, Art. 20 Rn. 6 m.w.N.

kriterium oder ein in den speziellen Diskriminierungsverboten genanntes Merkmal betroffen ist (Haratsch et al., 2012, Rn. 690; Schwarze/Graser, GRC, Art. 20 Rn. 5, Art. 21 Rn. 7 f.). Für den Einzelnen ist es vor allem auch vom Zufall abhängig, ob er innerhalb einer neu geschaffenen Pilotregion ansässig ist und deren Sonderregeln unterfällt. Vor diesem Hintergrund dürften die Rechtfertigungsanforderungen bei Ungleichbehandlungen von Sachverhalten in und außerhalb einer Pilotregion eher hoch sein, zumal wenn sich die Regelungsregime in und außerhalb der Pilotregion beträchtlich unterscheiden. Es ist deshalb zweifelhaft, ob die Erwägungen, welche die Einrichtung der Pilotregion tragen oder die bloße Ansässigkeit innerhalb einer Pilotregion, als mögliche Rechtfertigungen angesehen werden könnten. Abschließend beurteilen lässt sich dies auf Basis der gegebenen Informationen noch nicht. Das zu den Grundfreiheiten Gesagte gilt insofern auch hier. Eine gerichtliche Beurteilung der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen ist, insbesondere hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit, Ausfluss einer einzelfallorientierten Abwägungsentscheidung. Auf derzeitiger Tatsachengrundlage ist nicht abzuschätzen, welche Gesichtspunkte in diese Abwägung einbezogen werden müssen und welches Gewicht ihnen im Einzelnen zugemessen würde. Aussagen über die Vereinbarkeit institutioneller Pilotregionen mit grundrechtlichen Vorgaben sind somit von einer weiteren Konkretisierung der Modelle abhängig und ihr Ergebnis derzeit noch offen.

#### **2.3.4 Praktische Umsetzbarkeit unter besonderer Berücksichtigung der Gewährleistung von Rechtssicherheit**

Die praktische Umsetzbarkeit des Konzepts institutioneller Pilotregionen ist, insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung von Rechtssicherheit für die von den Institutionen betroffenen Rechtssubjekte, aus juristischer Perspektive in allen zur Begutachtung gestellten Varianten in Zweifel zu ziehen. Eine Umsetzung mit vertretbarem regelungstechnischem Aufwand erscheint nicht möglich.

##### **2.3.4.1 Regelungstechnische Umsetzung**

*Nationale Souveränität steht der Implementierung institutioneller Pilotregionen von außen entgegen:* Zur Implementierung institutioneller Pilotregionen ist es erforderlich, dass die hierfür konzipierten Regelungen rechtliche Verbindlichkeit erlangen. Als Aus-

fluss ihrer Souveränität verfügen Nationalstaaten innerhalb ihres Staatsgebietes über uneingeschränkte Hoheitsgewalt und Rechtsetzungsmacht. Sie allein sind deshalb imstande, rechtliche Regelungen mit unbedingtem und unbeschränktem Geltungsanspruch innerhalb ihres Staatsgebietes – und somit auch innerhalb der in diesem angesiedelten Pilotregionen – zu erlassen. Von außerstaatlichen Akteuren, z.B. der Europäischen Union oder anderen Mitgliedsstaaten, erlassenes Recht erlangt unmittelbare Anwendbarkeit und Verbindlichkeit nur und erst durch einen Rechtsanwendungsbefehl des nationalen Gesetzgebers, d.h. der Zustimmung eines Staates, wonach innerhalb seines Staatsgebietes Hoheits- oder Gesetzgebungsakte anderer Staaten oder Organisationen rechtliche Verbindlichkeit haben sollen (*Hailbronner/Kau*, in: Graf Vitzthum, *Völkerrecht*, 3. Absch. Rn. 151).

*Nur teilweise könnte die EU selbst die rechtlichen Grundlagen erlassen:* Im Rahmen der europäischen Integrationen haben die Mitgliedsstaaten ihren Souveränitätsanspruch nach den dargestellten Grundsätzen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung in bestimmten Politikbereichen zurückgenommen und der Europäischen Union, welche im Gegensatz zu ihren Mitgliedsstaaten nicht über allumfassende Hoheitsgewalt verfügt, die Kompetenz eingeräumt, in diesen Bereichen gesetzgeberisch tätig zu werden (Schroeder, § 7 Rn. 5; Streinz/*Streinz*, 2012, EUV, Art. 5 Rn. 8, Rn. 13). Die Europäische Union kann infolge dieser Kompetenzübertragungen insoweit auch innerstaatlich rechtlich bindendes Recht in Form von Richtlinien oder Verordnungen erlassen. Soweit Regelungen zur Etablierung institutioneller Pilotregionen in diese Kompetenzbereiche fallen, kann somit die Europäische Union selbst bereits unter Beachtung der genannten primärrechtlichen Vorgaben verbindlich Recht setzen, welches in Form von Verordnungen unmittelbar gilt oder in Form von Richtlinien jedenfalls nationale Gesetzgeber zur Umsetzung dieser Vorgaben in nationales Recht verpflichtet.

*Die Mitwirkung der betroffenen Staaten ist unerlässlich:* Immerhin eine Denkmöglichkeit wäre es darüber hinaus, dass Staaten, in welchen institutionelle Pilotregionen eingeführt werden sollen, durch Entscheidung nach Maßgabe des nationalen Verfassungsrechts ihren Souveränitätsanspruch in weiteren Politikbereichen zurücknehmen und Rechtsetzungsmacht für die detaillierte Ausgestaltung institutioneller Pilotregionen auf die europäische Ebene delegieren. Die Grenzen der Zulässigkeit einer derarti-

gen Übertragung von Hoheitsrechten ergeben sich – wie auch bereits gegenwärtig für die europäische Integration – aus den Vorgaben des nationalen Verfassungsrechts und wären deshalb stets im konkreten Einzelfall zu beurteilen. Außer in diesen Fällen ist kein außerstaatlicher Akteur imstande, rechtlich bindende Regelungen mit verbindlicher innerstaatlicher Geltung zu erlassen. Zutreffend wird deshalb in der Auftragsbeschreibung davon ausgegangen, dass insoweit Rechtsänderungen zur Einführung institutioneller Pilotregionen durch den jeweiligen nationalen Gesetzgeber beschlossen werden müssen. Dies gilt auch, soweit in den im Folgenden ausführlicher dargestellten Varianten einzelne Regelungen inhaltlich unverändert aus anderen Rechtsordnungen übernommen werden.

*Notwendigkeit funktionierender Behörden und Gerichte für Umsetzung und Rechtssicherheit:* Die Implementierung institutioneller Pilotregionen erschöpft sich jedoch nicht im Erlass rechtlicher Regelungen. Es bedarf daneben der Einrichtung von Verwaltungs- und Justizbehörden zur Anwendung dieser neuen Regelungen sowie deren richterlicher Kontrolle. Der hierfür erforderliche Aufwand, insbesondere in Form von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, und die zu erwartende Anpassungsdauer richten sich nach dem Maß der Abweichung und Neuerungen des Rechts der institutionellen Pilotregionen gegenüber dem geltenden Recht des jeweiligen Mitgliedsstaates. Funktionierende Verwaltungs- und Justizbehörden sind außerdem der entscheidende Faktor für die Gewährleistung von Rechtssicherheit in den institutionellen Pilotregionen. Nur die korrekte und gleichmäßige behördliche Anwendung rechtlicher Regelungen im Einzelfall und die Möglichkeit einer unabhängigen und objektiven richterlichen Kontrolle von Verwaltungsmaßnahmen garantieren die für ausländische Investitionen erforderliche Rechtssicherheit und Verlässlichkeit staatlichen Handelns. Verwaltungs- und Rechtsprechungsaufgaben sind jedoch prinzipiell den betroffenen Nationalstaaten, in welchen institutionelle Pilotregionen errichtet werden sollen, vorbehalten. Die Schaffung eigener Behörden und Gerichte für institutionelle Pilotregionen unter überstaatlicher Trägerschaft wie auch eine bloße Kontrolle nationaler Behörden durch ausländische Stellen bedürften nicht nur selbstverständlich der Einwilligung der betroffenen Staates. Sie dürften auch praktisch kaum realisierbar sein.

#### **2.3.4.2 Umsetzungsvariante 1: Schaffung eines gesonderten Regelungsregimes**

*Erforderliche Regelungsdichte und fehlende Praxiserfahrung als Hindernisse:* Die Schaffung eines vollständig neuen Regelungsregimes für institutionelle Pilotregionen bzw. die Übernahme und teilweise Anpassung des – unionsrechtskonformen – Rechtskörpers eines anderen Mitgliedsstaates ermöglicht es, die dargestellten rechtlichen Vorgaben von vornherein zu berücksichtigen. Die Schaffung eines derartigen Rechtskörpers bedarf jedoch des Erlasses rechtlicher Vorschriften in einer schwer zu überblickenden Vielzahl einzelner Rechtsgebiete. Der dazu nötige hohe Regelungsaufwand resultiert zudem daraus, dass es zwischen diesen einzelnen Rechtsgebieten vielfach zu Verschränkungen und Spill-Over-Effekten kommt, sodass bei jeder Regelung immer auch der Rechtskörper als Ganzes im Blick behalten werden muss, weil isoliert betrachtet sinnvoll erscheinende Einzelregelungen ohne Abstimmung innerhalb des Gesamtsystems unter Umständen die beabsichtigten Wirkungen anderer Vorschriften konterkarieren können. Problematisch wäre ferner das Fehlen jeglicher Praxiserfahrung im Umgang mit einem derartigen neu geschaffenen Rechtskörper. Verwaltungsinstitutionen zum Vollzug dieses Rechtsregimes müssten neu eingerichtet werden sowie personell ausgestattet und ausgebildet werden. Auf eine Rechtsprechungspraxis oder aus den Erfahrungen mit der Anwendung dieser Rechtsvorschriften in den gegebenen Umständen gewonnene Verwaltungsvorschriften kann bei der Anwendung dieser Rechtsvorschriften mittelfristig noch nicht zurückgegriffen werden. Dies führt zur Fehleranfälligkeit der Rechtsanwendung und divergierenden Ergebnissen im Einzelfall. Zudem kann sich mangels Präzedenzfällen eine rechtssicherheitsstiftende Selbstbindung der Verwaltung kurz- bis mittelfristig noch nicht herausbilden.

#### **2.3.4.3 Umsetzungsvariante 2: Deregulierung nach dem Herkunftslandprinzip**

*In der Anwendung sind rechtliche und tatsächliche Friktionen zu erwarten:* Sollen einzelfallabhängig die Rechtsnormen des jeweils betroffenen Rechtssubjekts angewendet werden, so sind neben den bei Variante 1 auftretenden praktischen Umsetzungsschwierigkeiten in der Rechtsanwendung Friktionen tatsächlicher und rechtlicher Art in einem

Ausmaße zu erwarten, welche die praktische Umsetzbarkeit dieser Variante im Ergebnis ausschließen. So wären nach dieser Variante innerhalb einer Pilotregion zwei im Wesentlichen gleiche Sachverhalte rechtlich unterschiedlich zu beurteilen, wenn jeweils aus unterschiedlichen Mitgliedsstaaten stammende Rechtssubjekte handeln und insoweit unterschiedliche Rechtsvorschriften gelten. Der gleiche Hoheitsträger wäre gegebenenfalls gezwungen, in gleichen Sachverhalten auf verschiedene Subjekte unterschiedliche rechtliche Vorschriften anzuwenden und dabei zu divergierenden Ergebnissen zu kommen. Dies wäre mit den oben genannten Gleichheitsrechten sowie den Grundfreiheiten in ihrer gleichheitsrechtlichen Dimension kaum zu vereinbaren und auch aufgrund der mit der Schaffung institutioneller Pilotregionen verfolgten Ziele wohl nur schwerlich zu rechtfertigen. Zudem stellt die Kohärenz staatlichen Gesamthandelns einen wesentlichen Aspekt für die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen dar. Infolge der Rechtszersplitterung bei Anwendung unterschiedlicher Rechtsregime innerhalb einer Pilotregion ist ein in sich stimmiges, widerspruchsfreies tatsächlich hoheitliches Handeln jedoch nicht möglich. Auch aus rein praktischen Gesichtspunkten ist die Umsetzbarkeit dieser Variante fraglich und in vielerlei Hinsicht klärungsbedürftig. Dies zeigt sich etwa am Beispiel eines französischen Arbeitnehmers, welcher für ein Unternehmen in einer Pilotregion außerhalb Frankreichs arbeitet. Sozialversicherungsrechtlich wäre in dieser Fallgestaltung unklar, ob die Sozialversicherungsbeiträge, die sich in ihrer Höhe möglicherweise, aber nicht zwingend nach französischem Recht richten, in die französische Sozialversicherungskasse oder in diejenige des Landes, in welchem sich die Pilotregion befindet, bezahlt werden müssen. Verkompliziert wird dieses Beispiel bei einem britischen Arbeitnehmer, welcher nach britischem Recht wegen des rein steuerfinanzierten National Health Service (NHS) in Großbritannien keinerlei zusätzliche und einkommensabhängige Sozialversicherungsbeiträge leisten müsste.

#### **2.3.4.4 Umsetzungsvariante 3: Zugrundelegung eines unionsrechtlichen Mindestregimes**

*Ein EU-Acquis mit ausreichender Regelungsdichte existiert nicht:* Eine Umsetzung auf Basis eines Rechtskörpers, welcher sich aus der Zugrundelegung eines vermeintlichen unionsrechtlichen Mindestregimes ergibt, scheitert bereits an der Lückenhaftigkeit des

bestehenden EU-Acquis. Ohne umfassende Ergänzungen zur Füllung dieser Lücken kann auf dieser Grundlage nicht ohne Weiteres auf ein umfassendes Regelungsregime zurückgegriffen werden, welches die für die Praxistauglichkeit erforderliche Regeldichte aufweist. Durch diese umfangreiche Ausfüllungs- und Ergänzungsbedürftigkeit des vorhandenen Rechts ist deshalb im Vergleich zu den beiden anderen Varianten kein geringerer Regelungs- und Umsetzungsaufwand zu erwarten. Hinzu käme auch in dieser Variante die bereits angesprochene Problematik fehlender Verwaltungsinstitutionen und -praxis.

### **2.3.5 Alternativen zu institutionellen Pilotregionen**

*Institutionelle Pilotregionen auf nationalstaatlicher Ebene und/oder mit Experimentiercharakter sind eher zu rechtfertigen:* Ob angesichts der dargestellten rechtlichen Einschränkungen und Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung die mit der Schaffung institutioneller Pilotregionen verfolgten Ziele in erhofftem Maße realisiert werden können, erscheint aus juristischer Sicht fraglich. Die erwähnten Beschränkungen des Gestaltungsspielraums ließen sich größtenteils nur durch Änderungen oder Ergänzungen, z.B. die Schaffung von Ausnahmeklauseln, des EU-Primärrechts minimieren. Die damit verbundenen hohen Konsenserfordernisse sind freilich bekannt, eine solche Lösung also sehr anforderungsreich. Unterhalb dessen richtet sich der Blick auf mögliche Rechtfertigungsstrategien, mit denen Regelungen zur Einrichtung einer Pilotregion im Falle einer gerichtlichen Überprüfung verteidigt werden könnten. Aussichtsreicher wäre eine solche Rechtfertigung im Falle der Ausweitung einer institutionellen Pilotregion auf einen ganzen Mitgliedsstaat. Ansonsten sollte zur Rechtfertigung gerade im Hinblick auf Gleichheitsrechte sowie die Grundfreiheiten in ihrer gleichheitsrechtlichen Dimension der Experimentiercharakter der Maßnahmen in institutionellen Pilotregionen betont werden. Die Eignung dieser Alternativen wäre selbstverständlich noch genauer zu untersuchen. Angesichts des auch damit verbundenen Aufwandes und der politischen Unwägbarkeiten erscheint es aus juristischer Sicht aber zuvörderst empfehlenswert, jedenfalls in einem ersten Schritt anstelle der Einführung institutioneller Pilotregionen bereits bestehende Förderinstrumente auf ihre Tauglichkeit und die Möglichkeit einer Ausweitung hin zu untersuchen und als Ansatzpunkt für Reformen in Erwägung zu ziehen.

### 3 Ausgestaltungsoptionen institutioneller Pilotregionen im Rahmen der EU-Regionalpolitik

#### 3.1 Grundsätzliche Überlegungen zur Anwendbarkeit der EU-Regionalpolitik auf institutionelle Pilotregionen

Die grundlegenden Ziele der EU-Regionalpolitik sind weitgehend mit den Zielen der Schaffung institutioneller Pilotregionen identisch: Die Regionalpolitik ist im Rahmen der europäischen Einigung eines der zentralen Elemente der Förderung des Wettbewerbs der Regionen. Neben der Agrarpolitik ist sie ein Schlüssel zum Abbau regionaler Unterschiede in den europäischen Ländern. Sie ist laut Europäischer Kommission folgendermaßen definiert:

„EU-Regionalpolitik ist **Investitionspolitik**, die die **Schaffung von Arbeitsplätzen**, die **Wettbewerbsfähigkeit** und das **Wirtschaftswachstum** fördert, die **Lebensqualität** verbessert und eine **nachhaltige Entwicklung** unterstützt. Mit diesen Investitionen wird ein Beitrag zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 geleistet. Regionalpolitik ist auch Ausdruck der Solidarität der EU mit weniger entwickelten Ländern und Regionen, da die Fördermittel vor allem in Bereiche und Sektoren fließen, in denen sie am dringendsten benötigt werden. Ziel ist es, die nach wie vor bestehenden großen wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Unterschiede zwischen Europas Regionen zu verringern. Würde nichts gegen diese Unterschiede getan, hätte dies negative Folgen für die Eckpfeiler der EU, insbesondere für den Binnenmarkt und den Euro. Im Zeitraum 2007–2013 investiert die EU insgesamt 347 Milliarden Euro in Europas Regionen. Mit diesen Mitteln werden beispielsweise Verkehrs- und Internetanbindungen in abgelegenen Regionen verbessert sowie kleine und mittlere Unternehmen in benachteiligten Gebieten gefördert. Neben Investitionen in eine saubere Umwelt und die Verbesserung der Bildungs- und Qualifikationsniveaus fließen weitere Gelder in Innovation, die Entwicklung neuer Produkte und Produktionsmethoden, Energieeffizienz und Klimaschutz.“<sup>5</sup>

Damit wird der gesamte hier als “Service-Bereich” definierte Katalog institutioneller Maßnahmen abgedeckt, soweit dieser auf regionaler Ebene implementiert werden kann. Auch rein institutionelle Maßnahmen, die sich auf den Bereich kleiner und mittlerer

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_de.cfm), abgerufen am 9. 8. 2012

Unternehmen richten, sind hieraus zu rechtfertigen. Lediglich rein institutionelle Maßnahmen auf nationaler Ebene sind durch die EU-Regionalpolitik nicht abgedeckt.

*Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sichert die Anwendung von Regionalpolitik rechtlich ab:* In den Artikeln 158–162 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist das Ziel verankert, eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern und eine Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu entwickeln, indem Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen verringert werden (Konvergenz). Für den Zeitraum von 2007 bis 2013 besteht die rechtliche Grundlage der zur Verwirklichung dieser Ziele erforderlichen Instrumente aus einem Paket von fünf Verordnungen, die vom Rat und dem Europäischen Parlament im Juli 2006 angenommen wurden (Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999). Die Regionalpolitik betrifft sämtliche Instanzen, von der EU-Ebene bis zur lokalen Ebene. Rechtsgrundlage ist der EU-Vertrag. Die Schwerpunkte der Regionalpolitik werden von der EU festgelegt. Die Umsetzung erfolgt durch einzelstaatliche und regionale Akteure in Partnerschaft mit der Europäischen Kommission. Der Rahmen der Regionalpolitik wird jeweils für einen Zeitraum von sieben Jahren vorgegeben.

*Die Regionalpolitik hat steigende Bedeutung im EU-Haushalt:* Seit Ende der 80er Jahre haben die Budgetansätze für diesen Politikbereich stetig zugenommen. Bereits seit dem Jahre 2001 kam es immer wieder zu Neujustierungen der Regionalpolitik nach den Prinzipien der finanziellen Konsolidierung, der stärkeren Konzentration der Mittel auf bestimmte Zielsetzungen und einer effektiveren Implementierung durch Vereinfachung von Verfahren, Dezentralisierung und verstärkte Kontrollmechanismen (Guersent, 2001, S. 163). Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Kohäsionsfonds machen gegenwärtig zusammen über ein Drittel des EU-Gesamthaushalts aus (insgesamt 350 Mrd. € d. h. 35,7 % des gesamten EU-Budgets). Im EFRE stehen bis zum Förderperiodenende im Jahr 2013 201 Mrd. € zur Verfügung, im ESF sind es 79 Mrd. € sowie 70 Mrd. € für den Kohäsionsfonds. Nach Zielen aufgeschlüsselt, ergeben sich 283 Mrd. € für das Konvergenzziel, 55 Mrd.

€ für das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie 9 Mrd. € für das Ziel der europäischen territorialen Zusammenarbeit.

*Die Grundsätze der EU-Regionalpolitik können bei der Errichtung institutioneller Pilotregionen eingehalten werden:* Der erste Grundsatz der EU-Regionalpolitik ist die “Konzentration” der Mittel aus den Strukturfonds auf die ärmsten Regionen und Länder der EU. Für den Zeitraum 2007–2013 wurde ein Schwerpunkt bei den Investitionen gesetzt. Konkret geht es um die Unterstützung von Forschung und Entwicklung, Innovation, Technologietransfer, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie der Entwicklung von Humanressourcen. Der zweite Grundsatz betrifft die “Programmplanung”. Die Regionalpolitik finanziert keine Einzelprojekte, sondern immer einzelstaatliche Mehrjahresprogramme, die an den oben genannten Zielen (bzw. “Prioritäten”) ausgerichtet sind. Dieses Merkmal verzögert zwar den Prozess der Implementierung, führt aber zu nachhaltigeren Mittelverwendungen. Nach dem dritten Grundsatz obliegt jedes Förderprogramm in den Nationalstaaten der “Durchführung eines kollektiven Prozesses”, d.h. es wird im Rahmen einer Zusammenarbeit von Behörden auf europäischer, regionaler und lokaler Ebene in Kooperation mit Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft konzipiert. Dabei bezieht sich dieses partnerschaftliche Prinzip auf alle Phasen im Prozess der Programmplanung, vom Entwurf über die Verwaltung und Umsetzung bis hin zur Evaluation. Dies gewährleistet, dass die konkret vorgeschlagenen Maßnahmen auf die lokalen und regionalen Anforderungen und Prioritäten abgestimmt sind. Damit ist eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Implementierung institutioneller Pilotregionen erfüllt. Der vierte und für die traditionelle Regionalpolitik bedeutendste Grundsatz ist die sog. “Zusätzlichkeit”. Die Finanzierungsangebote aus den Fonds der Regionalpolitik dürfen die nationalstaatlichen Ausgaben der Mitgliedsstaaten nicht ersetzen. Dieser Nachweis dürfte von den Krisenstaaten unschwer zu erbringen sein. Für institutionelle Pilotregionen ist dieser Grundsatz insofern nicht von Bedeutung, als sich die Zusätzlichkeit auf ausgabenwirksame Projekte richtet, was ja nicht im Fokus institutioneller Reformen steht.

*Die regionalpolitische Unterstützung der Krisenländer ist durch das Konvergenzziel gerechtfertigt:* Die Rechtfertigung des Einsatzes regionalpolitischer Mittel wird aus wirtschaftlichen Integrationsmotiven, hauptsächlich aber aus dem politischen Integrationsziel abgeleitet (Weise, 2005, S. 75). Je weiter Staaten im ökonomischen Sinne hinter

anderen EU-Staaten zurückgeblieben sind, desto eher ist der Einsatz regionalpolitischer Mittel gerechtfertigt, einen Konvergenzprozess anzustoßen oder zu stützen. Für die Messung von Konvergenz wird aber ausnahmslos auf wirtschaftliche Ergebnisse<sup>6</sup> abgestellt, nicht aber auf Institutionen bzw. deren Qualität und Funktionsfähigkeit.

### **3.2 Wirksamkeit von Regionalpolitik vor dem Hintergrund institutioneller Unterschiede**

*Die Methoden zur Evaluation der Wirksamkeit von Regionalpolitik sind umstritten:* Die Literatur zur Evaluation der Regionalpolitik ist äußerst heterogen und kommt zu teilweise konträren Ergebnissen (vgl. Beugelsdijk/Eijffinger, 2005; Crescenzi 2009, Mohl 2010, Tatomir 2011 sowie Hart, 2007). Die Lebensumstände sind aber sowohl innerhalb der EU über die diversen Mitgliedsstaaten als auch innerhalb dieser Länder sehr heterogen. Es herrscht ein reger interdisziplinärer Diskurs darüber, ob rein quantitative Evaluationen auf Basis von Strukturdaten die Wirkungen von Regionalpolitik adäquat messen können (Europäische Kommission, 2011). Qualitative Forschungsansätze rücken hier immer mehr in den Vordergrund. Guersent (2001) führt hierzu beispielsweise aus, dass mit Blick auf das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf die Europäische Union in den letzten Jahrzehnten einen Erfolg bei der Angleichung an den europäischen Durchschnitt verzeichnen konnte, dies jedoch in Bereichen wie Innovation und Forschung nicht der Fall ist.

*Eine generell positive Wirkung der Regionalpolitik wird bestätigt, die Wirkungen sind aber regional sehr differenziert:* Die meisten Analysen zur Effizienz von Regionalpolitik stellen bei den Punkten Innovationsförderung, Unterstützung bei Infrastrukturmaßnahmen wie z.B. Breitbandinfrastruktur, moderne Kommunikationsmittel und bei der thematisch orientierten Netzwerkbildung in Regionen (Pellegrin 2007) eine generell positive Wirkung der Strukturfonds fest. Gusian et al. (2012) untersuchen, inwieweit es die Regionalpolitik der EU geschafft hat, eine sich selbst tragende Entwicklung in weniger entwickelten Gebieten voranzutreiben. Sie kommen zum Ergebnis, dass die Hauptfaktoren einer beschleunigten Entwicklung eine Stimulierung der industriellen

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu den fünften Kohäsionsbericht der EU, verfügbar unter [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_de.cfm)

Investitionen und eine Unterstützung von Forschung und Bildung sind. Gleichzeitig sind aber erhebliche Unterschiede in der Ausstattung der unterschiedlichen Regionen geblieben, d. h. die Wirkungen der Regionalpolitik sind beobachtbar, aber regional sehr differenziert. Die Ursache hierfür könnten institutionelle Faktoren sein.

*Korruption erklärt regionale Unterschiede der Wirksamkeit von Regionalpolitik offenbar nicht:* Zu institutionellen Einflüssen auf regionalpolitische Maßnahmen gibt es wenig Literatur. Beugelsdijk und Eijffinger (2005) untersuchen die Konvergenz der EU Staaten vor der EU-Osterweiterung im Zeitraum von 1995–2001. Die Autoren können den erwarteten positiven Effekt der Strukturfonds auf die ärmeren Länder bestätigen. Ein zunächst aber nicht zu erwartendes Ergebnis lieferten ihre Analysen bezüglich der Anfälligkeit der Regionalpolitik für Korruption. Es zeigte sich, dass die Staaten mit höherer Korruption keine geringeren Effekte durch regionalpolitische Interventionen zu erwarten haben, als die in dieser Hinsicht weiter entwickelten Länder. Allerdings sollte dieses Ergebnis aufgrund einer nicht hinreichend tragfähigen Datengrundlage nicht überinterpretiert werden.

*Regionale Unterschiede der Wirksamkeit von Regionalpolitik sind durch institutionelle Unterschiede erklärbar:* Cappelen et al. (2003) zeigen, dass die Mittel der Regionalpolitik in institutionell besser entwickelten Regionen zu stärkeren ökonomischen Veränderungen führen. Gerade die Regionen, die eine Unterstützung am Nötigsten hatten, waren aufgrund institutioneller Defizite am wenigsten in der Lage, die Mittel effizient einzusetzen. Dort, wo die Strukturfonds zugleich mit begleitenden institutionellen Reformen eingesetzt wurden, war deren Wirkung besser. Bestätigt wird der entscheidende Einfluss institutioneller Faktoren durch eine neuere Langzeitstudie. Katsaitis und Doulos (2009) kommen in ihrer Analyse der Anreizwirkungen von Strukturfonds auf ausländische Direktinvestitionen zu dem Schluss, dass die Qualität von Institutionen ausschlaggebend für die Wirkung von Regionalpolitik ist. Basis der Untersuchung sind Paneldaten der EU-15 Länder im Zeitraum von 1970–2005. Die Rolle von Institutionen geht sogar so weit, dass die Auswirkung der Strukturfondsgelder auf die ökonomische Entwicklung in Ländern mit schwach ausgeprägten Institutionen *negativ* sein kann. Dies ist ein starkes Argument für die Etablierung institutioneller Pilotregionen als Vorbedingung für den Einsatz von Mitteln aus dem Strukturfonds.

*Institutionelle Schwächen in Empfängerländern können unerwünschte Agglomerationsprozesse auslösen:* Unerwünschte Wirkungen regionalpolitischer Maßnahmen weisen Marek/Baun (2002) nach. Erklärtes Ziel der EU-Regionalpolitik ist auch eine gewisse Dezentralisierung der entsprechenden Entscheidungs- und Transferinstitutionen über die Gewährung dieser Fonds. In einer Untersuchung für die Tschechische Republik können die Autoren aber zeigen, dass die Vorbereitungen zur EU-Osterweiterung zu einer stärkeren Konzentration der Institutionen in der Hauptstadt Prag führten. Damit wurde das Gegenteil der erwünschten regionalen Konvergenz erreicht.

*Vieles spricht für eine starke Verzahnung von Regionalpolitik und institutioneller Förderung – unklar bleibt der regionale Zuschnitt:* Aus den oben genannten Analysen folgt, dass ein gewisses Maß an institutioneller Qualität eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Regionalpolitik ist. Damit sollte die Forderung nach einer durchgängigen Verbesserung der institutionellen Prozesse und Qualität der Dienstleistungen in den Teilregionen erhoben werden (vgl. Tokumasu/Watanabe, 2008). Offen ist, ob zunächst die institutionelle Qualität auf Nationalstaatsebene entwickelt werden muss, bevor auf subnationaler Ebene entsprechende Anreizmechanismen regionalpolitischer Strukturfonds der EU wirksam eingesetzt werden können. In der wissenschaftlichen Diskussion zur Regionalpolitik herrscht eine polarisierte Sicht zwischen dem sog. endogenen Potential in Subregionen einerseits und den nationalstaatlichen regionalplanerischen Instrumenten andererseits. Die Diskussion darüber, ob eher Großräume (Zentren, Inseln, Metropolen) oder kleinräumige Pilotregionen regionalpolitisch bearbeitet werden sollen, ist derzeit noch offen (vgl. Wehinger et al., 2009; Giessen, 2010; Mangels, 2009). Es lässt sich jedoch festhalten, dass die Raumabgrenzung nicht zu klein sein darf, um das Auslösen von Koppelungsprozessen nicht zu behindern. Derzeit fehlen der europäischen Regionalpolitik aber noch griffige Instrumente um diese Institutionen zu formen.

### **3.3 Anwendbarkeit der derzeitigen Regionalpolitik bei der Schaffung institutioneller Pilotregionen**

Die Hauptziele der derzeitigen Regionalpolitik (2007–2013) sind mit den Zielen institutioneller Pilotregionen weitgehend konform: Aktuell konzentriert sich die Regionalpolitik des Förderzeitraumes 2007–2013 auf drei Hauptziele. Im Einzelnen sind dies: (1) Kon-

vergenz – Solidarität zwischen den Regionen, (2) Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und (3) Europäische territoriale Zusammenarbeit (grenzüberschreitende Vernetzung). Die drei Hauptziele sind die Leitlinien der sog. “Europa-2020-Strategie”. Konkret setzt sich der Investitionsrahmen aus drei Strukturfonds und Instrumenten zusammen (siehe Tab. 4). Institutionelle Pilotregionen können hier als komplementäres, die Wirkungen der EU-Regionalpolitik verstärkendes Instrument gesehen werden.

**Tabelle 4 Zuordnung von Zielen und Fonds der EU-Regionalpolitik**

<i>Ziele</i>	<i>Strukturfonds und -instrumente 2007–2013</i>		
Konvergenz	EFRE	ESF	Kohäsionsfonds
Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	EFRE	ESF	
Europäische Territoriale Zusammenarbeit	EFRE		

Quelle: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/how/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/how/index_de.cfm)

*Zahlreiche Schwerpunkte der Regionalpolitik sind auch für die Schaffung von institutionellen Pilotregionen relevant:* Mit EU-Kohäsionsmitteln werden Projekte in unterschiedlichen Bereichen gefördert. Die thematischen Prioritäten sind in mehreren, von allen Mitgliedstaaten beschlossenen Dokumenten aufgelistet, darunter die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Kohäsionspolitik des jeweiligen Zeitraumes, die allgemeine Verordnung hierzu, die speziellen Verordnungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds und der Europäische Kohäsionsfonds, der nationale strategische Rahmenplan sowie die von den einzelnen Mitgliedstaaten verabschiedeten operationellen Programme. Die Strukturfonds konzentrieren sich auf derzeit 11 Aktivitätsschwerpunkte<sup>7</sup>, von denen der überwiegende Anteil bei der Schaffung institutioneller Pilotregionen genutzt werden könnte.

<sup>7</sup> vgl. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_de.cfm); deren genaue Fördermittelausstattung ist darin zu entnehmen; es handelt sich jedoch um Querschnittsthemen, die über alle drei Strukturfonds gefördert werden können.

*Institutionelle Verbesserungen könnten auf die Aktivitätsschwerpunkte der EU-Regionalpolitik konzentriert werden:* In nahezu allen Aktivitätsschwerpunkten der EU-Regionalpolitik besteht im Rahmen der jeweiligen Projekte die Möglichkeit, durch Verbesserungen der institutionellen Qualität die Effizienz der eingesetzten Mittel zu erhöhen. Institutionelle Maßnahmen hierzu sind in allen Bereichen möglich, die im ersten Teil des Gutachtens dargelegt wurden. Die Verbesserung des Informationsflusses im Wege von Beratungen und Netzwerkaktivitäten, die Ausbildung entsprechend qualifizierten Verwaltungspersonals im Sinne Guter Regierungsführung, die Verbesserung des Schutzes der Eigentums- und Verwertungsrechte, die Deregulierung der jeweiligen Güter- und Arbeitsmärkte und die Verbesserung der unternehmerischen Infrastruktur seien hier nur als erinnernde Beispiele angeführt. Die Diffusität des Konzeptes der institutionellen Pilotregionen in seiner jetzigen Form erlaubt es allerdings nicht, konkretere Zuordnungen von institutionellen Verbesserungen auf konkrete durch die EU geförderte Projekte vorzunehmen.

*Die Verzahnung des EU-Aktivitätsschwerpunktes Forschung und Entwicklung mit institutionellen Maßnahmen könnte zentrales Element institutioneller Pilotregionen sein:* Die europäische Regionalpolitik fördert gerade in wirtschaftsschwachen Regionen Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung. Die Förderung von F&E-Aktivitäten und Innovationstätigkeit könnte als indirektes Instrument auf institutionelle Pilotregionen übertragbar sein. Denkbar wäre beispielsweise die besondere Unterstützung von Lehr-, Forschungs- und Kompetenzzentren einer Region für die Entwicklung von Humanressourcen. Voraussetzung dafür wäre ein freier Zugang zum Bildungsmarkt einer Region, was eine institutionelle Aufgabe darstellt. Möglich wäre es weiterhin, das Augenmerk auf die Verbesserung der Zusammenarbeit von F&E-Netzwerken zu legen (vgl. Clustermodell Oberösterreich<sup>8</sup>), was allerdings bereits die Existenz entsprechender Unternehmen voraussetzt. Erfahrungen in der Grenzregion Österreich/Tschechien haben gezeigt, dass die gezielte Förderung von Unternehmens-Clustern auch im F&E-Bereich durchaus zu positiven Wachstumseffekten führen kann und somit als Instrument innerhalb einer institutionellen Pilotregion genutzt werden könnte.

---

<sup>8</sup> Näheres unter: <http://www.clusterland.at/>

Eine F&E-fokussierte Ausgestaltung von Pilotregionen könnte von generellen Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen, insb. KMU flankiert werden: Die Förderung von Unternehmen, vor allem von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), ist ein weiterer Aktivitätsschwerpunkt der EU-Regionalpolitik. Die Unterstützung von KMU über institutionelle Maßnahmen kann in unterschiedlicher Form erfolgen. Der Rahmen reicht von der Förderung und Beratung von Existenzgründern (z.B. Existenzgründerzentren) und einem erleichterten Zugang zu Fachwissen über Bildungseinrichtungen bis hin zur Unterstützung durch spezielle Schulungsleistungen für KMU. Eine transparenzschaffende Maßnahme zur Unterstützung von KMU wäre der Einsatz von sogenannten "multidimensionalen Akteuren" (Fromhold-Eisebith, 1995) in institutionellen Pilotregionen. KMU verfügen häufig nicht über ausreichend Marktwissen für effektive Kooperationen. Auf regionaler Ebene kann hier durch Verwaltungen (Wirtschaftsförderämter), Unternehmensvertretungen (Wirtschaftskammern) oder elektronische Plattformen (Fromhold-Eisebith, 1995; Lemberger, 2008) Abhilfe geschaffen werden. Entsprechende Stellen wären in den institutionellen Pilotregionen einzubeziehen bzw. zu etablieren. Allerdings können solche Einrichtungen möglicherweise auch zu "rent-seeking"-Verhalten einladen und müssen daher regelmäßig evaluiert werden.

*Institutionelle Service-Faktoren für Unternehmen können mit Hilfe zahlreicher EU-Regionalprogramme angesprochen werden:* Wie im ersten Teil des Gutachtens gezeigt, sind nicht nur Information und Deregulierung institutionelle Faktoren unternehmerischen Erfolgs. Für eine positive Einschätzung des Geschäftsklimas durch Investoren sind auch Service-Angebote im Bereich der Infrastruktur sowie bei der Bereitstellung von Humankapital wichtig. In beiden Bereichen verfügt die EU-Regionalpolitik über Aktivitätsschwerpunkte. Auch hier können nur Beispiele genannt werden, eine genauere Analyse ist erst dann möglich, wenn eine Fokussierung der in institutionellen Pilotregionen zu ergreifenden Maßnahmen feststeht. Im Aktivitätsschwerpunkt Informations- und Kommunikationstechnologien wird beispielsweise nicht nur der private, sondern auch der öffentliche Sektor angesprochen. Hier bestehen in den Krisenregionen teilweise erhebliche Lücken. Ansatzpunkte zu durch regionalpolitische Programme juristisch bereits abgesicherten institutionellen Reformen finden sich auch im Aktivitätsschwerpunkt zur allgemeinen und beruflichen Bildung, wo die Netzwerkbildung mit Unter-

nehmen, aber auch die Ausbildung von Verwaltungspersonal im Vordergrund stehen könnte. Der Aktivitätsschwerpunkt Verkehr ist eine weitere Service-Einrichtung für Unternehmen und auch die Schwerpunkte Umwelt sowie Energie bieten sich für die Umsetzung von institutionell flankierten Liberalisierungsmaßnahmen an.

*Institutionen könnten in der nächsten Förderperiode der Regionalpolitik eine noch stärkere Rolle spielen:* Im Wesentlichen liegen die Schwerpunkte der europäischen Regionalpolitik im vierten wie im fünften Kohäsionsbericht bezüglich der Ausgestaltungsoptionen institutioneller Pilotregionen in der Stärkung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen sowie auf der Konditionalität und der richtigen Anreizsetzung bei den Förderlinien. Der fünfte Kohäsionsbericht fordert unter anderem explizit die Stärkung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten.<sup>9</sup> Wie genau diese Stärkung aussehen wird, ist derzeit noch unklar und lässt sich auch nicht aus den neuesten Diskussionen über die kommende Förderperiode 2014–2020 ableiten. Schlüsselement bleibt der Ansatz “Stärkung der institutionellen Qualität” in den europäischen Regionen, der die Idee institutioneller Pilotregionen widerspiegelt.

---

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_de.cfm), download am 4.9.2012

## Literaturverzeichnis

Aggarwal, Aradhna (2007): Impact of Special Economic Zones on Employment, Poverty and Human Development. Indian Council For Research On International Economic Relations, Working Papers No. 194

Ahrend, R. (2012): Understanding Russian regions' economic performance during periods of decline and growth – An extreme bound analysis approach. *Economic Systems* (2012), article in press

Alesina, A. and L. Summers (1993): Central Bank Independence and Macroeconomic Performance. Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 25, pp. 151–162

Apolte, Thomas (2011): Democracy and prosperity in two decade of transition. *Economics of Transition*, Vol. 19 (4), pp. 693–722

Ayyagari, M., Demircuc-Kunt, A. and V. Aksimovic (2008): How important are financing constraints? The role of finance in the business environment. *World Bank Economic Review*, Vol. 22 (3), pp. 483–516

Beck, Thorsten, Ross Levine and Norman Loayza (2000): Finance and the Sources of Growth. *Journal of Financial Economics* 58 (1–2), pp. 261–300

Beugelsdijk, M., Eijffinger, S. (2005): The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995–2001, *JCMS* 2005, Vol. 43, No. 1, pp. 27–51

BMWI (2011): Eckpunkte einer Investitions- und Wachstumsoffensive für Griechenland, Berlin, 22. 7. 2011; verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/europa,did=425560.html>, abgerufen am 1. 10. 2012

Boeckh, Katrin, Sascha O. Becker, Christa Hainz und Ludger Woessmann (2010): The Empire Is Dead, Long Live the Empire! Values and Human Interactions 90 Years after the fall of the Habsburg Empire. Osteuropa Institut Regensburg, Working Paper No. 290

Calliess, Christian, Ruffert, Matthias (2011): Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Grundrechtecharta, 4. Aufl., München; (zit. Calliess/Ruffert/*Bearbeiter*)

Cappelen, A. et al. (2003): The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union, in *JCMS* 2003, Vol. 41, No. 4, pp. 621–644

Card, David and Alan B. Krueger (2000): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply. *American Economic Review* 90 (5), pp. 1397–1420

Carruthers Bruce G., Naomi R. Lamoreaux, UCLA and NBER (2009): Regulatory Races: The Effects of Jurisdictional Competition on Regulatory Standards, <http://www.international.ucla.edu/economichistory/naomipage/Regulatory.pdf>, abgerufen am 27. 9. 12

Coe, David, Elhanan Helpman, and Alexander Hoffmaister (2008): International R&D Spillovers and Institutions. IMF Working Paper 08/104, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Commander, Simon and Nikolski, Zlatko (2010): Institutions and economic performance: What can be explained? EBRD Working Paper No. 121

Crescenzi, R. (2009): Undermining the principle of territorial concentration? EU Regional policy and the socio-economic disadvantage of European regions, *Regional Studie* 43 (1), pp. 111–133

Das-Gupta, Arindam and Dilip Mookherjee (1998): Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement: An Analysis of Developing Country Experience. Delhi: Oxford University Press

Dittkrist, Till (2011): Shanghai-Pudong als Pilotregion für die staatliche Förderung technologischer Innovation. China Analysis No. 86, Trier University

Ehlers, Dirk (Hrsg.) (2009): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl., Berlin

Europäische Kommission (2011): Cohesion policy and regional research and innovation potential: An analysis of the effects of Structural Funds support Research, Technological Development and Innovation 2000–2010; <http://www.technopolis-group.com/site/downloads/index.htm>, abgerufen am 5.8.2012

Europäische Kommission (2011), Direktion Regionalpolitik, Policy Development, Evaluation: The Programming Periode 2014–2020, Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – ERDF and Cohesion Fund: Concepts and Recommendations, Guidance Document, November 2011

Farole, Thomas (2011, a): Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from global Experiences. Washington, D.C.; World Bank (<http://issuu.com/world.bank.publications/docs/978082138385>).

Farole, Thomas (2011, b): Special Economic Zones: What have we Learned? Economic Premise, No. 64, September 2011, The World Bank, Washington, D.C.

Frenz, Walter (2009): Handbuch Europarecht, Bd. 4: Europäische Grundrechte (zit. Frenz, Grundrechte)

Frenz, Walter (2012): Handbuch Europarecht, Bd. 1: Europäische Grundfreiheiten, 2. Aufl. (zit. Frenz, Grundfreiheiten)

Fromhold-Eisebith, M. (1995): Das “kreative Milieu” – nur theoretisches Konzept oder Instrument der Regionalentwicklung?, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 2/3, S. 168–175

Fung, Hung-Gay, Jot Tau and Zhang Gaiyan (2010): Reported Trade Figure Discrepancy, Regulatory Arbitrage, and Round-Tipping: Evidence from the China-Hong-Kong Trade Data. University of Missouri, mimeo

Geiger, Rudolf, Khan, Daniel-Erasmus, Kotzur, Markus (2010): EUV, AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 5. Aufl., München

Gereffi, Gary, J. Humphrey, and T. Sturgeon (2005): The Governance of Global Value Chains. Review of International Political Economy 12, 1, 78–104

Giessen, L. (2010): Regional Governance für ländliche Räume – innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärts, Raumforschung und Raumordnung, Vol. 68, Nr. 1, S. 3–14, <https://springerlink3.metapress.com/content/511h04g743631635/fulltext.pdf>, abgerufen am 13.8.2012

Guersent, O. (2001): The Regional Policy of the European Union: A Balance and an Outlook, Regional Studies, Vol. 35.2, S. 163–180

Guisan, M. et al. (2012): Evaluation of the effects of European Regional Policy in the Diminution of Regional Disparities, Euro-American Association of economic Development, Working Paper No. 29, <http://ideas.uqam.ca/ideas/data/eaacodev.html>, abgerufen am 5.8.2012

Haratsch, Andreas, Koenig, Christian, Pechstein, Matthias (2012): Europarecht, 8. Aufl., Tübingen

Hare, Paul (2012): Institutions in Transition, in: Paul Hare and Gerard Turley (eds.), The Economics and Political Economy of Transition, Routledge, 2012 (forthcoming), verfügbar unter <https://bfa0cf54-a-62cb3a1a-s-sites.googlegroups.com/site/paulhare10/docs/Hare-Institutions2011a.pdf>, abgerufen am 1.10.2012

Hart, M. (2007): Evaluating EU Regional Policy – How might we understand the causal connections between interventions and outcomes more effectively?, *Policy Studies*, Vol. 28, No. 4, pp. 296–308

Herdegen, Matthias (2012): *Europarecht*, 14. überarb. und erw. Aufl. 2012, C.H. Beck

Jerger, Jürgen (2012): Zur Akzeptanz politischer und marktwirtschaftlicher Reformen in Osteuropa: Empirische Befunde und Erklärungsansätze. IOS Working Paper Nr. 315, Institut für Ost-und Südosteuropaforschung Regensburg

Kapur, Devish (2001): Expansive Agendas and Weak Instruments: Governance Related Conditionalities of International Financial Institutions. *Policy Reform*, Vol. 4, pp. 207–241

Karlsson, Charlie (2012): Entrepreneurship, Social Capital, Governance and Regional Economic Development. CESIS Electronic Working Paper Series No. 278

Katsaitis, O., Doulos, D. (2009): The Impact of EU Structural Funds on FDI, *Kyklos*, Vol. 62, November 2009, No. 4, pp. 563–578

Kaufmann, Daniel and Aart Kraay (2002): Growth without Governance, The World Bank, July 2002, mimeo

Knack, Stephen and Philip Keefer (1995): Institutions And Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, *Economics and Politics*, Vol. 7(3), pp. 207–227

Knogler, Michael (2011): Öffnung der Arbeitsmärkte zum 1. Mai 2011: Positive Effekte überwiegen. Osteuropa-Institut Regensburg, Kurzanalysen und Informationen Nr. 51, April 2011

Kusago, Takayoshi and Tzannatos Zsafirios (1998): Export Processing Zones: A Review in: Need of Update, Social Protection Discussion Paper No. 9802, The World Bank, Washington, DC

Lemberger, M. (2008): Öffentliche Informationsnetzwerke – Theoretische und empirische Aspekte der Evaluation am Beispiel der Plattform regioport. com, Verlag Kovac, Hamburg

List, John A., Warren McHone, and Daniel Millimet (2003): Effects of Air Quality Regulation on the Destination Choice of Relocating Plants. *Oxford Economic Papers* 55 (4), pp. 657–678

Mangels, K. (2009): Erfolgsfaktoren für eine innovative Positionierung von Städten und Regionen, REAL CORP 2009, Tagungsband zu Cities 3.0 – Smart, Sustainable, Integrative – Strategies, concepts and technologies for planning the urban future, [http://www.realcorp.at/archive/CORP2009\\_93.pdf](http://www.realcorp.at/archive/CORP2009_93.pdf), abgerufen am 13.8.2012

Marek, D., Baun M. (2002): The EU as a Regional Actor: The Case of the Czech Republic, *JCMS* 2002, Vol. 40, Nr. 5, S. 895-919

Milberg, William and Matthew Amengual (2008): Economic Development and working conditions in export processing zones: A survey of trends. International Labour Office, Geneva, Working Paper 3

Mohl, P., Hagen, T. (2010): Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches, *Regional Science and Urban Economics* 40, No. 5, pp. 353–365

Papadileris, Vicky (2011): Das Erfordernis des grenzüberschreitenden Bezugs im Recht der Marktfreiheiten, *Juristische Schulung*, 123

Pellegrin, J. (2007): Regional Innovation Strategies in The EU or a Regionalized EU Innovation Strategy?, *Innovation*, Vol. 20, No. 3, pp. 203–221

Putnam, Robert F. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press

Rajan, R.G. and L. Zingales (2001) *Financial Systems, Industrial Structure, and Growth*, in: *Oxford Review of Economic Policy* 17, pp. 467–482

Rodrik, Dani, ed. (2003): *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.

Rodrik, D., Subramanian, A. and Trellen, E. (2004): *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*. *Journal of Economic Growth* 9, pp. 131–165

Saleska, S., and K. Engel (1998): *Facts are Stubborn Things: An Empirical Reality Check in the Theoretical Debate over the Race-To-The-Bottom in State Environmental Standard-Setting*. *Cornell Journal of Law and Public Policy* 8 (1), pp. 55–88

Schroeder, Werner (2012): *Grundkurs Europarecht*, 2. Aufl., München

Schwarze, Jürgen, Becker, Ulrich (Hrsg.) (2012): *EU-Kommentar*, 3. Aufl., Baden-Baden, (zit. *Schwarze/Bearbeiter*)

Streinz, Rudolf (Hrsg.) (2012): *EUV, AEUV*, 2. Aufl., München, (zit. *Streinz/Bearbeiter*)

Tatomir, C. (2011): *Structural Convergence of the Central and Eastern European Countries: Achievements in the Last Decade*, Working Paper, unveröff., [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/35701/1/MPRA\\_paper\\_35701.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/35701/1/MPRA_paper_35701.pdf), download am 13.8.2012

Tokumasu, S., Watanabe, C. (2008): *Institutional Structure Leading to the Similarity and Disparity in Innovation Inducement in EU 15 Countries – Finnish Conspicuous Achievement triggered by Nokia’s driven Global Business*, *Journal of Services Research*, Vol. 8, No. 1 (April–September 2008), pp. 5–42

Vitzthum, Wolfgang Graf (Hrsg.) (2010): *Völkerrecht*, 5. Aufl., Berlin, (zit. *Bearbeiter*, in: Graf Vitzthum, *Völkerrecht*)

Wang, Jin (2010): *The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities*. Hong Kong University, mimeo

Web Japan (ohne Jahrgang): *Japan Fact Sheet – Regulatory Reform*; verfügbar unter: [http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/e06\\_regulatory.pdf](http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/e06_regulatory.pdf) (2.10.2012)

Wehinger, T. et al. (2009): *Das Kooperationsvorhaben von GTZ und InWent: innovatives Regionalmanagement für strukturschwache ländliche Regionen in Osteuropa*, in *Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume*, Kap. 3, S. 266–279, Springer Verlag, Hamburg

Weise, C. (2005): *Grundlagen der EU-Regionalpolitik und Ansätze zu ihrer Weiterentwicklung*, *Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung DIW* 74, 1, S. 74–90

Williamson, Oliver (1985): *Reflections on the New Institutional Economics*. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 141 (1), S. 187–195

Williamson, John (2000): *What should the World Bank Think about the Washington Consensus?* *World Bank Research Observer*, Vol. 15 (82), pp. 251–264

World Bank (2002): *Building Institutions for Markets*. *World Development Report 2002*, Washington D.C.: The World Bank

World Bank (2003): *Investment Climate around the World: Voices of the Firms from the World Business Environment Survey*. Washington DC: The World Bank

Yashiro, Naohiro (2005): Japan's New Special Zones for Regulatory Reform, in: *International Tax and Public Finance*, No. 12, pp. 561–574

Yugami, Kazufumi (2008): Job Creation by Local Initiatives: Effects of Special Zones for Structural Reform, in: *Japan Labor Review*, Vol. 5, No. 1, pp. 101–121

## Anhang

### Anhang 1 Auszug von Fragen aus dem World Values Survey

<i>Bereich</i>	<i>Frage</i>	<i>Antwortmöglichkeiten</i>
Politik und Gesellschaft	Wenn Sie wählen müssten, welche der folgenden Aussagen erscheint Ihnen am wichtigsten?	<p>A. Recht und Ordnung im Staat aufrechterhalten</p> <p>B. Menschen mehr Mitspracherecht geben</p> <p>C. Kampf gegen steigende Preise</p> <p>D. Freie Meinungsäußerung</p> <p>E. Bereitschaft, für das Land einzustehen</p>
Politik und Gesellschaft	Welche der beiden Aussagen trifft eher auf Sie zu?	<p>A. Ich denke, Freiheit und Gleichheit sind beide wichtig. Aber wenn ich mich für ein Kriterium entscheiden müsste, wäre mir persönliche Freiheit wichtiger. Dazu zählt, dass jeder in Freiheit leben und sich ohne Beeinträchtigungen entwickeln kann</p> <p>B. Gewiss sind Freiheit und Gleichheit wichtig. Aber falls ich mich für ein Kriterium entscheiden müsste, so wäre es die Gleichheit. Darunter verstehe ich, dass keiner benachteiligt wird und die Gesellschaftsschichten keine großen sozialen Differenzen aufweisen</p>
Politik und Gesellschaft	Auf welche Art von Gesellschaft sollte Ihrer Meinung nach in Zukunft hingearbeitet werden? Stimmen Sie eher mit Aussage 1 oder Aussage 2 überein?	<p>Aussage 1: Eine Gesellschaft mit ausgedehnten Sozialleistungen, aber auch mit hohen Steuern</p> <p>Aussage 2: Eine Gesellschaft mit niedrigen Steuern, in denen Individuen für sich selbst sorgen</p>
Politik und Gesellschaft	Auf welche Art von Gesellschaft sollte Ihrer Meinung nach in Zukunft hingearbeitet werden? Stimmen Sie eher mit Aussage 1 oder Aussage 2 überein?	<p>Aussage 1: Eine Gesellschaft, die durch entsprechende Regulierungen Sicherheit und Stabilität verspricht</p> <p>Aussage 2: Eine deregulierte Gesellschaft, in denen Menschen für sich selbst Verantwortung übernehmen</p>
Politik und Gesellschaft	Falls Sie sich entscheiden müssten, welcher der beiden Punkte kommt ihrer Auffassung über die wichtigste Aufgabe der Staatsgewalt näher?	<p>A. Die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung in der Gesellschaft</p> <p>B. Die Freiheit des Individuums schützen</p>

Anhang 1 (Fortsetzung)

<i>Bereich</i>	<i>Frage</i>	<i>Antwortmöglichkeiten</i>
Politik und Gesellschaft	Ich werde Ihnen nun einige Aussagen über ein demokratisches System vorlesen. Ich bitte Sie, nach jeder der Aussagen Ihre Meinung zu äußern, ob Sie sehr oder einfach oder nur damit übereinstimmen, oder ob Sie nicht bis gar nicht mit ihnen übereinstimmen.	In Demokratien geht es der Wirtschaft schlecht Demokratien sind unentschlossen und es gibt zu viel Geplänkel Demokratien eignen sich nicht, um Recht und Ordnung zu gewährleisten Demokratien mögen nicht perfekt sein, aber immer noch besser als jede andere Form der Staatsgewalt Eine freie Marktwirtschaft ist optimal für die Zukunft eines Landes
Politik und Gesellschaft: Einwanderungspolitik	Was sollte die Regierung Ihrer Meinung nach tun?	Jeden, der kommen möchte, kommen lassen Strenge Regulierungen anwenden Verbot von Einwanderungen
Politik und Gesellschaft: Forschung und Technologie	Stimmen Sie mit der Aussage überein, dass die schnelle Implementierung von wirtschaftlichen Reformen einen negativen Effekt auf die inländische Stabilität haben wird?	Ja/Nein
Politik und Gesellschaft: Implementierung von Wirtschaftsreformen	Würden Sie zusammenfassend sagen, dass die Welt mit Forschung und Technologie besser oder schlechter fährt?	Geben Sie dies auf einer Skala von 1–10 an, wobei die 1 für schlechtere Verhältnisse und die 10 für bessere Verhältnisse durch Forschung und Technologie steht

Quelle: World Values Survey: Questions of Values and Attitudes; eigene Übersetzung

**Anhang 2 Auszug von Governance-relevanten Fragen aus dem Life in Transition Survey**

<i>Bereich</i>	<i>Frage</i>	<i>Antwortmöglichkeiten</i>
Governance	Ich werde Sie nun über ihre Erfahrungen mit den öffentlichen Dienstleistungen, die gebührenfrei sind, befragen (gesetzliche Abgaben ausgenommen) Für jeden Punkt können Sie antworten mit (1) Niemals (2) Selten (3) Zuweilen (4) Meistens (5) Immer	Interaktion mit der Polizei Anfrage von offiziellen Dokumenten (z.B. Reisepass, Visum, Geburts- oder Heiratsurkunde, Grundbuch, etc.) bei Behörden Möglichkeiten zur Bildung (Grundschule und weiterführende Schule) Möglichkeiten zur beruflichen Weiterbildung Medizinische Versorgung im öffentlichen Gesundheitswesen Erhalten von Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit Erhalten von anderen Sozialleistungen
	Haben Sie oder ein anderes Mitglied ihres Haushalts bei Inanspruchnahme dieser Leistungen in den letzten 12 Monaten eine irreguläre Zahlung an Amtsträger vorgenommen?	Ja/Nein
	Warum haben sie eine unerlaubte Zahlung für gebührenfreie Leistungen vorgenommen?	Ich wurde aufgefordert zu zahlen Ich wurde zwar nicht aufgefordert zu zahlen, wusste aber, dass eine regelwidrige Zahlung erwartet wird Ich habe angeboten zu zahlen, um die Dinge schneller oder besser abzuwickeln Ich wurde nicht aufgefordert zu zahlen, wollte aber meine Dankbarkeit zum Ausdruck bringen
	Bitte bewerten Sie die allgemeine Leistung der lokalen Behörden/ Landesregierung/nationalen Regierung	(1) Sehr schlecht (2) Schlecht (3) Gleichgültig (4) Gut (5) Sehr gut
Gesinnung und Werte	Welche Aussage trifft am ehesten auf Sie zu?	Demokratie ist jeder anderen Staatsform vorzuziehen Unter bestimmten Umständen wäre ein autoritärer Staat einem demokratischen vorzuziehen Für Personen wie mich macht es keinen Unterschied, ob der Staat demokratisch oder autoritär ist
	Mit welcher Aussage stimmen Sie am ehesten überein?	Eine Marktwirtschaft ist jedem anderen Wirtschaftssystem vorzuziehen Unter bestimmten Umständen wäre eine Planwirtschaft einer Marktwirtschaft vorzuziehen Für Personen wie mich macht es keinen Unterschied ob das Wirtschaftssystem planwirtschaftlich oder marktwirtschaftlich ausgelegt ist

Quelle: EBRD, World Bank: Questions on Governance – LiTS; eigene Übersetzung

**Anhang 3 Economic Freedom Index Subindicators (Heritage Foundation)**

<i>Category (1)</i>	<i>Indicator (2)</i>	<i>Description (3)</i>
Rule of law	Property rights	Assessment of the ability of individuals to accumulate private property, secured by clear laws that are fully enforced by the state. It measures the degree to which a country's laws protect private property rights and the degree to which its government enforces those laws. It also assesses the likelihood that private property will be expropriated and analyzes the independence of the judiciary, the existence of corruption within the judiciary, and the ability of individuals and businesses to enforce contracts.
Rule of law	Freedom from corruption	The score for this component is derived primarily from Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI) for 2010, which measures the level of corruption in 178 countries. For countries that are not covered in the CPI, the freedom from corruption score is determined by using the qualitative information from internationally recognized and reliable sources. This procedure considers the extent to which corruption prevails in a country. The higher the level of corruption, the lower the level of overall economic freedom and the lower a country's score.
Limited government	Fiscal Freedom	Measure of the tax burden imposed by government. It includes both the direct tax burden in terms of the top tax rates on individual and corporate incomes and the overall amount of tax revenue as a percentage of GDP. Thus, the fiscal freedom component is composed of three quantitative factors: (1) The top tax rate on individual income, (2) The top tax rate on corporate income, and (3) The total tax burden as a percentage of GDP.
Limited government	Government Spending	This component considers the level of government expenditures as a percentage of GDP. Government expenditures, including consumption and transfers, account for the entire score. The scale for scoring government spending is non-linear, which means that government spending that is close to zero is lightly penalized, while levels of government spending that exceed 30 percent of GDP receive much worse scores in a quadratic fashion.
Regulatory efficiency	Business Freedom	Quantitative measure of the ability to start, operate, and close a business that represents the overall burden of regulation as well as the efficiency of government in the regulatory process. The business freedom score for each country is a number between 0 and 100, with 100 equaling the freest business environment. The score is based on the following 10 factors, all weighted equally, using data from the World Bank's Doing Business report: Starting a business—procedures (number) Starting a business—time (days) Starting a business—cost (% of income per capita) Starting a business—minimum capital (% of income per capita) Obtaining a license—procedures (number) Obtaining a license—time (days) Obtaining a license—cost (% of income per capita) Closing a business—time (years) Closing a business—cost (% of estate) Closing a business—recovery rate (cents on the dollar)

**Anhang 3 (Fortsetzung)**

<i>Category (1)</i>	<i>Indicator (2)</i>	<i>Description (3)</i>
Regulatory efficiency	Labor Freedom	Quantitative measure that looks into various aspects of the legal and regulatory framework of a country's labor market. It provides cross-country data on regulations concerning minimum wages; laws inhibiting layoffs; severance requirements; and measurable regulatory burdens on hiring, hours, and so on. Six quantitative factors are equally weighted, with each counted as one-sixth of the labor freedom component: Ratio of minimum wage to the average value added per worker Hindrance to hiring additional workers Rigidity of hours Difficulty of firing redundant employees Legally mandated notice period Mandatory severance pay
Regulatory efficiency	Monetary Freedom	Monetary freedom combines a measure of price stability with an assessment of price controls. Both inflation and price controls distort market activity. Price stability without microeconomic intervention is the ideal state for the free market. The score for the monetary freedom component is based on two factors – the weighted average inflation rate for the most recent three years and price controls.
Open markets	Trade Freedom	Trade freedom is a composite measure of the absence of tariff and non-tariff barriers that affect imports and exports of goods and services. The trade freedom score is based on two inputs – the trade-weighted average tariff rate and non-tariff barriers (NTBs).
Open markets	Investment Freedom	The Index evaluates a variety of restrictions typically imposed on investment, such as: National treatment of foreign investment Foreign investment code Restrictions on land ownership Sectoral investment restrictions Expropriation of investments without fair compensation Foreign exchange controls Capital controls
Open markets	Financial Freedom	The Index scores an economy's financial freedom by looking into the following five broad areas: The extent of government regulation of financial services The degree of state intervention in banks and other financial firms through direct and indirect ownership The extent of financial and capital market development Government influence on the allocation of credit Openness to foreign competition

**Anhang 4 Global Competitiveness index (Ranking of Institutions)**

<i>Indicator</i>	<i>Question/Description</i>
Property rights	How would you rate the protection of property rights, including financial assets, in your country?
Intellectual property protection	How would you rate intellectual property protection, including anti-counterfeiting measures, in your country?
Diversion of public funds	In your country, how common is diversion of public funds to companies, individuals, or groups due to corruption?
Public trust of politicians	How would you rate the level of public trust in the ethical standards of politicians in your country?
Irregular payments and bribes	Average score across the five components of the following Executive Opinion Survey Question: In your country, how common is it for firms to make undocumented extra payments or bribes connected with (a) imports and exports; (b) public utilities; (c) annual tax payments; (d) awarding of public contracts and licenses; (e) obtaining favorable judicial decisions. Answer: In each case, the answer ranges from 1 (very common) to 7 (never occurs).
Judicial independence	To what extent is the judiciary in your country independent from influences of members of government, citizens, or firms?
Favoritism in decisions of government officials	To what extent do government officials in your country show favoritism to well-connected firms and individuals when deciding upon policies and contracts?
Wastefulness of government spending	How would you rate the composition of public spending in your country?
Burden of government regulation	How burdensome is it for businesses in your country to comply with governmental administrative requirements (e.g., permits, regulations, reporting)?
Efficiency of legal framework in settling disputes	How efficient is the legal framework in your country for private businesses in settling disputes?
Efficiency of legal framework in challenging regulations	How efficient is the legal framework in your country for private businesses in challenging the legality of government actions and/or regulations?
Transparency of government policymaking	How easy is it for businesses in your country to obtain information about changes in government policies and regulations affecting their activities?
Business costs of terrorism	To what extent does the threat of terrorism impose costs on businesses in your country?
Business costs of crime and violence	To what extent does the incidence of crime and violence impose costs on businesses in your country?
Organized crime	To what extent does organized crime (mafia-oriented racketeering, extortion) impose costs on businesses in your country?
Reliability of police services	To what extent can police services be relied upon to enforce law and order in your country?
Ethical behavior of firms	How would you compare the corporate ethics (ethical behavior in interactions with public officials, politicians, and other enterprises) of firms in your country with those of other countries in the world?
Strength of auditing and reporting standards	In your country, how would you assess financial auditing and reporting standards regarding company financial performance?
Efficacy of corporate boards	How would you characterize corporate governance by investors and boards of directors in your country?
Protection of minority shareholders' interests	In your country, to what extent are the interests of minority shareholders protected by the legal system?
Strength of investor protection	Strength of Investor Protection Index on a 0–10 (best) scale