

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**

---

**Band 332**

# **Institutionelle Hintergründe von Krisen**

**Von**

**Jürgen Backhaus, Thomas Döring, Michael Faure,  
Lars P. Feld, Andreas Freytag, Philipp Harms,  
Klaus Heine, Jörn Kruse, Martin Leschke,  
Christian Müller, Martin Paldam, Stefan Voigt,  
Paul J. J. Welfens, Joachim Zweynert**

**Herausgegeben von  
Theresia Theurl**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Schriften des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Neue Folge Band 332

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 332

---

# Institutionelle Hintergründe von Krisen



Duncker & Humblot · Berlin

# Institutionelle Hintergründe von Krisen

Von

Jürgen Backhaus, Thomas Döring, Michael Faure,  
Lars P. Feld, Andreas Freytag, Philipp Harms,  
Klaus Heine, Jörn Kruse, Martin Leschke,  
Christian Müller, Martin Paldam, Stefan Voigt,  
Paul J. J. Welfens, Joachim Zweynert

Herausgegeben von

Theresia Theurl



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

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

© 2011 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 978-3-428-13609-4 (Print)

ISBN 978-3-428-53609-2 (E-Book)

ISBN 978-3-428-83609-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

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

## **Vorwort**

Der Ausschuss für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik des Vereins für Socialpolitik hielt seine 42. Jahrestagung vom 5. bis 7. September 2010 in Hamburg zum Rahmenthema „Institutionelle Hintergründe von Krisen“ ab. Der vorliegende Tagungsband enthält überarbeitete Fassungen der Referate und schriftliche Ausarbeitungen mehrerer Korreferate, die als Diskussionsbeiträge zu verstehen sind.

Für die tatkräftige und eigenständige Unterstützung bei der redaktionellen Überarbeitung der Beiträge sowie bei der Erstellung der Druckvorlagen danke ich Sebastian Tenbrock vom IfG (Westfälische Wilhelms-Universität Münster) sowie Heike Frank (Verlag Duncker & Humblot) herzlich.

Münster, im Februar 2011

*Theresia Theurl*



# Inhaltsverzeichnis

## Einführung

|  |   |
|--|---|
| Von <i>Theresia Theurl</i> , Münster ..... | 9 |
|--|---|

## *Erster Teil*

### **Politische Institutionen mit krisenfördernden Anreizen**

#### Krise der Staatsfinanzen: Institutionelle Rahmenbedingungen für eine solide Finanzpolitik

|  |    |
|--|----|
| Referat von <i>Lars P. Feld</i> , Freiburg ..... | 19 |
| Korreferat von <i>Jörn Kruse</i> , Hamburg ..... | 57 |

#### Business Capture und die Finanz- und Wirtschaftskrise in Russland

|  |    |
|--|----|
| Referat von <i>Joachim Zweynert</i> , Erfurt und Hamburg ..... | 69 |
| Korreferat von <i>Philipp Harms</i> , Mainz .....              | 89 |

## *Zweiter Teil*

### **Institutionelle Reformen zur Bewältigung von Krisen**

#### Can European State Aid Control learn from the Management of Disastrous Crises?

|  |     |
|--|-----|
| Referat von <i>Michael Faure</i> und <i>Klaus Heine</i> , Rotterdam und Maastricht ..... | 97  |
| Korreferat von <i>Stefan Voigt</i> , Hamburg .....                                       | 127 |

#### Transatlantische Bankenkrise – Politikdefizite und institutionelle Reformempfehlungen

|   |     |
|---|-----|
| Referat von <i>Paul J. J. Welfens</i> , Wuppertal ..... | 129 |
|---|-----|

## *Dritter Teil*

### **Institutionelle Interdependenzen als Ursache von Krisen**

#### Die (zukünftigen) Herausforderungen der Marktwirtschaft: Diagnose und Handlungsoptionen aus institutionenökonomischer Sicht

|  |     |
|--|-----|
| Referat von <i>Martin Leschke</i> , Bayreuth .....     | 169 |
| Korreferat von <i>Christian Müller</i> , Münster ..... | 193 |



|  |     |
|--|-----|
| Möglichkeiten zur Überwindung der aktuellen Krise des nordrhein-westfälischen<br>Finanzausgleichssystems aus Sicht einer institutionenorientierten Wirtschafts- und<br>Finanzpolitik |     |
| Referat von <i>Thomas Döring</i> , Darmstadt .....   | 197 |
| Korreferat von <i>Jürgen Backhaus</i> , Erfurt .....   | 233 |
| Schuldenkrisen in Entwicklungsländern: Zeitinkonsistenz und Rationalität   |     |
| Referat von <i>Andreas Freytag</i> , Jena und <i>Martin Paldam</i> , Aarhus .....  | 235 |
| Autoren und Herausgeber .....  | 259 |

# Einführung

Von *Theresia Theurl*, Münster

Sowohl die praktische als auch die wirtschaftswissenschaftliche Auseinandersetzung mit Krisen hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Dies wurde vor allem durch die globale Finanzmarktkrise hervorgerufen, die mit einer tiefen realwirtschaftlichen Rezession verbunden war, welche häufig auch als Wirtschaftskrise eingeschätzt und bezeichnet wurde. Diese Entwicklungen und zahlreiche staatlich finanzierte Maßnahmen der Krisenbekämpfung sowie zur Milderung der Auswirkungen auf einzelne Gruppen von Wirtschaftssubjekten trugen in vielen Volkswirtschaften zu steigenden Budgetdefiziten und einer starken Zunahme der Staatsverschuldung bei. In der Folge traten daher Schuldenkrisen in den Krisenfokus, besonders mit ihren währungsrelevanten Zusammenhängen, die in der Europäischen Währungsunion sowie im Rahmen der globalen Währungsordnung zu grundsätzlichen Diskussionen über Währungskrisen führten. Kurz: Finanzmarkt-, Währungs- und Schuldenkrisen mit ihren realwirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Konsequenzen sind nicht nur für Ökonomen derzeit sehr präsent.

Die aktuellen Ausprägungen von Krisen haben auch zu einer intensivierten Beschäftigung mit den Wirtschafts-, Währungs- und Finanzmarktkrisen der Vergangenheit geführt. Nicht immer – aber zunehmend – wird die Bedeutung der institutionellen Rahmenbedingungen sowohl für das Auftreten und für die Vermeidung, aber auch für Art und Stärke der Wirkungen von Krisen erkannt und sie werden als mächtige Mikrofaktoren im Hintergrund eingeschätzt. Besonders deutlich wird deren Bedeutung bei Krisen, die im Zuge der Transformation von Wirtschaftsordnungen oder im Entwicklungsprozess von Ökonomien auftreten. Gemeinsame Muster und stilisierte Fakten von Krisen, die von der wissenschaftlichen Krisenforschung identifiziert und analysiert wurden, sollten nicht verdecken, dass jede Krise letztlich ein Unikat verkörpert. Dies erfordert es, im Einzelfall nach Ursachen, Wirkungskanälen und Konsequenzen zu fragen.

Fördern einzelne Elemente der Wirtschaftsordnung oder der Gesellschafts- und Staatsordnung das Auftreten von Krisen, weil sie krisenfördernde Anreize enthalten? Können institutionelle Reformen – und welche – dazu beitragen, in einer längerfristigen Perspektive Krisen zu vermeiden oder kurzfristig die Bewältigung von Krisen zu verbessern? Sind es institutionelle Interdependenzen, die das Auftreten von Krisen hervorrufen? Diese und weitere relevante Fragen, die sich im Zusammenhang von Krisen und institutionellen Rahmenbedingungen stellen, analysierten

die Mitglieder des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik des Vereins für Socialpolitik im Rahmen ihrer 42. Jahrestagung, die vom 5. bis 7. September 2010 in Hamburg stattfand. Der nun vorliegende Tagungsband enthält die dort präsentierten Referate sowie die meisten der Korreferate, die als Diskussionsbeiträge zu verstehen sind.

Im Fokus der einzelnen Beiträge stehen nicht die Definition und die Operationalisierung von Krisen und die Strukturierungskriterien des Bandes bilden nicht einzelne Krisentypen oder -zeiträume, sondern – dem Klammerthema „Institutionelle Hintergründe von Krisen“ entsprechend – die institutionellen Bezüge von Krisen aller Art. So finden sich in diesem Band Bezüge zur aktuellen Finanzmarktkrise ebenso wie zur Krise der kommunalen Haushalte und zu den Verschuldungskrisen von Entwicklungsländern. Dazu kommt die Analyse weiterer Wirtschaftskrisen und ihrer institutionellen Besonderheiten. Beabsichtigt ist weder eine vollständige Erfassung aller Elemente der institutionellen Rahmenbedingungen von Krisen noch eine Aufarbeitung aller Krisen. Im Vordergrund stehen vielmehr einzelne Facetten eines sehr komplexen Zusammenhangs, die es auszuloten gilt und die u. a. Ursachen, Wirkungskanäle sowie Konsequenzen von Krisen enthalten. Dieser Tagungsband ist in drei Teile strukturiert. In einem ersten Teil werden politische Institutionen thematisiert, die krisenfördernde Anreize beinhalten. Der zweite Teil enthält Beiträge, in denen nach institutionellen Reformen für eine bessere Bewältigung von Krisen gesucht wird. Komplexere institutionelle Zusammenhänge als Ursache für Krisen bilden die Klammer für den dritten Teil des Tagungsbandes.

Die politische Ordnung – auch institutionalisiert in Elementen der Verfassung – als Auslöser oder Verstärker von Krisen stellt seit jeher einen ergiebigen Forschungszweig der theoretischen und empirischen Krisenökonomik dar. Vier Beiträge liefern einen differenzierten Einblick. *Lars P. Feld* (Freiburg) führt die Schuldenkrise einiger Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion auf ein schädliches Zusammenwirken von keynesianischer Wirtschaftspolitik und polit-ökonomisch begründeten Verzerrungen zurück. Generell sei der steigende Trend der Staatsverschuldung in den entwickelten Ökonomien überwiegend auf ein institutionell angelegtes politisches Versagen zurückzuführen, das seinen Ausdruck in einer Übernutzung der fiskalischen Ressourcen finden würde. Eine Vermeidung dieser schädlichen Effekte lasse sich nur durch eine Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen mildern. Der Autor zeigt drei Ansatzpunkte auf: Formale fiskalische Beschränkungen z. B. in der Form einer Schuldenbremse, Veränderungen des Budgetprozesses, etwa solche, in denen dem Finanzminister eine stärkere Rolle im Kabinett zugewiesen wird sowie die Einführung einer staatlichen Insolvenzordnung. Die positiven Anreize einer Insolvenzordnung könnten dabei zwar die Eigenverantwortlichkeit von Gebietskörperschaften erhöhen, dennoch aber das too-big-to-fail-Problem nicht lösen. Institutionelle Rahmenbedingungen für eine solide Finanzpolitik können also nicht losgelöst von der Situation auf den Finanzmärkten optimiert werden.

Während die Krisenursachen und Reformvorschläge, die von *Feld* präsentiert wurden, an den Institutionen der Finanzverfassung ansetzen und auch bereits in der kürzeren Frist umsetzbar sind, geht *Jörn Kruse* (Hamburg) noch einen Schritt weiter und bezieht das umfassende politische System in die Analyse ein. Selbst wenn sich Politiker – in ihrer typischen parteipolitischen Verankerung – der langfristigen Problematik einer überhöhten Staatsverschuldung bewusst sind, liegt kurzfristig eine Verschuldung nahe, auch wenn sie langfristig zu Schuldenkrisen führen kann. Da die Hauptursachen der Staatsverschuldung in den fundamentalen Macht- und Anreizstrukturen des politischen Systems begründet liegen, müsse auch dort der Ansatzpunkt für Reformen gesucht werden, um Schuldenkrisen (und andere schädliche Entwicklungen) tatsächlich verhindern zu können. Es geht darum, die finanzpolitischen Akteure institutionell von denjenigen abzukoppeln, die über die Ausgestaltung von Verschuldungsregeln und ihre konkrete Anwendung entscheiden. Dies erfordert jedoch eine Überwindung des Legitimationsmonopols der politischen Akteure, das heute den politischen Prozess kennzeichnet. Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der umfassenden Reformkonzeption von *Kruse* ist auch die Nutzung verfügbarer politikunabhängiger Fachkompetenz, die die inhärenten Anreizprobleme der Politikberatung in ihrer aktuellen Ausprägung vermeiden soll. Zweck der vorgestellten institutionellen Reformen des politischen Systems sei die institutionalisierte Berücksichtigung langfristiger Wirkungen politischer Entscheidungen. Deren Vernachlässigung, die das aktuelle politische System kennzeichnet, mündet nicht selten in krisenhaften Entwicklungen.

*Joachim Zweynert* (Erfurt und Hamburg) setzt sich mit der aktuellen und stark ausgeprägten Finanz- und Wirtschaftskrise in Russland auseinander und zeigt auf, dass die Krise dort bereits sehr früh begann und zu einem großen Teil hausgemacht war. Dabei sei die russische Volkswirtschaft makroökonomisch noch immer sehr volatil, wobei sich dieser Zustand unter dem aktuellen politischen Regime verschärft hat. Dies führt *Zweynert* auf eine Zunahme der staatlichen Interventionen in die Wirtschaft zurück. Die Grenzen zwischen Politik und Wirtschaft sind fließend, es fehlt eine klare Abgrenzung zwischen politischen und wirtschaftlichen Institutionen, woraus eine diffuse Verfügungsrechtsstruktur resultiert, die mit Machtverschiebungen zwischen den beiden Bereichen korrespondiert. Derzeit könne eine Hinwendung zum Staatskapitalismus beobachtet werden. Der Wechsel zwischen *state capture* und *business capture* habe seine Spuren hinterlassen und Russland krisenanfällig werden lassen. Erklärungen der Entstehung, Ausweitung und Bekämpfung der Krise in Russland müssten also an den Auseinandersetzungen zwischen privatwirtschaftlichen Oligarchen und staatlichen Oligarchen ansetzen und berücksichtigen, dass der größte Teil der Bevölkerung auf die Inanspruchnahme der politischen Partizipation verzichtet. Die Probleme im Zusammenwirken politischer und wirtschaftlicher Institutionen wurden von *Zweynert* als krisenfördernd identifiziert. Solange sie bestehen, sei davon auszugehen, dass Russland auch in Zukunft nicht in der Lage sein werde, nachhaltiges Wachstum zu generieren. Notwendige Reformen der Wirtschaftsordnung würden durch die Dominanz politischer Institutionen in den Hintergrund gedrängt. Dies werde dadurch ermöglicht, dass die Bevölkerung ihre politi-

schen Partizipationsrechte nicht konsequent einfordert, solange sie Vorteile durch einen zunehmenden wirtschaftlichen Wohlstand erfährt. Die Intensität der Krise in Russland sei vor diesen Rahmenbedingungen insbesondere durch eine Neubewertung der politischen Risiken durch ausländische Investoren begründet, die die institutionellen Defizite im politischen Sektor widerspiegeln würde.

*Philipp Harms* (Mainz) prüft in seinen kommentierenden Ausführungen, ob *Zweynerts* Krisenerklärung und ihre einzelnen Elemente einer empirischen Überprüfung standhalten. Dass die aufgezeigten institutionellen Defizite krisenverstärkend gewirkt haben, schätzt er auf der Grundlage der einschlägigen Indikatoren zur Institutionenqualität als plausibel ein, wenn auch nicht als beweisend. Empirisch nicht überzeugend sei hingegen die These einer Neubewertung der politischen Risiken mit den damit verbundenen Konsequenzen für die internationalen Kapitalströme. Wie sich der unterstellte Verteilungskampf zwischen privatwirtschaftlichen und staatlichen Oligarchen in Zukunft auswirken wird, ist nach *Harms* deutlich unsicherer als von *Zweynert* angenommen. Die Perspektive hängt vielmehr davon ab, in welche Richtung sich die Unterstützung der Bevölkerung wenden wird, wenn die Finanz- und Wirtschaftskrise mittelfristig mit einem Rückgang des Lebensstandards verbunden ist. Eine realistische Einschätzung der Perspektiven würde es erfordern, die tiefer liegenden Verteilungsinteressen und -konflikte in der russischen Bevölkerung zu verstehen und zu berücksichtigen. Somit sind also nicht nur politische, sondern auch gesellschaftliche Institutionen mit ihren inhärenten Anreizen zu analysieren, um konkretere Aussagen zu ermöglichen.

Eine zweite Gruppe von Beiträgen dieses Tagungsbandes setzt sich mit institutionellen Reformen auseinander, die kurzfristig eine bessere Bewältigung von Krisen und längerfristig deren Vermeidung ermöglichen sollen. Auch bei diesen Beiträgen stehen die institutionellen Ansatzpunkte im Vordergrund. *Michael Faure* und *Klaus Heine* (Rotterdam und Maastricht) entwickeln ein Regime, in dem ein Mix aus privaten Versicherungslösungen und Staatshilfen zur schnellen Bewältigung von Finanzkrisen dienen soll. Die Praxis des Beihilfenrechts der Europäischen Union beim Umgang mit den Folgeschäden von Naturkatastrophen bildet dabei das Vorbild. So soll ein verlässlicher Rahmen für die Einordnung zulässiger Staatshilfen bei Krisen geschaffen werden, der Zufall, Willkür und die Vernachlässigung langfristiger Wirkungen vermeidet und dennoch schnelle Entscheidungen zulässt. Das Fehlen eines solchen Rahmens wurde bei den Staatshilfen für Banken und Unternehmen im Zusammenhang mit der aktuellen Finanzmarktkrise kritisiert. In normalen Zeiten würden die strengen Regeln einer strikten Begrenzung von Staatshilfen gelten, während diese in außergewöhnlichen Phasen beim Vorliegen von vorher definierten Voraussetzungen gelockert würden.

Kritisch beurteilt *Stefan Voigt* (Hamburg) den Vorschlag und zweifelt grundsätzlich an der Vergleichbarkeit von Naturkatastrophen und Finanzkrisen, sind die einen doch exogen und die anderen endogen verursacht. Zudem moniert er das Fehlen von klaren Kriterien, die die Unterscheidung zwischen normalen und außergewöhnlichen Rahmenbedingungen zweifelsfrei zulassen würden. Zusätzlich kriti-

siert er das Fehlen konkreter Inhalte der privaten Versicherungslösungen sowie eines staatlichen Beihilfenregimes in Krisenzeiten. Ein solches sollte direkt in Bezug auf Finanzkrisen entwickelt und dabei auf nicht tragfähige Analogien verzichtet werden.

Im Vordergrund der Überlegungen von *Paul J. J. Welfens* (Wuppertal) steht die langfristige Perspektive institutioneller Reformen und die Isolierung der Voraussetzungen dafür, dass sie tatsächlich ergriffen werden. Ausgehend von den Politikdefiziten und institutionellen Rahmenbedingungen, die die transatlantische Bankenkrise zumindest ermöglicht, wenn nicht verursacht haben, macht der Autor umfassende Vorschläge für institutionelle Reformen, die langfristig Finanz- und Währungskrisen überhaupt verhindern sollen. Im Vordergrund stehen Forderungen an internationale Organisationen, die vor allem deren Aktivitäten und ihre Arbeitsteilung betreffen. Dazu kommen Empfehlungen für anreizkompatible Elemente der Bankenregulierung, die die aktuellen Reformmaßnahmen weitgehend vernachlässigen würden. *Welfens* empfiehlt den Verzicht auf eine vollständige Integration der Weltwirtschaft, so dass Krisen in Teilregionen sich nicht auf die ganze Weltwirtschaft übertragen könnten. Zu einer umfassenden institutionellen Reform gehört auch die Überarbeitung des Wachstumspakts der Europäischen Währungsunion. Die Wahrscheinlichkeit umfassender Reformen als Voraussetzung für die Finanzmarktstabilität hängt nach *Welfens* von einer Normalisierung der Geldpolitik, der zukünftigen Position der USA und Chinas sowie den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab.

Im dritten Teil des Tagungsbandes sind fünf Beiträge zusammengefasst, deren Klammer in der direkten oder indirekten Betonung institutioneller Interdependenzen in Form von Ordnungszusammenhängen als Ursache, Auslöser oder Verstärker von Krisen analysiert werden. Bei *Martin Leschke* (Bayreuth) ist der Zusammenhang der Wirtschaftsordnung mit Krisen ein latenter, wenn er der Frage nachgeht, welchen zukünftigen Herausforderungen sich die Marktwirtschaft gegenüberstellt. Die Marktwirtschaft hat sich als nicht krisenresistent herausgestellt und von vielen Menschen und Kommentatoren werden die aktuellen Krisen in einen direkten Zusammenhang mit der marktwirtschaftlichen Governance gebracht. Gelingt es nicht, die damit verbundenen Herausforderungen zu bewältigen, leidet die Akzeptanz dieser Ordnung, was eine Systemkrise nicht ausschließen kann. *Leschke* führt intendierte und nicht erwünschte Resultate der marktwirtschaftlichen Ordnung auf Defizite in den Regeln zurück. Da in der Öffentlichkeit nicht zwischen Marktprozessen und der Regelebene unterschieden würde, werden Probleme wie Verteilungs- und Chancenungleichheiten, der Klimawandel sowie Finanz- und Wirtschaftskrisen direkt vom Marktsystem verursacht gesehen, das zusätzlich mit den Problemen einer steigenden Staatsverschuldung konfrontiert ist. Der Autor plädiert dafür, nicht die Marktmechanismen außer Kraft zu setzen, sondern gute regelbasierte Steuerungsmechanismen zu entwickeln, um die Vorteile von Wettbewerbsprozessen nutzen zu können. Wenn dies nicht gelingt, ist hingegen eine Krise der Marktwirtschaft nicht auszuschließen, die als Akzeptanzkrise in zunehmenden Forderungen nach einem Systemwechsel zum Ausdruck kommen kann.

*Christian Müller* (Münster) stimmt in seinem Korreferat dem Anliegen, der Diagnose und der Therapie im Abstrakten und aus der Vogelperspektive zwar zu, moniert jedoch das Fehlen konkreter Inhalte von guten Regeln, die Abhilfe leisten sollen. Er fordert den Autor auf, Politiker nicht nur mit Appellen an die Ordnungstreue zu konfrontieren, sondern konkret zu zeigen, inwiefern die Institutionalisierung solcher guter Regeln tatsächlich in ihrem eigenen Interesse liegen könnte und nicht ihre Wiederwahl gefährden. Der Korreferent drängt auf die Beantwortung der Frage, wie Regelsysteme aussehen müssten, innerhalb derer Politiker aus Eigeninteresse das Gemeinwohl verfolgen, dem eigentlichen Schlüssel zur Beantwortung der zukünftigen Herausforderung der Marktwirtschaft.

Die Krise, die *Thomas Döring* (Darmstadt) analysiert, ist jene des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems. Die prekäre Finanzsituation hat einige Kommunen dazu angeregt, eine Verfassungsbeschwerde einzureichen mit der Begründung, dass ein Verstoß gegen die Vorschriften der Landesverfassung vorliegen würde, da die Finanzzuweisungen keine Überwindung der krisenhaften Haushalts-situation mancher Kommunen ermöglichen würden. Es wirkt also ein Spannungsfeld zwischen Finanzzuweisung und dezentraler Selbstverantwortung der Kommunen in einem föderalen System mit zahlreichen institutionellen Interdependenzen. *Döring* fragt in seinem Beitrag nach den verfügbaren Optionen einer institutionellen Lösung des vorliegenden Konflikts und analysiert diese im Konzept einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik. Eine solche zeichnet sich unter anderem durch eine Status-quo-Orientierung, die Berücksichtigung von sozialen Dilemma-Situationen und institutionellen Pfadabhängigkeiten sowie die Suche nach potenziell zustimmungsfähigen Reformoptionen aus. In diesem Rahmen rekonstruiert er die Krisensituation und mögliche Lösungen. Dieser Vorgangsweise steht *Jürgen Backhaus* (Erfurt) sehr kritisch gegenüber und zwar aus inhaltlichen und aus methodischen Gründen. So betont er, dass der kommunale Finanzausgleich unabhängig von seiner Ausgestaltung stets Anreize zu Fehlverhalten generieren würde und der optimale Analysezugang zur Untersuchung dieses Komplexes der Ansatz Law and Economics sei. Unter Verwendung dieses Ansatzes schlägt *Backhaus* ein Wettbewerbsmodell verschiedener Kommunen vor, das Gegenmodell zu einer integrierten Unternehmung Nordrhein-Westfalens, ein System, das *Döring* vorschnell als gegeben und nicht veränderbar akzeptiert hätte.

Schuldenkrisen in Entwicklungsländern bilden den Untersuchungsgegenstand von *Andreas Freytag* (Jena) und *Martin Paldam* (Aarhus). Sie argumentieren, dass die Verschuldung dieser Ökonomien nicht undifferenziert als negativ eingeschätzt werden kann. In Abhängigkeit von der Verwendung der Beträge ergeben sich unterschiedliche Wirkungen auf den Wachstums- und Entwicklungsprozess. Zu unterscheiden sei also zwischen guten und schlechten Schulden. Erstere würden von wohlwollenden und weisen Regierungen getätigt und letztere von solchen mit kurz-sichtigen und konsumorientierten Merkmalen. Jedoch ist eine Verwendung der geborgten Beträge, die ex-ante optimal erscheint, aus Gründen der Zeitinkonsistenz nicht zwangsläufig auch ex-post als optimal anzusehen. Die meisten Verschul-

dungsfälle erweisen sich im Rückblick als schädlich für die Wohlfahrt und bilden den Beginn von Krisen. Diese sind hinlänglich untersucht und die theoretischen und empirischen Ergebnisse nicht kontrovers. *Freytag* und *Paldam* prüfen in ihrem Beitrag hingegen zahlreiche Fälle von Verschuldungsepisoden in Entwicklungsländern, bei denen die Schuldenaufnahme zu einem Wachstum in der darauffolgenden Periode führte, ohne dass es zu einer Schuldenkrise kam, also Fälle einer potenziell guten Verschuldung. Die Präferenzen der Regierung und ihre Möglichkeiten wohlwollend und weise zu sein, hängen vom Grad der politischen Stabilität und der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ebenso ab wie von den persönlichen Präferenzen der Politiker und von der allgemeinen institutionellen Qualität. Die beiden Autoren verwenden neben anderen Informationen einen Index der wirtschaftlichen Freiheit zur Identifikation der Anreize der Regierung sowie zur Differenzierung zwischen Fällen guter Verschuldung und Glücksfällen, die nicht den Aktivitäten der Regierung zuzurechnen sind. Sie kommen zum Schluss, dass eine gute Wirtschaftspolitik dazu beitragen kann, Schuldenkrisen zu vermeiden. Die Wahrscheinlichkeit einer guten Wirtschaftspolitik hänge wiederum von der Qualität der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Institutionen und deren Interdependenzen ab.

Dieser kurze einleitende Beitrag hatte den Zweck einzelne Facetten eines komplexen Zusammenhanges zwischen institutionellen Rahmenbedingungen und dem Auftreten und der Verbreitung von Krisen und deren Wirkungsmechanismen und Folgen aufzuzeigen. Weder konnten diese Aspekte vollzählig untersucht werden noch sollte eine umfassende Analyse geleistet werden. Vielmehr war es das Ziel der Ausschusssitzung und dieses Tagungsbandes einen Eindruck von der Vielfalt der Verbindungslinien zwischen institutionellen Hintergründen und Krisen unterschiedlichster Art zu vermitteln. Die einzelnen Fragestellungen in den drei Schwerpunkten dieses Bandes sowie die in ihm präsentierten Ergebnisse haben sich als geeignet erwiesen, zu Ausgangspunkten weiterer theoretischer und empirischer Untersuchungen gemacht zu werden.





*Erster Teil*

**Politische Institutionen  
mit krisenfördernden Anreizen**



# **Krise der Staatsfinanzen: Institutionelle Rahmenbedingungen für eine solide Finanzpolitik**

Von *Lars P. Feld*, Freiburg

## **Abstract**

The debt crisis in the European Union (EU) in 2010 is the preliminary climax of the shift of rich industrialised countries towards debt-financed policy after the Second World War. It is the result of an unfortunate interaction of a Keynesian economic policy and distortions due to political decisions. Reacting to its rising public debt Germany has introduced a new debt brake in 2009 amending its constitutional law accordingly. Against this background, this article attempts to answer the questions whether institutional framework will increase the probability of achieving a solid budget policy. Furthermore, the questions arise which institutional settings are best suited for achieving this and if the German debt brake works towards a solid budget policy in Germany.

## **A. Einleitung**

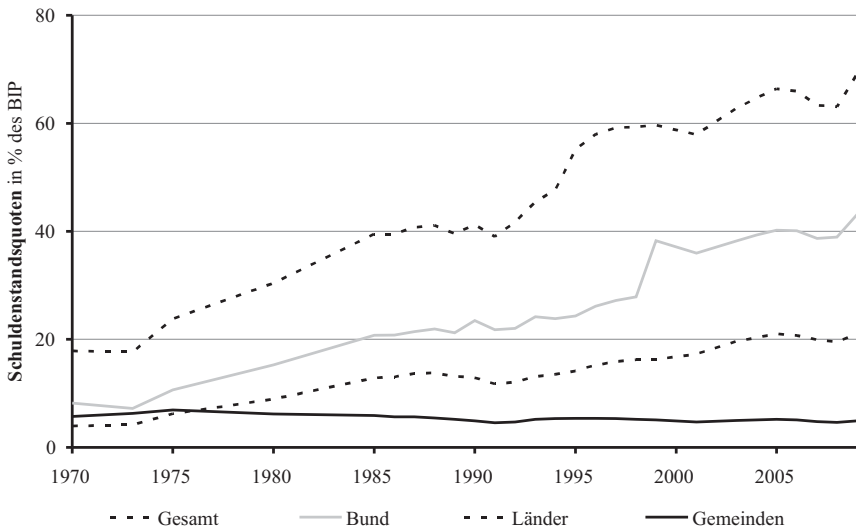
Die Schuldenkrise in der Europäischen Union (EU) im Jahr 2010 ist der vorläufige Höhepunkt der Hinwendung der reichen Industrieländer zur schuldenfinanzierten Finanzpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie ist das Resultat eines unglücklichen Zusammenwirkens von keynesianischer Wirtschaftspolitik und polit-ökonomisch begründeten Verzerrungen. Die potentiell schädlichen Auswirkungen übermäßiger Staatsverschuldung auf die Geldpolitik zentraler Notenbanken waren der Anlass für die auf Drängen Deutschlands im Vorfeld der Europäischen Währungsunion verabredeten fiskalischen Maastricht-Kriterien und den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die Verschuldungsprobleme der Länder der Eurozone, mittlerweile sogar aller EU-Mitgliedsländer, bestimmen seither die finanzpolitischen Diskussionen in Europa. Man könnte auch sagen, man habe es kommen sehen. Zumindest die Ökonomen, die eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts in der Vergangenheit gefordert hatten (statt vieler, siehe *Kronberger Kreis* 2005), dürfen dies von sich behaupten.

In Deutschland ist das Problembewusstsein im Hinblick auf die schädlichen Auswirkungen der Staatsverschuldung längst vorhanden, obwohl diese hierzulande erst seit den siebziger Jahren deutlich angestiegen ist. Der Streit um die Haushaltspolitik

war der Ausgangspunkt für den Bruch der sozialliberalen Koalition im Jahr 1982. Während es der Regierung Kohl danach bis zum Vorabend der deutschen Einheit gelang, die Staatsfinanzen durch Rückführung des strukturellen Defizits zu konsolidieren, führte die Wiedervereinigung zu einem erneuten, starken Anstieg der Schuldenstandsquoten. Abbildung 1 zeigt diese Entwicklung auf. Sie verdeutlicht, dass sich die Schuldenstandsquoten trotz der Konsolidierungsbemühungen in den achtziger Jahren innerhalb von 20 Jahren mehr als verdoppelten und danach auf über 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erhöhten. Die Staatsverschuldung stieg somit stärker als das Bruttoinlandsprodukt. Erst in den Jahren vor der jüngsten Rezession ist ein gewisser Rückgang der Schuldenstandsquoten zu verzeichnen, der sich jedoch in einen steilen Verschuldungsanstieg durch die Krise umgekehrt hat. Der Verschuldungsrückgang im Jahr 2000 ist hingegen dem einmaligen Ereignis der Versteigerung der UMTS-Lizenzen zu verdanken und daher nicht Ausdruck einer Politik der Konsolidierung. Insgesamt zeigt sich, dass der Bund stärker als die Länder zu dieser Entwicklung beigetragen hat. Die Gemeinden können hingegen sinkende Schuldenstandsquoten verzeichnen, auch wenn sich dahinter eine große Varianz mit stark und kaum verschuldeten Kommunen versteckt (siehe *Heinemann et al.* 2009). Insgesamt weisen die Länder und ihre Kommunen unterschiedliche Haushaltslagen auf. Berlin, Bremen, Schleswig-Holstein und das Saarland sind so hoch verschuldet, dass der Stabilitätsrat in seiner zweiten Sitzung vom 15. Oktober 2010 festgestellt hat, dass ihnen eine Haushaltsnotlage drohe. Ihre Haushaltslage steht daher unter besonderer Beobachtung.

In Deutschland hat diese finanzpolitische Situation zur Verabschiedung eines neuen Schuldenregimes im Rahmen der Föderalismusreform II im Jahr 2009 geführt. Ohne die enormen, in der Rezession entstandenen zusätzlichen Haushaltsdefizite wäre die neue Schuldenbremse allerdings nicht möglich gewesen. Vor allem die (finanzschwachen) Länder blockierten eine neue Schuldenregel bis in den Herbst 2008. Erst die Furcht, dass die Konjunkturpakete I und II der Jahre 2008 und 2009 zu verschlechterten Refinanzierungsbedingungen an den Kapitalmärkten führen könnten, ließ den politischen Kompromiss zu. Mit Erstaunen konnte man feststellen, dass der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums fast ohne größere Veränderungen von Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat übernommen wurde. Es ist wohl ein historischer Glücksfall, der diese Reform ermöglicht hat.

Die Schuldenbremse zwingt den Bund, die Staatsverschuldung bis 2016 zurückzuführen, während den Ländern eine längere Frist bis 2020 verbleibt. Dem Bund ist es dann nur noch erlaubt, einen nahezu ausgeglichenen Haushalt bei einem (strukturellen) Defizit von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vorzulegen. Den Ländern sind ab 2020 strukturelle Defizite gänzlich untersagt. Dies erfordert einen allmählichen Rückgang der strukturellen Verschuldung des Bundes und der Länder, der für den Bund auch im neuen Schuldenregime festgelegt ist. Die Bundesregierung hat mit dem Haushalt für das Jahr 2011 und der mittelfristigen Finanzplanung ein Konsolidierungspaket vorgelegt, das eine Einhaltung der Schuldenbremse bis zum Jahr 2016 erlaubt. Im Wesentlichen erfolgt die Konsolidierung über einen



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010), Tabelle 22\*, Statistischer Anhang, S. 375.

Abbildung 1: Schuldenstandsquoten (in % des BIP), 1975 – 2009

Rückgang der Ausgaben und Steuervergünstigungen. Breite Steuererhöhungen, etwa bei der Umsatz-, der Einkommen- oder der Körperschaftsteuer unterbleiben. Damit orientiert sich die Bundesregierung an der internationalen Evidenz zu den Bestimmungsfaktoren erfolgreicher Konsolidierungen: *Alesina / Ardagna* (2010) haben kürzlich neue Evidenz für 21 OECD-Länder und den Zeitraum von 1970 bis 2007 vorgelegt, wonach erfolgreiche Konsolidierungen über die Ausgabenseite vorgenommen wurden und mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit als Steuererhöhungen einen wirtschaftlichen Aufschwung gefährdeten.

Angeichts der Schuldenkrise in der EU und der neuen Schuldenbremse in Deutschland stellt sich die Frage, ob institutionelle Rahmenbedingungen das Erreichen einer soliden Finanzpolitik wahrscheinlicher machen, welche institutionellen Rahmenbedingungen dafür in Frage kommen und ob die deutsche Schuldenbremse auf eine solide Finanzpolitik in Deutschland hinwirkt. In diesem Beitrag werden Antworten auf diese Fragen versucht. Dazu wird zunächst in *Abschnitt B* auf die normativen und positiven Erklärungsansätze der Höhe und der Entwicklung der Staatsverschuldung im Zeitablauf eingegangen. Es wird sich herausstellen, dass vor allem polit-ökonomische Bestimmungsfaktoren für die Verschuldungssituation in OECD-Ländern verantwortlich sind. In *Abschnitt C* werden daher institutionelle Ansätze diskutiert, die diese polit-ökonomischen Probleme abmildern helfen. Die besonderen Erfahrungen in der Schweiz und in Deutschland werden in *Abschnitt D* näher betrachtet. Vor diesem Hintergrund erfolgt eine Eva-

uation der deutschen Schuldenbremse in *Abschnitt E*. Schlussfolgerungen finden sich in *Abschnitt F*.

## **B. Zur Erklärung der Staatsverschuldung<sup>1</sup>**

Die ökonomische Literatur ist sich relativ einig über die möglichen Bestimmungsfaktoren der Staatsverschuldung. Einerseits beeinflussen ökonomische Rahmenbedingungen, wie etwa die konjunkturelle Entwicklung oder die Höhe der intertemporal gewünschten Steuerbelastung, in welchem Ausmaß sich der Staat verschuldet. Solche Faktoren liefern auch eine Begründung dafür, dass der Staat sich verschulden soll, und sind insofern den traditionellen, normativen Ansätzen zuzurechnen. Im Hinblick auf den wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt stellt sich andererseits die Frage, inwiefern traditionelle Ansätze die tatsächliche Höhe der Staatsverschuldung in verschiedenen Ländern und über die Zeit erklären können, also positive Erklärungen bieten. *Alesina / Perotti* (1995a) und *Mikosch / Übelmesser* (2007) legen in ihren Übersichten über polit-ökonomische Ansätze der Staatsverschuldung dar, dass sich diese international durch zwei stilisierte Fakten auszeichnet: Seit Beginn der 1970er Jahre stieg die Staatsverschuldung in nahezu allen OECD-Ländern im Trend über die Zeit an. Das Ausmaß dieses Anstiegs variierte aber stark im Querschnitt über die Länder hinweg. Es wird sich zeigen, dass traditionelle Ansätze diese beiden stilisierten Fakten nur unzureichend erklären können, so dass politische und institutionelle Rahmenbedingungen einen erheblichen zusätzlichen Erklärungsbeitrag leisten. Die polit-ökonomischen positiven Ansätze sind in besonderem Maße geeignet, auf die Notwendigkeit von institutionellen Beschränkungen zu schließen.

### **I. Die traditionellen, normativen Ansätze**

Traditionell sprechen für die Möglichkeit des Staates, sich zu verschulden, vor allem vier Argumente. Erstens kann sich der Staat besonderen Situationen gegenüber sehen, die eine hohe finanzielle Belastung mit sich bringen. Die Verteilung der Finanzierung staatlichen Handelns in solchen Situationen kann schon aufgrund der (politischen) Schwierigkeiten sinnvoll sein, dafür erforderliche Steuereinnahmen zusammenzubringen. Solche *außergewöhnliche Situationen* dürften sich etwa bei Naturkatastrophen oder im Verteidigungsfall ergeben. Man kann auch die deutsche Wiedervereinigung dazu zählen. Im Hinblick auf die stilisierten Fakten der Staatsverschuldung im internationalen Vergleich muss man allerdings feststellen, dass außergewöhnliche Ereignisse nicht sehr erklärungs mächtig sind. Zwar erhöhen sie temporär die Verschuldung und der durch sie gesetzte wirtschaftliche Impuls wird

---

<sup>1</sup> Dieser Abschnitt basiert auf Feld (2008a).

in aller Regel eine gewisse Zeit in den Daten fortwirken. Ein trendmäßiger Anstieg der Staatsverschuldung lässt sich damit aber nicht begründen. Betrachtet man die Erfahrungen in den einzelnen OECD-Ländern genauer, so spricht wenig für das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände, wenn manche Länder sich stärker als andere verschuldet haben, insbesondere auch weil ein solches Verhalten in der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg erst seit Beginn der siebziger Jahre und dann in allen Ländern verstärkt um sich griff. Zwar machen viele Länder zur Rechtfertigung der Verschuldung Besonderheiten geltend. Dies ist aber zumeist nicht überzeugend. Notabene sind mit außergewöhnlichen Situationen von der Politik weitgehend unbeeinflussbare Ereignisse gemeint. Die politische Unfähigkeit, auf die einer Marktwirtschaft inhärenten strukturellen Veränderungen adäquat zu reagieren, kann nicht als außergewöhnlich betrachtet werden.

Das Argument außergewöhnlicher Belastungen ist mit einer zweiten Begründung verknüpft. Durch die Erhebung von Steuern treten dann, wenn keine Pauschalsteuern, sondern nur verzerrende Steuern zur Verfügung stehen, Zusatzlasten der Besteuerung, also Effizienzverluste für eine Volkswirtschaft auf. Diese Effizienzverluste entstehen vor allem durch Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen. So haben Arbeitnehmer wegen der Lohnsteuer einen Anreiz, Arbeitszeit durch Freizeit bzw. Arbeitszeit in der offiziellen Wirtschaft durch Schwarzarbeit zu ersetzen. Schwankt der Finanzierungsbedarf des Staates über die Zeit, so variieren auch die Zusatzlasten. Da Zusatzlasten überproportional mit der Steuerbelastung ansteigen, kann der Staat Wohlfahrtsgewinne realisieren, wenn er die Steuerbelastung über die Zeit glättet (*Steuerglättungstheorie*, Barro 1979). Auch dieser Ansatz könnte allenfalls vorübergehende Erhöhungen der Staatsverschuldung, nicht aber den trendmäßigen Anstieg in den vergangenen vierzig Jahren erklären.

Der Wunsch nach Glättung von Belastungen findet sich drittens auch in einer makroökonomischen Perspektive. *Aus konjunkturellen Gründen* kann der Staat nämlich einen Anlass zur Verschuldung haben. Gleitet die Wirtschaft in eine Rezession, so kann es sinnvoll sein, staatliche Reaktionen in Erwägung zu ziehen. Ein Abschwung hat automatisch Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Die Steuereinnahmen sind von der konjunkturellen Entwicklung in erheblichem Maße abhängig. Nicht nur die Summe der Gewinneinkommen, sondern auch der Lohneinkommen sinkt in der Rezession. Dies führt zu geringeren Einnahmen. Allerdings erhöhen sich im Abschwung auch die Ausgaben des Staates, etwa aufgrund von Rechtsansprüchen potentieller Empfänger. Zum Beispiel nehmen durch die Ausgaben der Sozialversicherungen, insbesondere für die Arbeitslosenversicherung, die Belastungen der öffentlichen Haushalte zu. Lässt der Staat diese automatischen Anpassungen wirken, ohne sich kompensierend um einen Haushaltsausgleich zu bemühen, so trägt er in einem gewissen Maße zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung bei. In den Wirtschaftswissenschaften ist weitgehend akzeptiert, dass der Staat *das Wirken automatischer Stabilisatoren* und die damit einhergehende vorübergehend höhere Staatsverschuldung hinnehmen sollte (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* 2007).



Keine Einigkeit herrscht hingegen im Hinblick auf die Bedingungen, unter denen der Staat eine aktive antizyklische Finanzpolitik betreiben sollte, hinsichtlich der konkreten Maßnahmen, die dann zu ergreifen wären, und des Ausmaßes geeigneter fiskalischer Impulse. Die Erfahrungen der OECD-Länder mit einer *diskretionären Finanzpolitik* nach dem Zweiten Weltkrieg, insbesondere aber seit den 1970er Jahren, haben zu einer erheblichen Ernüchterung über die Fähigkeit von Regierungen geführt, eine solche Politik durchzusetzen, und über die Möglichkeit, damit eine Stabilisierung des Wirtschaftsverlaufs zu erreichen. Fiskalpolitische Entscheidungen kommen in aller Regel erst mit erheblichen Zeitverzögerungen zustande. Von der Diagnose der Lage und der Suche nach geeigneten Instrumenten über die eigentliche Entscheidungsfindung im politischen Prozess bis hin zur Umsetzung der Maßnahmen vergeht so viel Zeit, dass der fiskalpolitische Impuls häufig zu spät kommt. Die diskretionäre Finanzpolitik kann zudem mehr oder weniger sinnvoll ausgestaltet sein. Beschäftigungsprogramme verpuffen vor allem dann wirkungslos, wenn Konsumenten und Investoren erwarten, dass es sich nur um temporäre Maßnahmen handelt, für die sich ein Umdisponieren nicht lohnt. Heutige Ausgaben müssen morgen zu Steuererhöhungen führen, wenn sich der Staat nicht übermäßig verschulden will. Wenn Individuen dies antizipieren, werden sie kompensierend ihren heutigen Konsum verringern. Unter bestimmten Bedingungen können Produktion und privater Konsum bei verzerrenden Steuern sogar geringer als zuvor sein (Roos 2007). In seiner Übersicht über jüngere Studien, die mit Hilfe moderner ökonometrischer Verfahren die Effekte fiskalpolitischer Maßnahmen in Deutschland auf einer breiten Datenbasis von Beginn der siebziger Jahre bis an den aktuellen Rand untersuchen, berichtet Roos (2007) kleine und vornehmlich kurzfristige Wirkungen der diskretionären Fiskalpolitik. Sie sei für die Konjunkturstabilisierung vor allem dann geeignet, wenn sie überraschend durchgeführt würde. Dies spricht für einen sparsamen Umgang mit diesem Instrumentarium.

Zu einer antizyklischen Finanzpolitik gehört aber nicht nur die Staatsverschuldung im Abschwung, sondern auch die Bildung von Budgetüberschüssen zur Tilgung dieser Schulden im Aufschwung. Insbesondere in dieser Hinsicht haben die Regierungen der OECD-Länder in der Vergangenheit versagt. Darauf haben insbesondere Buchanan / Wagner (1977) hingewiesen. Dieses Versagen lässt sich ihrer Auffassung nach nur polit-ökonomisch verstehen, denn die Unsicherheit über den Aufschwung alleine kann noch nicht erklären, warum Konsolidierungsmaßnahmen in der Hochkonjunktur unzureichend ausfallen oder ganz ausbleiben. Im Zusammenspiel mit polit-ökonomischen Rahmenbedingungen trug der konjunkturelle Verlauf in der Tat zum trendmäßigen Anstieg der Staatsverschuldung seit den siebziger Jahren bei. Allerdings können die Unterschiede zwischen den Ländern somit nicht hinreichend mit den konjunkturellen Rahmenbedingungen erklärt werden. Polit-ökonomische und institutionelle Faktoren sind entscheidend.

Ein viertes Argument streitet für den Einsatz des staatlichen Kreditinstruments. Gemäß den *Überlegungen zur intergenerationalen Gerechtigkeit* sollten Belastungen des Staatshaushalts ebenfalls über die Zeit verteilt werden. Auch zukünftige

Generationen nutzen öffentliche Einrichtungen und Infrastruktur. Wenn die heute lebenden Generationen staatliche Mittel für Infrastrukturprojekte einsetzen, so sollten sie sich in Höhe der Investitionsausgaben verschulden, so das gängige Argument, damit die zukünftigen Generationen über eine steuerliche Tilgung der Staatsverschuldung ihren Nutzungsbeitrag leisten. Diese normative Vorstellung bezeichnet man als Goldene Regel der Staatsverschuldung (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* 2007).

Selbst wenn die intergenerationale Gerechtigkeit bei diesen Überlegungen nicht in den Vordergrund gerückt wird, kann eine *Investitionsorientierung der Staatsverschuldung* sinnvoll sein. Investitionen in die staatliche Infrastruktur erhöhen die Produktivität privater Investitionen und tragen dadurch zur wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes bei. Aufgrund dieser Produktivitätseffekte würden die Einkommen in einer Volkswirtschaft im Zeitablauf höher ausfallen. Die zukünftigen Generationen hätten dann mehr Mittel zur Verfügung, um die für Infrastrukturinvestitionen eingegangene Verschuldung zu tilgen. Ob solche Produktivitätseffekte tatsächlich auftreten, ist jedoch in der empirischen Forschung umstritten. *Romp/de Haan* (2007) kommen in ihrer umfassenden Übersicht über die vorliegenden empirischen Studien zum vorsichtigen Schluss, dass öffentliche Infrastrukturinvestitionen einen moderaten positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben. Der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2007) verweist darauf, dass gemäß den vorliegenden empirischen Untersuchungen für Deutschland von vergleichsweise hohen Produktivitätseffekten öffentlicher Infrastrukturinvestitionen auszugehen ist, auch wenn diesen Studien teilweise noch Daten von vor der Wiedervereinigung zugrunde liegen.

Abgesehen davon, dass die Analysen für Deutschland somit nicht hinreichend verlässlich sind, weil die Wiedervereinigung einen gravierenden Strukturbruch bedingt, kann die Investitionsorientierung der Staatsverschuldung normativ nicht vollständig überzeugen. Diese Skepsis geht nicht auf die volkstümliche Vorstellung zurück, dass sich Investitionen im betriebswirtschaftlichen Sinne rentieren müssten. Wenn öffentliche Infrastrukturinvestitionen – *ceteris paribus* – gesamtwirtschaftliche Produktivitätseffekte haben, so sind sie im volkswirtschaftlichen Sinne rentierbar und damit auch als Begründung für Staatsverschuldung geeignet. Zweifel an einer Investitionsorientierung der Staatsverschuldung entstehen einerseits aufgrund von Abgrenzungsproblemen und andererseits aufgrund der hohen impliziten Verschuldung, die durch die Sozialversicherungssysteme verursacht wird.

Der Begriff der staatlichen Investition ist schwer zu fassen. Der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1980) wies relativ früh darauf hin, dass allenfalls staatliche Nettoinvestitionen, nicht aber Bruttoinvestitionen als Richtgröße für die Höhe der Nettoneuverschuldung herangezogen werden dürfen. Dies erfordert eine Berücksichtigung von Abschreibungen und Desinvestitionen (insbesondere Privatisierungen), die der *Sachverständigenrat* (2007) mit Hilfe eines Reinvermögenskonzeptes zu erreichen versucht. Dies ist jedoch mit weiteren Problemen verknüpft (*Konrad* 2008). Zudem geht schon der Begriff der öffentlichen

Investitionen mit Definitionsproblemen einher. Es wird nicht wenige Ökonomen geben, die darunter nicht lediglich Sachinvestitionen, sondern auch Investitionen in Humanvermögen über das Bildungssystem verstanden sehen wollen. Wenn der Investitionsbegriff aber eine solche Beliebigkeit in sich trägt, so ist er nicht zur Beschränkung der Staatsverschuldung geeignet.

Zudem verlangt das Argument der intergenerationalen Gerechtigkeit auch die Berücksichtigung der bereits heute festgelegten erheblichen Belastungen zukünftiger Generationen durch das Sozialversicherungssystem. Die Finanzierung der Sozialsysteme wird zukünftig zu höheren Zusatzlasten der Besteuerung führen und damit zu Effizienzverlusten, welche die gesamtwirtschaftliche Produktivität beeinträchtigen. Diese Belastungen müssten durch Produktivitätseffekte der staatlichen Nettoinvestitionen überkompensiert werden, wenn man heute eine Investitionsorientierung der Staatsverschuldung empfehlen wollte.

Bei aller Skepsis an der normativen Fundierung der Investitionsorientierung muss festgestellt werden, dass die staatlichen Investitionen außerdem nicht hinreichend sind, die stilisierten Fakten der Staatsverschuldung in einem wissenschaftlich positiven Sinne zu erklären. Die Investitionsorientierung der Verschuldung spielte bereits vor der großen Finanzreform 1969 in Deutschland eine Rolle, ohne dass dies zu einem massiven trendmäßigen Anstieg der Verschuldung geführt hätte, wie man ihn seit den siebziger Jahren beobachtet. Bei zunehmender Staatsverschuldung (relativ zum Bruttoinlandsprodukt) sind die öffentlichen Investitionen (relativ zum Bruttoinlandsprodukt) in Deutschland zudem seit den achtziger Jahren im Trend gesunken. Auch die Verschuldungsunterschiede zwischen den OECD-Ländern und ihre Entwicklung über die Zeit lassen sich nicht auf Unterschiede in der staatlichen Investitionstätigkeit zurückführen.

Die traditionellen normativen Ansätze sind somit kaum in der Lage, die Verschuldungssituation der OECD-Länder seit dem Beginn der siebziger Jahre zu erklären. Weder außergewöhnliche Ereignisse, noch die Steuerglättung oder die öffentlichen Investitionen liefern überzeugende Argumente für den trendmäßigen Anstieg der Verschuldung über die Zeit oder die Verschuldungsunterschiede zwischen den OECD-Ländern. Die konjunkturelle Entwicklung hat zwar als Impuls im wirtschaftlichen Abschwung eine gewisse Rolle für den Anstieg der Staatsverschuldung gespielt. Aber ohne die Hinzunahme polit-ökonomischer Ansätze kann nicht erklärt werden, warum im Aufschwung keine Rückführung der Staatsschuld vorgenommen wurde. Zudem bedingt eine mögliche asymmetrische Betroffenheit durch Konjunkturschwankungen kaum Unterschiede zwischen den Ländern im beobachteten Ausmaß. Ähnlich fällt im Übrigen die Beurteilung demographischer Erklärungsfaktoren aus. Eine zunehmende Überalterung mag zwar auch die Nachfrage nach Sozialleistungen erhöhen. Dass diese im politischen Prozess übermäßig befriedigt wird, ist aber nicht a priori durch einen höheren Anteil von älteren Personen an der Gesamtbevölkerung gewährleistet. Die unterschiedlichen demographischen und politischen Anspruchsgruppen befinden sich im Wettbewerb um knappe staatliche Mittel. Die Bevorzugung einer Gruppe würde es nahe legen, dass sie sich zu Lasten anderer

Gruppierungen durchsetzen kann. Warum der Staat stärker zur Kreditfinanzierung greifen sollte, um diese Ansprüche zu befriedigen, bleibt ohne polit-ökonomische Analyse unklar (Cukierman / Meltzer 1989, Tabellini 1991).

## II. Die polit-ökonomischen positiven Ansätze

Die ökonomische Analyse der Politik geht davon aus, dass sich die im politischen Prozess handelnden Akteure eigennützig und rational verhalten. Durch die in den jeweiligen Ländern bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen haben politische Akteure mehr oder weniger gute Möglichkeiten, ihre eigenen Interessen oder diejenigen ihrer Klientel zu verfolgen. Dadurch ist es möglich, dass (parteilpolitische) Ideologien oder spezifische Interessengruppen in besonderem Maße zum Zuge kommen. Diese einfachen polit-ökonomischen Ansätze sind jedoch unzureichend differenziert, um die Staatsverschuldung in OECD-Ländern zu erklären. Die Annahme, dass linke Regierungen eher zur Staatsverschuldung neigen, lässt sich nicht durch robuste Evidenz in internationalen oder intranationalen Vergleichsstudien belegen (siehe die Übersichten in Blais / Blake / Dion 1993 oder Imbeau / Chenard 2002). Wie im Falle demographischer Erklärungsfaktoren sagt die schiere Existenz von Interessengruppen noch nichts darüber aus, warum ihr Einfluss letztlich zum Tragen kommt und sich in einer höheren Staatsverschuldung niederschlagen sollte. Hierzu müssen die Mechanismen näher beleuchtet werden, über die sich Interessengruppeneinfluss in der Politik durchsetzt.

Diese Mechanismen werden in Ansätzen analysiert, welche die *Fragmentierung in der Politik* in den Vordergrund rücken. Fragmentierung kann verschiedene Ausprägungen annehmen. Im Grunde ist aber der Mechanismus, der zu einem Aufwuchs der Staatsverschuldung führt, bei verschiedenen Typen fragmentierter Politik ähnlich. Greifen mehrere politische Anspruchsgruppen auf eine gemeinsame fiskalische Ressource zu, so kommt es zur Übernutzung. Jede einzelne Gruppe will möglichst viel aus dem staatlichen Budget in Form von Transfers oder lokal konzentrierten Leistungen erhalten, um ihre Vermögens- oder Einkommensposition zu sichern oder zu verbessern. Die aus der staatlichen Aktivität für diese Anspruchsgruppen entstehenden Vorteile sind somit auf diese konzentriert. Jede Gruppierung will aber möglichst wenig zur Finanzierung des Budgets beitragen. Gelingt es den Gruppierungen, die Kosten für die ihnen zugewendeten Staatsausgaben breit über die Bevölkerung zu streuen, so fragen sie mehr öffentliche Leistungen nach als ihrer Zahlungsbereitschaft entspricht. Die Staatsausgaben sind am Ende dieses Prozesses übermäßig hoch. Die Staatsverschuldung erlaubt es nun, die Finanzierung solcher Ausgabenprojekte noch breiter zu streuen, nämlich auf zukünftige Steuerzahler auszudehnen. Dadurch wird die Nachfrage der verschiedenen am politischen Prozess beteiligten Gruppen nach Staatsausgaben weiter zunehmen (von Hagen / Harden 1995, Hallerberg / von Hagen 1999, Velasco 1999, 2000).

Der Mechanismus, der diese Übernutzung der gemeinsamen fiskalischen Ressource treibt, ist die Konzentration von Nutzen bei breiter Streuung der Kosten.<sup>2</sup>

Dieses Problem tritt etwa in *Präsidialsystemen* auf, die durch ein *Mehrheitswahlrecht* für die *Legislative* gekennzeichnet sind. Jeder Abgeordnete im Parlament versucht, möglichst viel an öffentlichen Projekten in seinen Wahlkreis zu holen, um seine Wiederwahl zu sichern, und hofft, die Kosten auf die gesamte Bevölkerung zu verteilen. In den anschließenden Verhandlungsprozessen im Parlament kommt es zu impliziten oder expliziten Koalitionen bzw. zum Stimmentausch verschiedener Gruppen von Abgeordneten, die ihre Ausgabenvorstellungen durchsetzen und dabei dennoch diejenigen, die in diesem Prozess nicht zum Zuge kommen, an den Kosten beteiligen (*pork-barrel politics*; *Weingast/Shepsle/Johnson* 1981). Die dadurch entstehende Übernutzung nimmt mit der Anzahl derjenigen zu, die an einem solchen Arrangement beteiligt sind, weil jeder einzelne Beteiligte einen immer kleineren Teil der Kosten bei seiner Entscheidung über die nachgefragte Ausgabenhöhe berücksichtigt. Die Versuchung für die Abgeordneten steigt somit, je mehr von ihnen an einem Arrangement teilnehmen. Eine zunehmende Fragmentierung in viele Wahlkreise begünstigt die Übernutzung fiskalischer Ressourcen. Dieses Phänomen ist für die USA (*Inman/Fitts* 1990, *DelRossi/Inman* 1999, *Gilligan/Matsusaka* 2001, *Baqir* 2002) und für Frankreich (*Cadot/Röller/Stephan* 2006) mit empirischer Evidenz für die Höhe der Staatsausgaben belegt worden. *Bradbury/Crain* (2001) stellen in einer internationalen Vergleichsstudie ähnliche Effekte fest. Die ökonometrisch verlässlichsten Studien stammen von *Pettersson-Lidbom* (2005) sowie *Jordahl/Liang* (2006) für Schweden bzw. Finnland. Allerdings liegen ähnlich verlässliche Ergebnisse für einen Effekt der Anzahl an Sitzen im Parlament auf die Höhe der Staatsverschuldung nicht vor.

Ein solches Problem der fiskalischen Allmende stellt sich in ähnlicher Weise auch bei expliziten Koalitionen in *parlamentarischen Demokratien* mit *Verhältnisswahlrecht* ein. Der Koalitionsvertrag ersetzt dort den impliziten Stimmentausch. Eine Partei verpflichtet sich darin, bestimmte Vorhaben zu unterstützen, die der anderen Partei am Herzen liegen, wenn sie im Gegenzug Unterstützung für ihre eigenen Vorhaben bekommt. Je mehr Parteien an der Regierung beteiligt sind, umso höher fallen die Übernutzung gemeinsamer fiskalischer Ressourcen und damit die Staatsausgaben und die Staatsverschuldung aus. Koalitionen mit vielen Parteien sind in parlamentarischen Systemen mit Verhältniswahlrecht um so eher zu erwarten, je stärker sich die Fragmentierung einer Gesellschaft auch in einer Fragmentierung des Parteiensystems niederschlägt. Das Fragmentierungsproblem beschränkt sich aber nicht auf die Anzahl an Parteien, sondern entsteht selbst dann, wenn eine große Volkspartei eine Vielzahl unterschiedlicher politischer Strömungen umfasst, die bei der Regierungsbildung berücksichtigt werden müssen. Je mehr Minister als Repräsentanten dieser Strömungen dann in der Regierung sitzen, umso größer wird das Übernutzungsproblem ausfallen. Die Verbindung zu den verschiedenen Interessengruppen in einer Gesellschaft wird an dieser Stelle offensichtlich. Wenn diese

---

<sup>2</sup> Im Grundsatz arbeiten *Tullock* (1959) und *Buchanan/Tullock* (1962, Kap. 11) diesen Mechanismus und daher prinzipiell auch das Modell der fiskalischen Allmende bereits heraus. Allerdings bleibt dort der dynamische Charakter des Problems unberücksichtigt.

Interessengruppen sich über parteipolitische oder ministerielle Beteiligung an der Regierung durchsetzen können, steigt der Druck, Staatsausgaben zu ihren Gunsten zu beschließen und über eine höhere Staatsverschuldung zu finanzieren (*Velasco* 1999, 2000).

Die empirische Evidenz zur mit Blick auf die Exekutive entwickelten Form der Fragmentierungshypothese scheint zunächst gemischt. Jüngere Ansätze liefern aber deutlichere Belege dafür und untersuchen die Fragmentierungshypothese zudem für die Staatsverschuldung. *Roubini / Sachs* (1989a, 1989b) weisen für 13 OECD-Länder von 1965–1985 erste Evidenz für einen Schulden erhöhenden Effekt von Koalitionsregierungen im Vergleich zu Ein-Parteien-Regierungen aus. Diese Ergebnisse sind jedoch sehr umstritten: *Edin / Ohlsson* (1991) kritisieren, dass mit dem von *Roubini / Sachs* verwendeten Koalitionsmaß eher der Effekt von Minderheitsregierungen als von Koalitionsregierungen erfasst wird. *Wagschal* (1996, 1998) äußert noch deutlichere Zweifel an den verwendeten Maßen und verweist darauf, dass Fragmentierung der Regierung oder des Parteiensystems vielfältige Dimensionen hat. *De Haan / Sturm* (1994) können die Ergebnisse von *Roubini / Sachs* mit den gleichen Daten für 12 EU-Länder von 1981–1989 nicht replizieren, während *De Haan / Sturm* (1997) für 21 OECD-Länder von 1982–1992 auch keine Evidenz für die Behauptungen von *Edin / Ohlsson* (1991) finden. Auch *Hallerberg / von Hagen* (1999) für 15 EU-Länder von 1981–1994 oder *Freitag / Sciarini* (2001) für 14 EU-Länder von 1978–1997 stellen keinen robusten Effekt von Koalitionsregierungen auf die Haushaltsdefizite fest.

Die in diesen Studien verwendeten Maße erfassen die Fragmentierung des politischen Systems in der Tat auf eine relativ grobe Art und Weise (*Wagschal* 1996, 1998). Es wird zumeist eine Hilfsvariable verwendet, die den Wert 1 bei einer existierenden Koalitionsregierung annimmt, oder ein Index, der zudem den Effekt der Minderheitsregierung auffangen kann. *Hallerberg / von Hagen* (1999) erfassen unterschiedlich große Koalitionsregierungen mit mehreren Hilfsvariablen. *Freitag / Sciarini* (2001) führen die *Anzahl Parteien in einer Koalitionsregierung* als Indikator für Fragmentierung ein und kontrollieren zudem für die Existenz von Minderheitsregierungen. *Kontopoulos / Perotti* (1999) und *Perotti / Kontopoulos* (2002) weisen für 19 OECD-Länder von 1970–1995 zwar für die Anzahl an Parteien in der Regierung gewisse Schulden erhöhende Effekte aus. Aber auch sie finden für dieses Maß keine robusten signifikanten Ergebnisse.

Hingegen berichten *Kontopoulos / Perotti* (1999) und *Perotti / Kontopoulos* (2002) für die *Anzahl an Ministern im Kabinett* einen bemerkenswert robusten und signifikanten Effekt der an der *Kabinettsgröße* gemessenen Fragmentierung auf die Haushaltsdefizite von OECD-Ländern. Diese Ergebnisse werden von *Volkerink / De Haan* (2001) in einer sehr sorgfältigen Analyse für die Haushaltsdefizite der zentralstaatlichen Ebene bzw. der Bundesebene von 22 OECD-Ländern für den Zeitraum 1971–1996 bestätigt. Sie verwenden zudem ein Maß für die effektive Anzahl an Parteien, das den Anteil der Koalitionsparteien am Kabinett als inversen Herfindahl-Index berechnet. Dieses Konzentrationsmaß hat keinen signifikanten Einfluss

auf die Staatsverschuldung. Regierungen, die eine größere Mehrheit im Parlament hinter sich haben, sind jedoch durch ein geringeres Haushaltsdefizit gekennzeichnet. *Wagschal* (1996) verwendet in seinen Untersuchungen neben den Indizes von *Roubini/Sachs* und der effektiven Anzahl der Parteien weitere Fragmentierungsmaße und stellt keinen Effekt auf die Staatsschuld fest. Allerdings wird die Kabinettsgröße in *Wagschals* Analysen noch nicht berücksichtigt. Die auf *Perotti/Kontopoulos* (2002) folgenden Studien von *Woo* (2003) für 57 Länder von 1970–1990 und von *Ricciuti* (2004) für 19 OECD-Länder im Zeitraum 1975–1995 bestätigen aber den Schulden erhöhenden Effekt der Kabinettsgröße.<sup>3</sup> *Huber/Kocher/Sutter* (2003) finden einen Defizit senkenden Effekt zudem, wenn sich eine dominierende Partei in einer Koalitionsregierung befindet.

In der Tendenz belegen auch die Studien auf der Ebene nachgeordneter Gebietskörperschaften, dass fragmentierte Regierungen in stärkerem Maße zum Verschuldungsinstrument greifen. In ähnlicher Weise wie für die international vergleichenden Studien lassen sich Vor- und Nachteile der Länderstudien herausarbeiten. *Borge* (2005) für 376 norwegische Gemeinden zwischen 1992 und 1999 und *Hagen/Vabo* (2005) für 434 norwegische Gemeinden zwischen 1991 und 1998 sowie *Geys* (2004) und *Ashworth/Heyndels/Geys* (2005) für 298 belgische Gemeinden von 1977–2000 dürften dabei die wohl verlässlichsten Studien sein. Sie weisen zumindest kurzfristige, die Haushaltsdefizite erhöhende Effekte der Fragmentierung aus. Allerdings verwenden diese Autoren für die nachgeordneten Gebietskörperschaften alternative Fragmentierungsmaße. Die Kabinettsgröße liefert dort keine eindeutigen Resultate. *Ashworth/Heyndels/Geys* (2005) argumentieren daher zu Recht, dass die Konzeptionalisierung der politischen Fragmentierung je nach politischem System und bei nachgeordneten Gebietskörperschaften auch hinsichtlich deren Einbindung in das gesamtstaatliche Gefüge vorgenommen werden sollte. Bemerkenswert ist schließlich, dass für die USA keine robuste Evidenz für einen Fragmentierungseffekt festgestellt werden kann (siehe die Übersicht in *Ashworth/Heyndels/Geys* 2005). Dort wird Fragmentierung der Exekutive durch ein *divided government* erfasst, das in den USA entsteht, wenn der Präsident und die Kongressmehrheit, zumindest aber die Mehrheit einer Kammer des Kongresses aus unterschiedlichen politischen Lagern stammen. Das Fragmentierungsproblem dürfte somit eher in der Legislative aufgrund von *pork-barrel politics* entstehen, auch wenn die Wirkung auf die Staatsverschuldung noch nicht robust belegt ist.

Alles in allem spricht somit relativ überzeugende Evidenz für einen Schulden erhöhenden Effekt politischer Fragmentierung. Überzeugend ist diese Evidenz, wenn parlamentarische Demokratien mit Verhältniswahlrecht in hinreichendem Maße in die empirische Untersuchung aufgenommen werden. Fragmentierung bemisst sich dann zwar an der Aufteilung der Macht innerhalb der Regierung, vor

---

<sup>3</sup> *Franzese* (2002) bestätigt den Effekt der Fragmentierung ebenfalls, wenn er auch angesichts der quantitativen Größenordnungen der polit-ökonomischen Einflussfaktoren letztlich viel Spielraum für weitere Erklärungsansätze der Staatsverschuldung in OECD-Ländern sieht.



allem durch die Kabinettsgröße. Deren Fragmentierung ist in parlamentarischen Systemen aber lediglich Folge der sie stützenden Parteien im Parlament. Die Exekutive spiegelt daher die parteipolitische Fragmentierung in der Gesellschaft wider. Es sind die Schwierigkeiten, eine kohärente Politik zu betreiben, die letztlich auch die Staatsverschuldung nach oben treiben. Fragmentierung übt einen kontinuierlichen Schulden erhöhenden Druck aus. Dieser dürfte bei einer stärkeren Polarisierung zwischen den Regierungsparteien noch stärker ausfallen (Woo 2005).

Neben einem kontinuierlichen Effekt wird politische Fragmentierung aber auch verantwortlich gemacht, wenn eine *Konsolidierung der öffentlichen Finanzen* ausbleibt (Alesina/Drazen 1991). Konsolidierungsbemühungen erfordern schließlich, dass die Bevölkerung eines Landes Anpassungslasten in Form von Steuererhöhungen oder Ausgabensenkungen trägt. Diese Anpassungslasten können allerdings so verteilt werden, dass bestimmte Gruppierungen in der Gesellschaft weniger stark als andere durch die Konsolidierung betroffen sind. Hier zeigt sich das Problem der fiskalischen Allmende von einer anderen Seite: Man versucht die Kosten der Anpassungen möglichst auf andere abzuwälzen, so dass Kosten und Nutzen der Staats-tätigkeit erneut asymmetrisch verteilt sind. Je mehr Gruppierungen in der Regierung repräsentiert sind, umso schwieriger wird es, sie alle verhältnismäßig geringfügig an den Konsolidierungsanstrengungen teilhaben zu lassen. Wenn aber jede repräsentierte Gruppe sich weigert, die Kosten der Konsolidierung mit zu tragen, so kann eine Art Stellungskrieg zwischen den Gruppen entstehen, der notwendige Konsolidierungen unterbindet. Diese Überlegungen ähneln dem Vetospieleransatz von Tsebelis (1995, 2002) und Tsebelis / Chang (2004). Sind einzelne Gruppierungen durch die politischen oder institutionellen Rahmenbedingungen mit hinreichender Macht ausgestattet, belegen sie ein politisches Vorhaben, etwa die Entscheidung zur Konsolidierung des Staatshaushalts, mit einem Veto. In der Konsequenz bleibt der Status quo bestehen, so dass weiterhin Schulden gemacht werden und die Konsolidierung nicht stattfindet bzw. ineffizient lange hinausgezögert wird.

Wenn auch die Evidenz zur politischen Ökonomik der Konsolidierung insgesamt weniger gesichert als die zuvor diskutierte Evidenz zur Staatsverschuldung ist, so zeichnet sich dennoch ein interessantes und durchaus plausibles Muster ab. Alesina / Perotti (1995b, 1997) legen für 20 OECD-Länder von 1960–1992 Evidenz vor, dass erfolgreiche Konsolidierungsanstrengungen Anpassungen auf der Ausgaben-seite vorsehen und nicht durch Steuererhöhungen initiiert werden. Gemäß ihren Befunden nehmen Koalitionsregierungen (gemessen durch den von Roubini / Sachs entwickelten und um Minderheitenregierungen bereinigten Indikator) mit etwa gleicher Wahrscheinlichkeit wie Ein-Parteien-Regierungen Konsolidierungsanstrengungen auf sich. Sie haben aber eine geringere Wahrscheinlichkeit, *erfolgreiche Konsolidierungen* durchzuführen. Mierau / Jong-A-Pin / de Haan (2007) untersuchen die Wahrscheinlichkeit, dass Konsolidierungsmaßnahmen stattfinden, für 20 OECD-Länder von 1970–2003 noch systematischer, vermeiden das problematische Maß für Koalitionsregierungen von Roubini / Sachs und führen weitergehende Robustheitsanalysen durch. Sie bestätigen den Befund, dass politische Fragmentierung



– gemäß den Indikatoren von *Volkerink / de Haan* (2001) – keinen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit der Durchführung von Konsolidierungen hat. *Maroto Illera / Mulas-Granados* (2008) belegen zudem für 15 EU-Mitgliedsländer von 1960–2004, dass fragmentierte Regierungen mit höherer Wahrscheinlichkeit dazu bereit sind, den eingeschlagenen Pfad der Haushaltskonsolidierung zu verlassen. Anders gewendet kehrt der alte Schlendrian bei stärkerer Fragmentierung schneller wieder, so dass die Haushaltskonsolidierung nicht nachhaltig und somit auch nicht erfolgreich ist.

Diese Evidenz ist nicht gänzlich mit den Überlegungen von *Alesina / Drazen* (1991) kompatibel, denn Fragmentierung verhindert notwendige Konsolidierungsschritte gemäß den vorliegenden empirischen Untersuchungen nicht. Allerdings liegt der fehlenden Nachhaltigkeit und damit auch dem fehlenden Erfolg der Haushaltskonsolidierungen fragmentierter Regierungen das gleiche Problem zugrunde: Die in der Regierung repräsentierten Gruppierungen wollen die Kosten der fiskalischen Anpassungen auf Dauer nicht tragen und drängen daher innerhalb der Regierung darauf, dass diese Maßnahmen zurückgenommen oder abgeschwächt werden. Je mehr Gruppierungen repräsentiert sind, umso eher ist der Erfolg der Konsolidierung gefährdet. Erneut zeigt sich, dass Fragmentierung im Lichte der vorliegenden Evidenz als bedeutsamer Grund für die Höhe der Staatsverschuldung anzusehen ist: Der unzureichende Abbau der Staatsschuld tritt neben den stärkeren Aufwuchs der Verschuldung bei fragmentierten Regierungen.

Zudem belegt die Evidenz zu Haushaltskonsolidierungen aber, dass vornehmlich ökonomische Faktoren die Wahrscheinlichkeit zur Durchführung von Konsolidierungsschritten bestimmen. Je schärfer die Krise ist, umso eher sind Regierungen bereit, ihre Haushalte zu konsolidieren (*Mierau / Jong-A-Pin / de Haan* 2007). Dabei werden mutige Konsolidierungsschritte gemäß den Ergebnissen von *Alesina / Arduagna* (1998) durch eine anschließende makroökonomische Stabilisierung belohnt. Dies sollte auch dazu führen, dass Regierungen, die konsolidiert haben, nicht bei den nächsten Wahlen dafür bestraft werden. *Alesina / Perotti / Tavares* (1998) legen in der Tat Evidenz vor, dass konsolidierungsmutige Regierungen bei darauf folgenden Wahlen belohnt werden. Dies steht jedoch in einem gewissen Widerspruch zur neueren Evidenz, wonach schnelle Haushaltsanpassungen mit geringerer Wahrscheinlichkeit aufgrund herannahender Wahlen und graduelle Anpassungen mit größerer Wahrscheinlichkeit aufgrund ihrer Einbindung in breit angelegte Reformprogramme stattfinden (*Mierau / Jong-A-Pin / de Haan* 2007). Konsolidierungsanstrengungen werden zudem eher angesichts herannahender Wahlen abgebrochen (*Maroto Illera / Mulas-Granados* 2008).

Die Rolle von Wahlen für die Staatsverschuldung ist nicht nur aufgrund dieser sich teilweise widersprechenden Ergebnisse zu Haushaltskonsolidierungen umstritten. Der traditionelle politische Budgetzyklus, gemäß welchem die Regierung zur Sicherung ihrer Wiederwahl vor den Wahlen Wohltaten verteilt und sie nach den Wahlen wieder zurücknimmt, taugt nicht zur Erklärung eines trendmäßigen Anstiegs der Staatsschuld seit den siebziger Jahren. Dazu wäre es erforderlich, aus

dem politischen Budgetzyklus abzuleiten, warum es nicht gelingt, die Staatsverschuldung nach den Wahlen durch Konsolidierung auf ihr Ausgangsniveau zurückzuführen. Das Wiederwahlmotiv liefert eine solche Erklärung nicht.

*Persson / Svensson* (1989), *Tabellini / Alesina* (1990) sowie *Alesina / Tabellini* (1990) billigen Wahlen eine ganz andere Rolle zu. Demnach induzieren Wahlen eine *strategische Verschuldung der Regierung*, wenn diese mit Sicherheit oder mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen hat, dass sie nicht wiedergewählt wird. In diesem Fall hat die Regierung einen Anreiz, ihrer Nachfolgerin möglichst wenige Spielräume für eine eigene Fiskalpolitik zu belassen. Eine strategische Erhöhung der Staatsschuld engt ihre Spielräume ein, weil sie früher oder später konsolidieren muss. Dadurch verschafft sich die im Amt befindliche Regierung eine bessere Ausgangsposition für die übernächsten Wahlen. Während *Alesina / Tabellini* (1990) eine solche Politik für das gesamte Parteienspektrum vorhersagen, vermuten *Persson / Svensson* (1989) die strategische Staatsverschuldung nur für konservative Regierungen. Der Unterschied in beiden Ansätzen resultiert daraus, dass *Alesina / Tabellini* (1990) die Ausgabenstruktur und *Persson / Svensson* (1989) die Höhe von Staatsausgaben und -einnahmen betrachten. Eine Regierung, die auf einen bestimmten Ausgabenbereich besonderen Wert legt, ohne sich um Steuern zu scheren, erhöht diese Ausgaben heute strategisch, wenn sie erwartet, nicht wiedergewählt zu werden. Dies geht unabhängig von der ideologischen Ausrichtung der Regierung zu Lasten zukünftiger Generationen. Wenn eine Wahl zwischen Staatsausgaben und Steuern im Mittelpunkt der Betrachtung steht, wird eine konservative Regierung, so die Argumentation, eher Steuern senken, während eine linke Regierung heute strategisch eher Steuern erhöht, damit in der Zukunft wieder Spielräume für eine Ausweitung der Staatsausgaben bestehen.

Im Grundsatz sind diese theoretischen Überlegungen ähnlich wie die Fragmentierungshypothese in der Lage, einen Erklärungsbeitrag zur Entwicklung der Staatsverschuldung in OECD-Ländern seit 1970 zu liefern. Die strategische Staatsverschuldung wird um so eher zu einem Anstieg der Staatsverschuldung führen, je häufiger Regierungswechsel stattfinden, wie sie in demokratischen Staaten üblich sind. Im Vergleich zu den ersten 25 Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg ist die Zeit seit 1970 durchaus in stärkerem Maße mit Regierungswechseln verbunden. Zudem treten sie in manchen Ländern häufiger als in anderen auf. Verwendet man aber die Häufigkeit von Regierungswechseln als erklärende Variable in systematischeren, multivariaten Analysen, so lassen sich keine robusten signifikanten Effekte feststellen (*Grilli / Masciandaro / Tabellini* 1991, *Crain / Tollison* 1993, *Wagschal* 1998, *Freitag / Sciarini* 2001, *Franzese* 2002, *Lambertini* 2003). *Pettersson-Lidbom* (2001) berichtet jedoch strategische Staatsverschuldung für 277 schwedische Gemeinden von 1974–1994, d. h. 1939 Beobachtungen mit hinreichend vielen Wahlen. Je höher die Wahrscheinlichkeit für eine konservative Regierung ist, nicht wiedergewählt zu werden, umso stärker verschuldet sie sich. Diese Ergebnisse sind Evidenz für die Hypothesen von *Persson / Svensson* (1989). In einer experimentellen Studie stützt *Sutter* (2003) diese Ergebnisse ebenfalls. Auch er findet strategi-

sche Staatsverschuldung, die mit der ideologischen Polarisierung interagiert. Eine strategische Staatsverschuldung kann daher einen gewissen zusätzlichen Erklärungsbeitrag neben der politischen Fragmentierung leisten.

Der Anstieg der Staatsverschuldung seit den 1970er Jahren und die Unterschiede zwischen den OECD-Ländern lassen sich somit im Wesentlichen auf ein Zusammenspiel von ökonomischen Ereignissen – etwa konjunkturellen Entwicklungen oder außergewöhnlichen Situationen – und politischen Rahmenbedingungen zurückführen. Von den polit-ökonomischen Ansätzen sind es nicht die einfachen, die diese Staatsverschuldung zu erklären vermögen. Ein empirisch relativ gut gesicherter Schulden erhöhender Einfluss ist in der politischen Fragmentierung eines Staates zu suchen. Sie wirkt sich je nach Art des politischen Systems verschieden aus. In Präsidialsystemen mit Mehrheitswahlrecht dürfte sich Fragmentierung – bei aller Vorsicht wegen der unzureichenden Evidenz zur Staatsverschuldung – direkt über die Legislative Einfluss auf die Finanzpolitik verschaffen. In parlamentarischen Systemen mit Verhältniswahlrecht lässt sich die Fragmentierung der Parteienlandschaft aus der Regierungspolitik ableiten. Insbesondere hat die Kabinettsgröße einen signifikant positiven Einfluss auf die Staatsverschuldung. Wahlen und parteipolitische Ideologien wirken sich zwar in der Tat nicht auf einfache Weise aus. Im Sinne strategischer Verschuldung spielt die Wiederwahlwahrscheinlichkeit vermutlich aber für konservative Regierungen eine Rolle. In dieser Hinsicht ist aufgrund der schmalen empirischen Basis nur ein vorsichtiges Urteil möglich.

### **C. Institutionelle Rahmenbedingungen**

Da politische Fragmentierung und strategisches Verhalten der Regierungen bei Wahlen wirkmächtige Kräfte gegen eine solide Finanzpolitik sind, sind Zweifel angebracht, ob die Politik überhaupt fähig ist, Staatsverschuldung zu vermeiden. Die absolute Vermeidung von Staatsverschuldung sollte jedoch nicht die Zielsetzung der Politik sein, wie die vorstehenden Erläuterungen nahe legen. Es geht vielmehr darum, die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sicher zu stellen. Staatsverschuldung ist dann tragbar, wenn die Schuldenstandsquote stabilisiert wird, also einen bestimmten Schwellenwert in Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigt. In Anlehnung an *Reinhart / Rogoff* (2010) sollte dieser Schwellenwert hinreichend stark unter 90 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegen, weil bei Werten über 90 Prozent das Wirtschaftswachstum signifikant beeinträchtigt wird. Angesichts der Schuldendynamik nach der jüngsten Rezession erscheint die in der EU durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgeschriebene Schuldenstandsquote von 60 Prozent somit nicht unvernünftig. Leider erlauben solche Überlegungen über ein sinnvolles Ausmaß an Staatsverschuldung aber den politischen Kräften, die zu übermäßiger Verschuldung drängen, sich damit letztlich durchzusetzen. Ein Schuldenverbot lässt sich aus polit-ökonomischen Gründen wohl leichter durchsetzen als ein bestimmtes Maß an sinnvoller Verschuldung. Und die Situation in der

EU legt beredtes Zeugnis darüber ab, wie schwierig es ist, der übermäßigen Verschuldung mit Selbstverpflichtungen Herr zu werden.

Gleichwohl haben polit-ökonomische Analysen in den vergangenen Jahrzehnten herausgearbeitet, unter welchen Bedingungen institutionelle Beschränkungen die Staatsverschuldung in Grenzen halten. Wie sich konjunkturelle Impulse und außergewöhnliche Ereignisse im Zusammenspiel mit politischer Fragmentierung und strategischer Verschuldung in einen dauerhaften Schuldenanstieg umsetzen, dürfte von den institutionellen Rahmenbedingungen in den verschiedenen Ländern abhängen. Darauf weisen zunächst die Unterschiede hin, die zwischen Präsidialsystemen mit Mehrheitswahlrecht und parlamentarischen Systemen mit Verhältniswahlrecht in der vorstehenden Diskussion gemacht wurden. In der Tat zeigen die Ergebnisse von *Persson / Tabellini* (2003), dass Haushaltsdefizite in Präsidialsystemen weniger persistent als in parlamentarischen Systemen sind und weniger stark auf die wirtschaftlichen Ereignisse reagierten, die in einem ersten Impuls die Verschuldung in den 1970er und 1980er Jahren nach oben trieben.

Eine differenzierte Betrachtung der institutionellen Rahmenbedingungen lässt sich auf zwei Wegen erreichen: (1) durch eine Berücksichtigung detaillierter Budgetprozesse und (2) durch eine Analyse der Verschuldungsbeschränkungen in einzelnen Ländern. In der Literatur wird zudem darüber diskutiert, welche Bedeutung (3) eine Insolvenzordnung für Staaten für eine solide Finanzpolitik hat.

Schon *Buchanan / Wagner* (1977) schlagen möglichst verfassungsrechtlich verankerte, *formale fiskalische Beschränkungen* als institutionelle Maßnahmen gegen die Staatsverschuldung vor. In den USA war die Diskussion über die Rolle des Staates mit der Verabschiedung von Schulden- oder Ausgabenschränken in verschiedenen Bundesstaaten verbunden. Häufig wurden diese durch Volksinitiativen ausgelöst, nicht selten antizipierten die politischen Entscheidungsträger in Exekutive und Parlament aber diese Bewegung und verabschiedeten Regeln, die ihnen genügend Spielräume beließen. Es überrascht daher kaum, dass diese formalen fiskalischen Beschränkungen in den USA nur von mäßigem Erfolg begleitet waren (*Kirchgässner* 2002). *Von Hagen* (1991) weist darauf hin, dass die amerikanischen Verschuldungsbeschränkungen insbesondere einen Anreiz zu außerbudgetären Aktivitäten setzten, dem die politischen Entscheidungsträger nicht selten nachgaben.

Allerdings lassen sich die vielfältigen Erfahrungen mit formalen fiskalischen Beschränkungen in den USA dazu verwenden, *Eigenschaften erfolgreicher Schulden-schränken* herauszuarbeiten. *Poterba* (1994, 1995a, b) und vor allem *Bohn / Inman* (1996) liefern solche Analysen. Gemäß ihren Ergebnissen sind effektive fiskalische Beschränkungen dadurch gekennzeichnet, dass sie (1) verfassungsrechtlich abgesichert und somit durch qualifizierte Mehrheiten bewehrt sind, (2) von der Bevölkerung in Wahlen verantwortlichen Richtern durchgesetzt werden, (3) am Haushaltsvollzug (im Gegensatz zu am Haushaltsentwurf) orientiert sind, (4) die zumindest vorübergehende Buchung von Überschüssen in Ausgleichskonten (*rainy-day funds*) vorsehen sowie (5) Anpassungen zum Haushaltsausgleich auf der Ausgabenseite

des Budgets verlangen. Diese Ergebnisse sind somit auch kompatibel mit der polit-ökonomischen Literatur im Hinblick auf erfolgreiche Konsolidierungen (auf der Ausgabenseite) oder die Wirkungsweise von politischer Fragmentierung.

Auch in Europa haben sich diese Erkenntnisse zur prinzipiellen Sinnhaftigkeit von Verschuldungsbeschränkungen Geltung verschafft. Nicht zuletzt die im Zuge der Europäischen Währungsunion vereinbarten Maastricht Budgetkriterien und der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt können als Ergebnis dieses Erkenntnisprozesses angesehen werden. Allerdings zeigen nicht nur die bisherigen Erfahrungen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, dass die Fixierung auf numerische Kriterien zur Verschuldungsbeschränkung nicht ausreicht, sondern durch sinnvolle prozedurale Kriterien ergänzt werden muss. *Jürgen von Hagen* hat in verschiedenen Arbeiten auf diese Differenzierungsnotwendigkeiten hingewiesen und die Bedeutung des Budgetprozesses neben den formalen Beschränkungen hervorgehoben. *Von Hagen* (1992) und *von Hagen/Harden* (1994) legen erste Evidenz für die restriktive Wirkung eines starken Finanzministers für EU-Länder vor.<sup>4</sup> Wenn ein Finanzminister nur die Budgetwünsche seiner Ressortkollegen entgegenzunehmen hat, sie aber nicht in die Schranken weisen kann, so ist er eher als institutionell schwach zu bezeichnen. Kann er jedoch mit Vorgaben zu Beginn des Budgetprozesses auf die Budgetwünsche der Ressorts einwirken und ist er ggf. im Laufe des Budgetprozesses, etwa durch ein Veto, in der Lage, übermäßige Forderungen der einzelnen Fachminister zurückzuweisen, so handelt es sich um einen institutionell starken Finanzminister. Hat der Finanzminister eine solche starke Rolle im Budgetprozess, so lässt sich das Übernutzungsproblem bei politischer Fragmentierung, etwa abgebildet durch eine entsprechende Kabinettsgröße, leichter in den Griff bekommen. Die Ressortminister delegieren gleichsam einen Teil ihrer Entscheidungsbefugnisse an den Finanzminister, der zumindest den Finanzrahmen festlegt, innerhalb dessen sich ein Ressortkollege bewegen muss. Dadurch wird es eher möglich, formale Beschränkungen einzuhalten. *Krogstrup/Wyplosz* (2010) zeigen in einem theoretischen Modell, dass eine solche Kombination von Delegation und Verschuldungsbeschränkungen die Schulden erhöhenden Effekte der fiskalischen Allmende zumindest abmildern kann. *Hallerberg/von Hagen* (1999) liefern zudem Belege für 15 EU-Länder von 1981–1994, dass ein starker Finanzminister eine strategische Staatsverschuldung eindämmen kann.

*Hallerberg/von Hagen* (1999) weisen auch darauf hin, dass Budgetprozesse je nach politischem System unterschiedliche Auswirkungen haben können. In parlamentarischen Systemen mit Verhältniswahlrecht sind effektive Budgetprozesse durch bindende Vereinbarungen zwischen den an der Regierung beteiligten Parteien gekennzeichnet. In Präsidialsystemen mit Mehrheitswahlrecht wirkt sich ein starker

---

<sup>4</sup> Die Budgetprozesse in EU-Ländern werden in ihrer Vielfalt in Indizes zusammengefasst. Dies verursacht notwendigerweise eine gewisse arbiträre Vorentscheidung über die Gewichtung der einzelnen Komponenten. *Lagona/Padovano* (2007) verwenden die Faktorenanalyse für eine solche Zusammenfassung und erhalten für 12 EU-Länder von 1980–2003 qualitativ gleichgerichtete Ergebnisse wie *Jürgen von Hagen* in verschiedenen Studien.

Finanzminister besonders günstig auf die öffentlichen Finanzen aus. *Hallerberg / Strauch / von Hagen* (2007, 2009) verdeutlichen für 15 EU-Länder von 1985–2004 zudem, dass ein starker Finanzminister bei starker ideologischer Polarisierung in der Regierung die Staatsverschuldung nicht wirksam eindämmen kann. Liegen die Koalitionspartner ideologisch weit auseinander, so führen glaubhafte Vereinbarungen mit strengen fiskalpolitischen Zielvorgaben eher zum Erfolg. Im Falle von Ein-Parteien-Regierungen oder Koalitionen zwischen miteinander verbundenen Parteien spielt ein starker Finanzminister jedoch für die Gesundung der öffentlichen Finanzen eine bedeutende Rolle. In ihrer detaillierten Analyse von Konsolidierungsprozessen in neun OECD-Ländern kommen *Wagschal / Wenzelburger* (2008) zu gleichgerichteten Ergebnissen. In Mehrheitsdemokratien trägt die Delegation von Entscheidungsbefugnissen durch eine Stärkung des Finanzministers zum Konsolidierungserfolg bei. In parlamentarischen Systemen mit Verhältniswahlrecht ist es hingegen die Bindungswirkung von Vereinbarungen, die für den Erfolg der Haushaltskonsolidierung ausschlaggebend ist.

Neben formalen fiskalischen Beschränkungen und der Ausgestaltung des Budgetprozesses kann auch eine Insolvenzordnung von Staaten disziplinierend auf das Haushaltsgebarren eines Landes wirken. Die No-Bailout-Klausel des EU-Vertrages war auf diese Disziplinierungswirkung ausgerichtet. Ein Insolvenzverfahren für Staaten hätte erhebliche Anzeizeffekte sowohl für die Schuldner als auch für die Gläubiger. Die Schuldner müssten sich darauf einstellen, dass sie im Falle einer Finanzkrise keine Hilfe von anderen Ländern erhalten. Wenn dieses No-Bailout-Gebot glaubwürdig ist, dann bestehen keine Anreize sich zu Lasten anderer Staaten übermäßig zu verschulden, aber weiterhin Anreize, die Verschuldung zu Lasten der Gläubiger zu erhöhen. Die Gläubiger haben in einer solchen Situation aber den Anreiz, die Kreditwürdigkeit des Schuldners genauer zu prüfen. Sie werden versuchen, durch Besicherung von Krediten deren Vorrangigkeit gegenüber zukünftig einzugehenden Kreditverpflichtungen der Gebietskörperschaft sicherzustellen. Sie werden zudem ihre Konditionen für ein mögliches Ausfallrisiko eines Kredites an einen Staat anpassen. Von Ländern mit übermäßiger Verschuldung werden die Gläubiger einen höheren Zins verlangen. Dieser Preisanstieg bewirkt beim Kreditnehmer einen Anreiz, sich weniger stark zu verschulden. Diese Anreize auf beiden Seiten des Kreditmarktes hängen sehr stark von der Glaubwürdigkeit des No-Bailouts ab. Eine staatliche Insolvenzordnung hat vor allem den Zweck, die Glaubwürdigkeit sicherzustellen. Für das Funktionieren einer staatlichen Insolvenzordnung in dieser Hinsicht gibt es jedoch bisher keine überzeugende internationale Evidenz.

#### **D. Die empirische Evidenz für Deutschland und die Schweiz**

Vor dem Hintergrund dieser internationalen Erfahrungen sind die deutsche und die schweizerische Entwicklung besonders interessant. Beide Länder sind durch ei-

nen markanten Anstieg der Staatsverschuldung seit den 1970er Jahren vor allem auf Bundesebene und erst in zweiter Linie auf der Ebene der Länder bzw. Kantone gekennzeichnet (*Feld/Baskaran* 2007). Allerdings streuen die Verschuldung der Länder und Kantone jeweils in erheblichem Maße. Im Sinne einer vergleichenden Fallstudie kann eine nähere Betrachtung dieser beiden Länder daher Einsichten in die Funktionsweise der Finanzpolitik liefern.

## I. Staatsverschuldung in der Schweiz

In der Schweiz ist der Anstieg der Staatsverschuldung im Zeitablauf zunächst durch die konjunkturelle Entwicklung und durch außergewöhnliche Ereignisse verursacht. Die erhebliche Zunahme der Bundesschulden in den 1990er Jahren wird im Wesentlichen von der Ausgabenseite getrieben, weil Steuererhöhungen des Bundes einem obligatorischen Verfassungsreferendum unterliegen und die Ausgabenseite durch die Sozialversicherungssysteme den konjunkturellen und demographischen Effekten ausgesetzt ist. Auch für die Schweiz liegt die Vermutung nahe, dass die Schwierigkeiten, auf den Pfad einer nachhaltigen Finanzpolitik zurückzukehren, auf den Einfluss bedeutsamer Anspruchsgruppen zurückgehen. Leider fehlen bislang für die Bundesschulden systematische Untersuchungen über den Effekt von Vetospielen auf die Konsolidierungsbemühungen des Bundesrates.

Die Schweizer Kantone und Gemeinden haben sehr unterschiedliche finanzpolitische Erfahrungen. Neben den ökonomischen und demographischen Einflussfaktoren können hier jedoch auch polit-ökonomische und institutionelle Gründe für die Finanzpolitik identifiziert werden. Dies gilt nicht im Hinblick auf die gängige Einordnung in Präsidial- vs. parlamentarische Demokratien bzw. Mehrheits- vs. Verhältniswahlrecht. In der Schweiz dominiert die *Direktorialverfassung*. Die Mitglieder der Kantonsregierungen werden mehrheitlich direkt gemäß dem Mehrheitswahlrecht gewählt, während die Abgeordneten in den kantonalen Parlamenten mit wenigen Ausnahmen gemäß dem Verhältniswahlrecht gewählt werden (*Schaltegger/Feld* 2009a). Zwei grundlegende verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen beeinflussen die öffentlichen Finanzen auf der kantonalen und lokalen Ebene jedoch. Einerseits ist der Schweizer Bundesstaat wettbewerblich organisiert. Die Kantone und Gemeinden haben weit reichende Besteuerungskompetenzen im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuern, aber auch der Vermögen- und Erbschaftsteuern, sowie Ausgabenkompetenzen für eine Vielzahl staatlicher Aufgabenbereiche und Verschuldungskompetenzen. Die Kantone – je nach Kanton die Gemeinden in geringerem Maße – sind somit wesentlich eigenständiger als die deutschen Länder. Dieser *Wettbewerbsföderalismus* hat erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen (*Feld/Baskaran* 2007). Andererseits beeinflussen die in unterschiedlicher Intensität bestehenden direkt demokratischen Entscheidungsmechanismen Ausgaben, Einnahmen und Staatsverschuldung der Kantone und Gemeinden. Vor allem das *Finanzreferendum* beschränkt die kantonalen und lokalen Ausgaben und Ein-



nahmen (*Feld/Kirchgässner* 2001a, b, *Feld/Matsusaka* 2003). *Feld/Fischer/Kirchgässner* (2010) liefern aber auch Belege für die Wirkung der Gesetzesinitiative und des fakultativen Gesetzesreferendums, insbesondere auf politische Maßnahmen zur Einkommensverteilung.

Im Hinblick auf die polit-ökonomischen Mechanismen, die zu einer Erhöhung der Staatsverschuldung führen, können nur wenige eindeutige Befunde festgestellt werden. Ideologische Effekte spielen beispielsweise keine eindeutige Rolle. *Schaltegger/Feld* (2009a) berichten relativ robuste Ergebnisse für den Einfluss der *Kabinettsgröße* auf kantonale Ausgaben, Einnahmen und Haushaltsdefizite. Die Anzahl der Parteien in der Exekutive haben jedoch keinen robusten Einfluss auf die öffentlichen Finanzen. Die Anzahl der Sitze im Parlament bestimmt weder die kantonalen Ausgaben, noch die Einnahmen oder die Defizite signifikant. Diese Befunde lassen sich für die lokale Ebene und dort auch für die Staatsverschuldung bestätigen (*Feld/Kirchgässner* 1999, 2001a, 2001b). *Schaltegger/Feld* (2009b) untersuchen zudem die Bestimmungsfaktoren für erfolgreiche Haushaltskonsolidierungen auf der Kantonsebene. Kantone mit größeren Parlamenten und Koalitionen mit einer höheren Anzahl an Parteien haben eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit, den Haushalt erfolgreich zu konsolidieren.

Betrachtet man die institutionellen Einflussfaktoren der Staatsverschuldung genauer, so lässt sich zunächst feststellen, dass der Wettbewerbsföderalismus eher eine Schulden beschränkende Wirkung auf der Kantonsebene entfaltet (*Feld/Kirchgässner* 2008). Das Finanzreferendum reduziert die Staatsverschuldung auf der Kantonsebene ebenfalls und führt auch auf der lokalen Ebene zu einer geringeren Staatsschuld (*Feld/Kirchgässner* 1999, 2001a, 2001b). Erfolgreiche Konsolidierungen werden durch den Wettbewerbsföderalismus eher begünstigt, während das Finanzreferendum keinen signifikanten Einfluss hat (*Schaltegger/Feld* 2009b). Letzteres ist nicht erstaunlich, weil die institutionelle Logik des Finanzreferendums auf die Verhinderung übermäßiger Staatsausgaben ausgerichtet ist. Es ist vornehmlich ein auf neue Ausgabenprojekte bezogenes Vetoinstrument. Konsolidierungsprozesse können damit aber nicht angestoßen werden. Vielmehr ist es vor diesem Hintergrund als positiv zu bewerten, dass das Finanzreferendum sich als Vetoinstrument nicht hemmend auf Konsolidierungsprozesse auswirkt.

Neben den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen haben auch die auf der einfachgesetzlichen oder der prozeduralen Ebene angesiedelten Institutionen einen Einfluss auf die öffentlichen Finanzen der Kantone und Gemeinden. Sowohl für die Kantone als auch für die Gemeinden kann ein negativer Effekt von formalen Beschränkungen auf die Haushaltsdefizite festgestellt werden (*Feld/Kirchgässner* 1999, 2001a, 2001b, 2008, *Schaltegger/Feld* 2009a, *Krogstrup/Wälti* 2008). Insbesondere die *kantonalen Schuldenbremsen* dämmen die Neuverschuldung erfolgreich ein. Ihr Effekt ist unabhängig von den finanzpolitischen Auswirkungen des Finanzreferendums oder des Wettbewerbsföderalismus. Dabei sind sie besonders geeignet, die Schulden erhöhenden Effekte der Fragmentierung kantonaler Regierungen abzumildern (*Schaltegger/Feld* 2009a), haben aber keinen signifikanten



Einfluss auf die Haushaltskonsolidierung (*Schaltegger/Feld 2009b*). Der letztgenannte Befund lässt sich wiederum auf die institutionelle Logik der Schuldenbremsen zurückführen. Eindeutige robuste Effekte für den Einfluss einer starken Person im Budgetprozess, auf der lokalen Ebene der Finanzsekretär, lassen sich schließlich in der Schweiz nicht beobachten.

Die erfolgreichen kantonalen Schuldenbremsen zwingen die Parlamente zu Anpassungen auf der Einnahmenseite. Da die Ausgaben häufig bereits durch ein Finanzreferendum restringiert sind und Steuersenkungen im Steuerwettbewerb eine große Versuchung für die Parlamentarier darstellen, ist diese institutionelle Ausgestaltung für die Schweizer Kantone sinnvoll. Die Bundesschuldenbremse ist hingegen anders ausgerichtet und orientiert sich mit einer Beschränkung auf der Ausgabe-seite an den internationalen Erfahrungen. Vereinfacht funktioniert die *Schuldenbremse der Eidgenossenschaft*, die im Jahr 2001 mit überwältigender Mehrheit angenommen wurde und seit 2003 in Kraft ist, folgendermaßen (*Feld/Kirchgässner 2008*): Die Ausgaben müssen sich an den über den Konjunkturverlauf geglätteten Einnahmen ausrichten. Dabei werden außerordentliche Einnahmen nicht berücksichtigt; sie sollen zur Rückzahlung von Schulden verwendet werden. *Normale* Überschüsse und Defizite der Staatsrechnung sollen in einem gesondert geführten Ausgleichskonto verbucht und im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung oder Aufstockung der für Ausgaben vorgesehenen Mittel ausgeglichen werden. Defizite, die sechs Prozent der im vorausgehenden Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreiten, sind bereits innerhalb der drei darauf folgenden Jahre auszugleichen. Außergewöhnliche Ausgaben können mit der Mehrheit der Mitglieder beider Kammern des Parlaments zusätzlich beschlossen werden. Immer noch ist die Evaluation der Effektivität der Schuldenbremse nicht seriös möglich, da seit 2003 nicht genügend Zeit verstrichen ist (*Feld/Baskaran 2007*).

Die Schweiz ist auch ein interessantes Beispiel für die Wirkung einer Insolvenzordnung. Bislang ist zwar nicht verfassungsrechtlich geklärt, ob die Eidgenossenschaft in einer Krise nicht doch einem Not leidenden Kanton zur Seite stehen müsste. Aber im Verhältnis von Kantonen und Gemeinden hat das Schweizer Bundesgericht in Lausanne im Jahr 2003 ein Wegweisendes Urteil gefällt, das die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden unterstreicht. Die Walliser Gemeinde Leukerbad, die sich bis Ende 1998 aufgrund von Fehlinvestitionen überschuldet hatte, hatte den Kanton auf (Teil-)Entschuldung verklagt. Das Gericht entschied jedoch, dass die Gemeinde Leukerbad als Schuldner und ihre Gläubiger nicht den Kanton Wallis verpflichten könnten, für ausstehende Schulden einzustehen (*Blankart/Klaiber 2006*). Die Schweizer Banken reagierten auf das Urteil, indem sie die Bonitätsbeurteilung nachgeordneter Gebietskörperschaften auf eine neue Basis stellten (*Daldoss/Foreita 2003*).

Der Großteil der Schweizer Kantone wurde jedoch bereits vor dem Urteil von 2003 durch die Finanzmärkte mit unterschiedlichen Ausfallrisiken in Verbindung gebracht. Gemäß einer Studie von *Küttel/Kugler (2002)* variierte der Risikoaus-schlag der kantonalen Schuldverschreibungen im Vergleich zu Bundesobligationen

im Zeitraum von 1990 bis 1998 zwischen  $-0,139\%$  in Graubünden und  $0,855\%$  im Tessin, wobei der Kanton Genf bei  $0,264\%$  und der Kanton Zürich bei  $0,007\%$  lagen. Bei Euromarktsätzen, die sich im betrachteten Zeitraum zwischen  $8\%$  und  $1\%$  befanden, sind dies bereits erhebliche Risikoaufschläge (Kirchgässner 2003). Küttel/Kugler (2002) stellen in ihrer empirischen Analyse fest, dass der mit Abstand wichtigste Bestimmungsfaktor des Zinsdifferentials die Existenz eines Finanzreferendums ist. Kantone mit obligatorischem Finanzreferendum zahlen – ceteris paribus – deutlich niedrigere Risikoaufschläge an den Finanzmärkten. Die Finanzmärkte preisen offensichtlich die Ausgaben dämpfenden Effekte des Finanzreferendums ein (Feld/Matsusaka 2003).

## II. Staatsverschuldung in Deutschland

In Deutschland dürften konjunkturelle Wechsellagen oder außergewöhnliche Situationen, wie die deutsche Wiedervereinigung oder der Strukturwandel in einigen Ländern, jeweils den Anstoß zur Verschuldung gegeben haben. Häufig passierte dies vor dem Hintergrund von Fehleinschätzungen über die Entwicklung der Steuereinnahmen und des Finanzbedarfs in den Folgejahren. Aus solchen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entsteht aber nur dann langfristig ein Schuldenanstieg, wenn es der Politik nicht gelingt, in besseren Zeiten zu gesunden Staatsfinanzen zurückzukehren. Zwar scheint gewisse anekdotische Evidenz dafür zu sprechen, dass dieses politische Versagen auf den Einfluss partikularer Interessen zurückzuführen ist. Aber systematische Evidenz zum Einfluss politischer Fragmentierung liegt bislang für den Bund nicht und für die Länder nur in eingeschränktem Maße vor.

Seitz (2000) führt die *Staatsverschuldung der 10 westdeutschen Länder* (ohne Berlin) von 1976–1996 ausschließlich auf ökonomische Rahmenbedingungen zurück. Demnach ist es vor allem die *konjunkturelle Entwicklung*, welche die Verschuldungssituationen der Länder beeinflusst. Hinzu treten noch länderspezifische Besonderheiten, die jedoch nicht näher beleuchtet werden. Die ideologische Ausrichtung der Landesregierungen spielt gemäß diesen Ergebnissen keine Rolle. Jochimsen / Nuscheler (2007) bestätigen diesen Befund für die westdeutschen Länder von 1960–2005 im Grundsatz. Auch sie finden keinen Effekt der Parteienideologie auf die Haushaltsdefizite. Allerdings weisen sie einerseits einen Wahlzykluseffekt aus, gemäß welchem die Verschuldung vor Wahlen signifikant weniger stark ansteigt. Andererseits berichten sie einen Schulden steigernden Effekt von *Koalitionsregierungen*. Politische Fragmentierung hat nach dieser Studie somit einen Einfluss auf die Verschuldung auf der Länderebene.

In einer empirischen Studie für die westdeutschen Länder von 1975–2004, in der weit reichende Robustheitsanalysen durchgeführt werden, können Berger / Holler (2007) allerdings keine robusten polit-ökonomischen Erklärungen für die Höhe der Ausgaben und Einnahmen der Länder identifizieren. Nach diesen Ergebnissen beeinflussen vor allem die *konjunkturelle Entwicklung* und *länderspezifische Fakto-*

ren die Finanzpolitik der Länder. *Berger/Holler* (2007) führen diese länderspezifischen Einflüsse – etwa die Tatsache, dass manche Länder in stärkerem Maße Ausgabenschocks ausgesetzt sind – auf Defizite in der Fähigkeit der Länder zurück, ihre Finanzpolitik in vernünftiger Weise an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Dies spricht zwar für polit-ökonomische Einflussfaktoren, aber ohne sie genau benennen zu können. Zudem sind die Auswirkungen dieser politischen Defizite auf die Haushaltsdefizite danach weiter im Dunkeln. Insgesamt lassen sich somit gewisse politische Einflussfaktoren, insbesondere die politische Fragmentierung, für die Höhe der Verschuldung der Länder auf einer breiten Datenbasis feststellen. Angesichts der konkurrierenden Ergebnisse bleiben jedoch Fragezeichen hinsichtlich der Robustheit der bisher durchgeführten Schätzungen.

Ähnlich uneindeutig erscheinen die Ergebnisse von Studien, die den Effekt der bundesdeutschen Finanzverfassung auf die Finanzpolitik der Länder untersuchen. *Rodden* (2006a, b) liefert empirische Belege für zehn westdeutsche Länder von 1975–2003, dass das *Finanzausgleichssystem zusammen mit der Einstandspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft* in extremen Haushaltsnotlagen – im Falle Bremens und des Saarlandes 1992 vom Bundesverfassungsgericht festgestellt – zu übermäßigen Ausgaben der Empfängerländer und damit zu einer Verschuldungstendenz führt. In den Empfängerländern verfestigte sich durch den Finanzausgleich die Erwartung, dass auch übertrieben hohe Ausgaben letztendlich durch Einnahmenerhöhungen aus dem gemeinsamen Finanztopf gedeckt würden. Dies führe am Ende auch zu höheren Haushaltsdefiziten. *Jochimsen/Nuscheler* (2007) und *Berger/Holler* (2007) berichten jedoch allenfalls schwache Effekte des Finanzausgleichs, ohne allerdings ähnlich weit gehende Identifikationsstrategien wie *Rodden* (2006a, b) zu verfolgen. *Rodden* (2006b) verweist zudem darauf, dass Länder übermäßige Ausgaben tätigen, wenn Bundes- und Landesregierung aus dem gleichen parteipolitischen Lager stammen. Auch dies erhöhe die Verschuldungstendenzen auf der Landesebene. *Claeys/Ramos/Suriñach* (2007) finden schließlich Evidenz, dass Haushaltskonsolidierungen in Deutschland von 1970–2005 vor allem von der Bundesebene vorgenommen werden, sich die Länder also eher zurückhalten.

Das Ausmaß der Staatsverschuldung wurde in Deutschland zudem durch die rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt. *Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG (a. F.)* beschränkte die Nettokreditaufnahme des Bundes auf die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Ausnahmen waren nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die Länder unterlagen ähnlichen zum Teil weiter gefassten Verschuldungsgrenzen. Darüber hinaus schränkt der Europäische *Stabilitäts- und Wachstumspakt* die Kreditaufnahme von Bund und Ländern ein. Diese formalen Verschuldungsgrenzen haben den erheblichen Anstieg der Staatsschuld in Deutschland nicht verhindern können. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt vermochte dies aus einer Reihe von Gründen nicht. Dabei hat auch eine Rolle gespielt, dass die Verschuldungsgrenze zwischen Bund und Ländern nicht aufgeteilt sowie die horizontale Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten zwischen den Ländern bislang nicht vereinbart wurde. Ledig-

lich auf eine Aufteilung der Sanktionen des Pakts hat man sich im Rahmen der 1. Stufe der Föderalismusreform geeinigt.

Das Versagen von Art. 115 GG (a. F.) hat vornehmlich drei Gründe. Erstens wurde, nicht zuletzt im Zuge der Wiedervereinigung, ein nicht unerheblicher Teil der Verschuldung in Nebenhaushalten und Sondervermögen ausgelagert und fand somit außerhalb des Budgets statt. Zweitens ist der Begriff der öffentlichen Investitionen mit erheblichen Abgrenzungsproblemen verbunden. So waren die Investitionen als Bruttogröße festgesetzt und es wurden weder Abschreibungen noch Desinvestitionen (vor allem Privatisierungen) berücksichtigt. Drittens ermöglichte die stabilitätspolitische Ausnahmeklausel von Art. 115 GG (a. F.) dem Bund, Überschreitungen der Kreditobergrenzen mit konjunkturellen Unwägbarkeiten relativ problemlos zu rechtfertigen. Die vergleichbaren Regeln in den Ländern wurden auf ähnliche Weise genutzt. *Claeys / Ramos / Suriñach* (2007) legen erste Evidenz vor, dass die konjunkturpolitische Ausnahmeklausel in Art. 115 GG (a. F.) vor allem in den 1970er Jahren einen Anstieg der Staatsverschuldung mit verursacht hat.

Der Budgetprozess auf Bundes- und Länderebene ist schließlich durch einen relativ starken Finanzminister gekennzeichnet. § 28 Abs. 2 der Haushaltsordnung des Bundes i. V. m. § 26 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Bundesregierung räumt dem Bundesfinanzminister ein Recht zum Widerspruch in Fragen von finanzieller Bedeutung ein, der nur dann von einer Kabinettsmehrheit aufgehoben werden kann, wenn der Bundeskanzler mit der Kabinettsmehrheit stimmt. Der Bundesfinanzminister (und in Anlehnung an diese Regeln auch die Länderfinanzminister) kann übermäßige Ausgabenwünsche der Fachminister somit durch ein Veto blockieren, wenn er durch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers zumindest nicht daran gehindert wird. Da ein solches Vetorecht bereits im Vorfeld Wirkung entfaltet (das Widerspruchsrecht wurde in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nur selten genutzt) und die Ressorts diszipliniert, kann nicht festgestellt werden, welche Wirkung die starke Rolle des Finanzministers in Deutschland letztlich hat. Allerdings konnte diese prozedurale Ausgestaltung den Anstieg der Staatsverschuldung in Deutschland ebenfalls nicht verhindern.

## E. Die deutsche Schuldenbremse<sup>5</sup>

Angeichts dieser Entwicklungen in Deutschland reagierte die Politik mit einer Reform des Schuldenregimes im Rahmen der Föderalismusreform II. Dabei spielte

---

<sup>5</sup> Der Verfasser nahm als Sachverständiger an der Anhörung der Föderalismuskommission II zu den Finanzfragen teil und konnte diese Reform in verschiedenen Phasen beratend und publizistisch begleiten. In den folgenden Abschnitt fließen die Erkenntnisse der früheren Arbeiten ein. Siehe dazu Feld (2007, 2008a, 2008b, 2008c, 2009), Feld / Baskaran (2007, 2009) und Feld / von Hagen (2006, 2007) sowie insbesondere Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005, 2007). Zum Vorschlag des Finanzministeriums siehe Baumann / Dönnebrink / Kastrop (2008) sowie *Kastrop / Snelting* (2008).

einerseits die Erkenntnis eine Rolle, dass übermäßige Staatsverschuldung vor allem durch politisches Fehlverhalten entsteht und daher durch die institutionellen Rahmenbedingungen eingegrenzt werden muss. Wenn für Deutschland die Notwendigkeit zur Konsolidierung und für eine tragfähige Finanzpolitik gesehen wird, so lässt sich dies nachhaltig am ehesten durch Veränderungen der Finanzverfassung erreichen. Die internationalen Erfahrungen flossen somit in die deutsche Reformdiskussion ein. Andererseits beeinflusste das Schweizer Beispiel die deutsche Debatte ebenfalls. Die Schweizer Schuldenbremse gilt weithin als vorbildlich, obwohl sie eine echte Bewährungsprobe wohl erst in der jüngsten Rezession zu bestehen hatte. Insbesondere der *Sachverständigenrat* (2007) beförderte die Reformdebatte, indem er auf das Schweizer Modell rekurrierte und versuchte, die Schuldenbremse auf Deutschland zu adaptieren.

Ausgangspunkt der Reformdiskussion sind die zuvor herausgearbeiteten Schwachpunkte des alten Schuldenregimes, die durch die neue Schuldenschanke zu lösen versucht werden: Investitionsbegriff, konjunkturelle Ausnahmeklausel und Sondervermögen. Die neue Schuldenregel für den Bund legt einen mittelfristig ausgeglichenen Haushalt (*close to balance*) fest. Die Kreditaufnahme ist also nicht mehr auf die Höhe der Bruttoinvestitionen beschränkt. Dadurch wird der erste Nachteil des alten Schuldenregimes beseitigt. Die Abgrenzung des Investitionsbegriffs wird unbedeutend. Der Bund darf sich dabei im normalen Konjunkturverlauf in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verschulden. Strukturelle Defizite können also nur noch in dieser Höhe eingegangen werden. Langfristig impliziert dies bei einem normalen Wirtschaftswachstum ein Absinken der Schuldenstandsquoten.

Zur Konjunkturbereinigung wird ein auf der EU-Ebene entwickeltes makroökonomisches Modell verwendet, was die konjunkturell erlaubte Verschuldung durch eine Fachöffentlichkeit nachvollziehbar macht. Zur Lösung des zweiten Problems im alten Schuldenregime bringt die neue Regel eine gewisse Verbesserung, weil das zulässige konjunkturell bedingte Defizit nun nicht durch die einfache Anrufung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bestimmt, sondern wenigstens modelltechnisch berechenbar wird. Dies eröffnet immer noch viele Spielräume für die Haushaltsplanung. Gleichwohl bietet diese Regelung eine grundsätzliche europarechtliche Kompatibilität durch Anlehnung an die Verfahrensregeln im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Möglichkeit der Intervention durch die kritische Öffentlichkeit. Daneben wird – und das ist eine wichtige Verbesserung – in Anlehnung an die Schweizer Schuldenbremse ein Kontrollkonto etabliert. Es dient dazu, Haushaltsplanung und -vollzug in Einklang zu bringen und bildet das formale Gewissen der Haushaltspolitik. Die im Vergleich zur Haushaltsplanung auftretenden Defizite oder Überschüsse sollen in diesem gesondert geführten Kontrollkonto verbucht werden und im Verlauf mehrerer Haushaltsjahre durch Kürzung oder Aufstockung der für Ausgaben vorgesehenen Mittel ausgeglichen werden.

Der alte Absatz 2 von Art. 115 GG (a. F.) wird ersatzlos gestrichen. Neue Sondervermögen darf der Bund nicht bilden, so dass ihm eine Verschuldung außerhalb des

Budgets zukünftig versagt ist. Die bestehenden Sondervermögen dürfen weiter bestehen und sind mit einem Tilgungsplan versehen, mit dem die Verschuldung allmählich zurückgeführt werden soll. Dies führt den dritten Nachteil des alten Schuldenregimes einer Lösung zu.

Schließlich ermöglicht die neue Schuldenregel, erneut in Anlehnung an die Schuldenbremse und kompatibel mit europarechtlichen Regelungen, eine außerordentliche Kreditaufnahme in besonderen Ausnahmesituationen, etwa bei Naturkatastrophen oder besonders starken konjunkturellen Einbrüchen wie der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009. Die Feststellung dieser Ausnahme ist mit einer qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Bundestages verknüpft.

Für die Länder ist ein ausgeglichener Haushalt in der Haushaltsplanung, mit gewissen Spielräumen über den Konjunkturverlauf im Haushaltsvollzug vorgesehen. Allerdings bleiben die Details der Regelungen für die Länder in deren Ermessen. Im Unterschied zum Bund ist keine eindeutige Regelung für den Übergang vorgesehen. Zudem normieren die Entwürfe eine Präventionsordnung für Haushaltsnotlageverfahren und werten den Finanzplanungsrat zu einem Stabilitätsrat auf. Schließlich werden den fünf Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Konsolidierungshilfen unter bestimmten Auflagen gewährt. Die neuen Schuldenregeln treten nach einer Übergangsperiode ab 2016 (für den Bund) und 2020 (für die Länder) voll in Kraft.

Die Effektivität der neuen Schuldenregel ist zunächst von *Kastrop/Snelting* (2008) in ihrer retrospektiven Anwendung auf frühere Haushaltsjahre demonstriert worden. *Mayer/Stähler* (2009) errechnen die Wirkung der Schuldenbremse im Rahmen eines DSGE-Modells (Dynamic Stochastic General Equilibrium Model). Danach dürfte die deutsche Haushaltspolitik vor allem durch das Ausgleichskonto eine Stabilisierung des Schuldenniveaus erreichen. Diese Analysen gehen von einer Einhaltung des neuen Schuldenregimes aus und ziehen keine Möglichkeiten zur Nutzung von Schlupflöchern in Betracht. Solche Schlupflöcher bestehen aber.

Ein erstes Problem ergibt sich aus den möglichen Ausnahmen von der normalen Schuldenregel, wenn bestimmte Notsituationen vorliegen. Ausdrücklich als Ausnahmesituationen genannt sind Naturkatastrophen sowie außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Mit einer qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Bundestages können dann höhere Kreditaufnahmen beschlossen werden. Dass Notsituationen nicht abschließend aufgezählt sind, liegt in ihrer Natur begründet: Es lassen sich nicht alle möglichen in der Zukunft auftretenden Notsituationen vorab benennen und in Art. 115 GG aufnehmen. Die neue Schuldenregel versucht, diese notwendige Unvollständigkeit auf zweierlei Weise zu lösen: Drei Kriterien müssen für denkbare Anwendungsfälle gleichzeitig erfüllt sein und eine qualifizierte Mehrheit der Mitglieder des Bundestages ist für die Feststellung einer Notsituation erforderlich. Zudem muss die zusätzliche Kreditaufnahme mit einem Tilgungsplan versehen werden. Im Unterschied zum geltenden Recht mit seiner salvatorischen Klausel der

Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist dies zwar eine erhebliche strukturelle Verbesserung. Allerdings stellt die qualifizierte Mehrheit der Mitglieder des Bundestages keine hohe Hürde dar. Lediglich die Kanzlermehrheit muss sichergestellt sein, eine Anforderung, die von jeder Regierungskoalition erfüllbar sein sollte. Die Umwandlung der Kreditemächtigung für außerordentliche Kreditaufnahmen in ein zustimmungspflichtiges Gesetz wäre restriktiver gewesen und hätte Schutz gegen die Aushöhlung der neuen Schuldenregel geboten.

Ein zweites Problem entsteht durch die Abgrenzung des öffentlichen Sektors, die der Schuldenschranke zugrunde liegt. Die Schuldenregel sollte Bund und Länder, aber auch die Gemeinden, die Sozialversicherungen und die Sondervermögen erfassen. Der grundsätzliche Haushaltsausgleich in der Haushaltsplanung wird jedoch nur für Bund und Länder normiert. So ergeben sich Gestaltungsspielräume, etwa indem der Bund den Sozialversicherungen anstelle eines Zuschusses ein Darlehen gewährt. In der Begründung der Föderalismuskommission II heißt es dazu, eine Einbeziehung etwaiger Defizite der Sozialversicherungen und Gemeinden in die Regelung in der Phase der Haushaltsplanung würde zu hohe Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen. Diese Begründung ist nicht überzeugend. Die Gemeinden und die Sozialversicherungen stellen selbst Prognosen über ihre Haushaltslage in zukünftigen Jahren an und müssen eine entsprechende Haushaltsplanung vornehmen. Die Länder und der Bund sind darüber informiert. Warum die Informationsanforderungen für Bund und Länder bei deren Haushaltsaufstellung vor diesem Hintergrund zu hoch sein sollten, ist nicht nachvollziehbar.

Die Behandlung von Sondervermögen scheint besser gelungen, wenngleich auch sie Gestaltungsspielräume eröffnet. Zukünftig besteht die Möglichkeit, für Sondervermögen Ausnahmen von der Verschuldungsbegrenzung vorzusehen, zwar nicht mehr. Dies ist für sich genommen begrüßenswert, da die Bildung von Sondervermögen ein Grund für die geringe Effektivität des alten Rechts war. Jedoch bleiben die bereits eingerichteten Sondervermögen von der neuen Schuldenregel unberührt. Von Relevanz ist dies insbesondere für den zur Krisenbewältigung geschaffenen Bankenrettungsfonds Soffin und den Tilgungsfonds, aus dem Teile des Konjunkturpakets II finanziert werden. Obwohl dafür Tilgungspläne vorgesehen sind, hätte sich die Verknüpfung mit der neuen Schuldenregel schon alleine aus Gründen der Transparenz angeboten. Es ist unklar, ob der Bund durch die Schuldenbremse an einer Umwidmung dieser Fonds etwa im Zuge irgendwelcher europäischer Rettungsaktionen gehindert würde, die diese Verschuldung außerhalb des Budgets perpetuieren würden. Nicht zu überzeugen vermag das Argument, dass Sondervermögen der neuen Schuldenregel fremd seien. Die jüngsten Diskussionen in der Schweiz um eine Fortentwicklung der Schweizer Schuldenbremse verdeutlichen, wie solche außerordentlichen Ausgaben in Form einer Ergänzungsregel mit der Schuldenbremse verbunden werden können (*economiesuisse* 2008).

Neben diesen Gestaltungsspielräumen für den Bund stellen die Regelungen für die Länder das größte Problem dar. Dies beginnt mit der neuen Präventionsordnung.



Zunächst muss festgestellt werden, dass diese Präventionsordnung die Anforderungen an eine Haushaltsnotlagenordnung weitgehend erfüllt. Die Verfahrensschritte zur regelmäßigen Haushaltsüberwachung, zur drohenden Haushaltsnotlage und zum Sanierungsverfahren sind sinnvoll und angesichts der gebotenen Haushaltsautonomie der Länder und des Bundes angemessen. Dennoch lässt sich Detailkritik anbringen. So wäre es sinnvoll, wenn der Stabilitätsrat die für regelmäßige Haushaltsüberwachungen allgemein geltenden Kennziffern und die Schwellenwerte vorab festlegen würde, damit für alle nachvollziehbar würde, wie die Haushaltslage von Bund und Ländern zu charakterisieren ist. Über die für Haushaltsnotlagen relevanten Kennziffern hinaus könnte der Stabilitätsrat Grundsätze für die Konsolidierung festlegen oder Abbaupfade für die strukturelle Verschuldung der Länder bis zum Jahr 2020 vorsehen. Auch sollten die Sozialversicherungen zur Einschätzung des Haushaltsgebarens des Bundes und die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Einschätzung der Haushaltslage der Länder explizit berücksichtigt werden. Schließlich könnte der Stabilitätsrat noch mehr Wirkung in diesem Verfahren erzielen, wenn ihm etwa Vertreter der Bundesbank als Mitglieder angehörten. Problematisch ist vor allem, dass der Stabilitätsrat keine Sanktionsmöglichkeiten hat, wenn Länder sich nicht an die verabredeten finanzpolitischen Ziele halten.

Eine kritische Bemerkung muss auf die Konsolidierungshilfen für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein abstellen. Konsolidierungshilfen dürften erforderlich gewesen sein, um einen Kompromiss mit den betroffenen Ländern für eine bindende Schuldenbegrenzung für Bund und Länder zu erreichen, auch wenn dies eher politischen Konstellationen als tatsächlichen finanziellen Problemlagen geschuldet ist. Die Höhe der zu zahlenden Konsolidierungshilfen kann zudem nicht wissenschaftlich bestimmt werden. Sie ist gleichsam das Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse. Entscheidend sind vielmehr die Auflagen, die mit diesen Konsolidierungshilfen verbunden sind. Voraussetzung für ihre Gewährung ist die Verpflichtung dieser Länder zum vollständigen Abbau der strukturellen Finanzierungsdefizite bis zum Jahr 2020. Im Gesetz ist dieser Abbaupfad vorgezeichnet. Der Stabilitätsrat überwacht dabei die Einhaltung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos und kann das betreffende Land bei Nicht-Einhaltung verwarnen, was dazu führt, dass der Anspruch dieses Landes auf Konsolidierungshilfen für dieses Jahr entfällt. Die Verfahrensregeln zum Erhalt der Konsolidierungshilfen sind somit sanktionsbewehrt. Allerdings kann der Stabilitätsrat auch feststellen, dass das Überschreiten der Obergrenzen des Finanzierungssaldos unbeachtlich ist. In diesem Fall erfolgen keine Verwarnung und keine Sanktion. Dieses Schlupfloch hätte man den fünf Ländern nicht in dieser Form belassen sollen. Eine solche Möglichkeit sollte nur in eng begrenzten Ausnahmefällen, wie etwa Naturkatastrophen, möglich sein, die abschließend hätten aufgezählt werden sollen.

Der bedeutendste Kritikpunkt stellt jedoch die fehlende Steuerautonomie der Länder dar. Wenn eine bindende Beschränkung der Staatsverschuldung für Bund und Länder eingeführt ist, dann haben die Länder auf der Einnahmenseite kaum



mehr ein Instrument, mit welchem sie flexibel auf Veränderungen der Haushaltslage reagieren können. Ihre Haushaltsautonomie wird zwar für die Ausgabenseite erhalten, aber die geringe Flexibilität auf der Einnahmenseite ist problematisch und birgt Konfliktpotential. Die Stärkung der Steuerautonomie der Länder sollte daher zwingend in der durch das Auslaufen des Solidarpakts II erforderlichen Revision des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems erfolgen. Dies gilt umso mehr, weil das strukturelle Verschuldungsverbot der Länder ab 2020, also nach dem Auslaufen des geltenden Finanzausgleichs eingehalten werden muss. Es besteht die Gefahr, dass die finanzschwachen Länder dies zum Anlass nehmen, um bessere Bedingungen für den ab 2020 geltenden Finanzausgleich auszuhandeln. Die Verhandlungsposition dieser Länder wird glaubwürdiger, wenn ihre Verschuldung übermäßig ist und sie das Verbot nicht einzuhalten drohen. Daher ist es dringend erforderlich, dass sich die Länder im Übergang zum Jahr 2020 selbst einen Abbaupfad für ihre Verschuldung verordnen. Gegenwärtig hat lediglich Schleswig-Holstein die Schuldenbremse in seiner Landesverfassung verankert. Daneben lassen auch das baden-württembergische Haushaltsrecht und allenfalls noch die Regelungen in Bayern und Sachsen auf eine Einhaltung der Schuldenbremse hoffen. Hessen diskutiert derzeit ebenfalls über die Einführung einer Schuldenbremse in die Hessische Verfassung, die nur durch Volksentscheid geändert werden kann. Alle anderen Länder sind zurückhaltend. In Nordrhein-Westfalen wurde die Einführung einer Schuldenbremse abgelehnt.

## **F. Schlussbemerkungen**

Der steigende Trend der Staatsverschuldung in OECD-Ländern, insbesondere auch in Deutschland, lässt sich wesentlich auf ein politisches Versagen zurückführen. Eine Konzentration der Nutzen öffentlicher Ausgabenprogramme bei breiter Streuung der Kosten aufgrund einer Finanzierung über allgemeine Steuern führt zu einer Übernutzung der fiskalischen Ressourcen. Diese polit-ökonomischen Probleme lassen sich durch eine Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen mildern. Von weit reichenden verfassungsrechtlichen Veränderungen, wie etwa der Einführung direkt-demokratischer Mechanismen (Finanzreferendum), abgesehen, bieten sich drei Lösungsmöglichkeiten an: Formale fiskalische Beschränkungen, Veränderungen des Budgetprozesses und eine staatliche Insolvenzordnung. Empirische Evidenz liegt bislang lediglich für die ersten beiden institutionellen Reformmöglichkeiten vor. Die Wirkung einer staatlichen Insolvenzordnung ist bislang nicht hinreichend untersucht.

Die Erfahrungen in den USA und der Schweiz sprechen dafür, dass Schuldenbremsen unter bestimmten Voraussetzungen die Staatsverschuldung eindämmen können. Budgetprozesse, in denen der Finanzminister eine wichtige Rolle spielt, helfen ebenfalls, zu solideren öffentlichen Finanzen zu kommen. In der Regel ist die Wirkung eines starken Finanzministers aber nicht unabhängig von seiner Per-

sönlichkeit. Zumindest eine längere faktische Amtszeit eines Finanzministers begünstigt die Nachhaltigkeit der staatlichen Haushalte (*Feld/Schaltegger* 2010). Die deutsche Schuldenbremse und die Stärkung des Finanzministers schneiden vor diesem Hintergrund relativ gut ab und ermöglichen es, die Staatsverschuldung in Deutschland wirksam zu begrenzen.

Obwohl eine Insolvenzordnung die Eigenverantwortlichkeit von Gebietskörperschaften sichern und die Erwartungen des Finanzsystems stabil halten würde, kann sie dennoch nicht der Weisheit letzter Schluss sein. Denn ein gravierendes Problem lässt sich dadurch nicht lösen: Schuldner, die *too-big-to-fail* sind, würden auch bei einer geordneten staatlichen Insolvenz zu Ansteckungseffekten im Finanzsystem führen. Institutionelle Rahmenbedingungen für eine solide Finanzpolitik müssen daher immer auch die Situation auf den Finanzmärkten berücksichtigen. Die Krisenfestigkeit des Bankensystems ist daher unverzichtbar.

## Literatur

- Alesina, A. / Ardagna, S.* (1998): Tales of Fiscal Adjustment, *Economic Policy* 27, pp. 487–545.
- Alesina, A. / Ardagna, S.* (2010): Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, *Tax Policy and the Economy* 24, pp. 35–68.
- Alesina, A. / Drazen, A.* (1991): Why Are Stabilizations Delayed?, *American Economic Review* 81, pp. 1170–1188.
- Alesina, A. / Perotti, R.* (1995a): The Political Economy of Budget Deficits, *IMF Staff Papers* 42, pp. 1–31.
- Alesina, A. / Perotti, R.* (1995b): Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries, *Economic Policy* 21, pp. 205–248.
- Alesina, A. / Perotti, R.* (1997): Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, *IMF Staff Papers* 44, pp. 210–248.
- Alesina, A. / Tabellini, G.* (1990): A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, *Review of Economic Studies* 57, pp. 403–414.
- Alesina, A. / Perotti, R. / Tavares, J.* (1998): The Political Economy of Fiscal Adjustments, *Brookings Papers on Economic Activity* 1, pp. 197–248.
- Ashworth J. / Geys, B. / Heyndels, B.* (2005): Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities, *International Tax and Public Finance* 12, pp. 395–422.
- Baqir, R.* (2002): Districting and Government Overspending, *Journal of Political Economy* 110, pp. 1318–1354.
- Barro, R. J.* (1979): On the Determination of Public Debt, *Journal of Political Economy* 87, pp. 940–971.

- Baumann, E. / Dönnebrink, E. / Kastrop, C. (2008): A Concept for a New Budget Rule for Germany, CESifo Forum 9 (2), pp. 37–45.
- Berger, H. / Holler, A. (2007): What Determines Fiscal Policy? Evidence from German States, CESifo Working Paper No. 2062, München.
- Blais, A. / Blake, D. / Dion, S. (1993): Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies, *American Journal of Political Science* 37, pp. 40–62.
- Blankart, C. B. / Klaiber, A. (2006): Subnational Government Organisation and Public Debt Crises, *Economic Affairs* 26, pp. 48–54.
- Bohn, H. / Inman, R. P. (1996): Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45, pp. 13–76.
- Borge, L.-E. (2005): Strong Politicians, Small Deficits: Evidence from Norwegian Local Governments, *European Journal of Political Economy* 21, pp. 325–344.
- Bradbury, J. C. / Crain, W. M. (2001): Legislative Organization and Government Spending: Cross-Country Evidence, *Journal of Public Economics* 82, pp. 309–325.
- Buchanan, J. M. / Tullock, G. (1962): *The Calculus of Consent*, Ann Arbor.
- Buchanan, J. M. / Wagner, R. E. (1977): *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York et al.
- Cadot, O. / Röller, L.-H. / Stephan, A. (2006): Contribution to Productivity or Pork-barrel? The Two Faces of Infrastructure Investment, *Journal of Public Economics* 90, pp. 1133–1153.
- Claeys, P. / Ramos, R. / Suriñach, J. (2007): Fiscal Sustainability across Government Tiers: An Assessment of Soft Budget Constraints, *Research Institute of Applied Economics, Working Paper 2007 / 13*, Universitat Barcelona.
- Crain, W. M. / Tollison, R. D. (1993): Time Inconsistency and Fiscal Policy, *Journal of Public Economics* 51, pp. 153–159.
- Cukierman, A. / Meltzer, A. H. (1989): A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework, *American Economic Review* 79, pp. 713–732.
- Daldoss, M. / Foreita, O. (2003): Bonitätsbeurteilung subnationaler Gebietskörperschaften in föderalistischen Staatstrukturen – Diskussion ausgewählter Sachverhalte anhand von Schweizer Kantonen und Gemeinden, *Gemeinschaftsdissertation*, Universität St. Gallen.
- De Haan, J. / Sturm, J.-E. (1994): Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community, *Public Choice* 80, pp. 157–172.
- De Haan, J. / Sturm, J.-E. (1997): Political and Economic Determinants of Budget Deficits and of Government Spending: A Reinvestigation, *European Journal of Political Economy* 13, pp. 739–750.
- DelRossi, A. F. / Inman, R. P. (1999): Changing the Price of Pork: The Impact of Local Cost Sharing on Legislators' Demands for Distributive Public Goods, *Journal of Public Economics* 71, pp. 247–273.
- economiesuisse (2008): *Nachhaltige Finanzpolitik für Wachstum und Wohlstand*, economiesuisse, Zürich.
- Edin, P.-A. / Ohlsson, H. (1991): Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects Versus Minority Effects, *European Economic Review* 35, pp. 1597–1603.

- Feld, L. P.* (2007): Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu den Finanzthemen (Föderalismuskommission II) am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache 024, Berlin.
- Feld, L. P.* (2008a): Für eine wirksame Begrenzung der Verschuldung von Bund und Ländern in Deutschland, in: Konrad, K. A. / Jochimsen, B. (Hg.): Föderalismuskommission II – Neuordnung von Autonomie und Verantwortung, Frankfurt et al., S. 43 – 75.
- Feld, L. P.* (2008b): Regeln für eine wirksame Schuldenbremse, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 4, 5. Januar 2008, S. 13.
- Feld, L. P.* (2008c): Formales Gewissen: Deutschland braucht neue Schuldenschränken. Und diese sollten nicht nur für den Bund gelten, sondern auch für die Länder und die Sozialversicherungen, Wirtschaftswoche Nr. 37, 8. September 2008, S. 58.
- Feld, L. P.* (2009): Schriftliche Stellungnahme für die gemeinsame Anhörung des Rechtsausschusses des Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform“ (Drucksache 16/12400) und dem Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)“ (Drucksache 16/12410) am 4. Mai 2009, April 2009, in: *Deutscher Bundestag*, 16. Wahlperiode, Rechtsausschuss, Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages (138. Sitzung) und des Finanzausschusses des Bundesrates, Protokoll Nr. 138, S. 83 – 92.
- Feld, L. P. / Baskaran, T.* (2007): Das Schweizer Modell des fiskalischen Föderalismus – Lehren für die deutsche Reformdiskussion, in: Konrad, K. A. / Jochimsen, B. (Hg.): Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Baden-Baden, S. 105 – 133.
- Feld, L. P. / Baskaran, T.* (2009): Zur Reform der deutschen Finanzverfassung, in: Schulze, G. G. (Hg.): Reformen für Deutschland – Die wichtigsten Handlungsfelder aus ökonomischer Sicht, Stuttgart, S. 173 – 206.
- Feld, L. P. / Fischer, J. / Kirchgässner, G.* (2010): The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland, *Economic Inquiry* 48, pp. 817 – 840.
- Feld, L. P. / Hagen, J. von* (2006): Roads to Reform of German Fiscal Federalism, in: Blindenbacher, R. / Ostien Karos, A. (eds.), *Dialogues on the Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, Booklet Series ‚A Global Dialogue on Federalism‘ Vol. 4, Montreal und Kingston, pp. 12 – 14.
- Feld, L. P. / Hagen, J. von* (2007): Federal Republic of Germany, in: Shah, A. (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, A Global Dialogue on Federalism Series Vol. 4, Montreal et al., pp. 125 – 150.
- Feld, L. P. / Kirchgässner, G.* (1999): Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom up? Some Evidence from Swiss Municipalities, in: Poterba, J. M. / Hagen, J. von (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, pp. 151 – 179.
- Feld, L. P. / Kirchgässner, G.* (2001a): The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy in Local and Regional Decision-Making, *Economic Policy* 33, pp. 329 – 367.
- Feld, L. P. / Kirchgässner, G.* (2001b): Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities, *Public Choice* 109, pp. 347 – 370.

- Feld, L. P. / Kirchgässner, G. (2008): On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, in: Neck, R. / Sturm, J.-E. (eds.), Sustainability of Public Debt, Cambridge/London, pp. 223 – 255.*
- Feld, L. P. / Matsusaka, J. G. (2003): Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons, Journal of Public Economics 87, pp. 2703 – 2724.*
- Feld, L. P. / Schaltegger, C. A. (2010): The Political Economy of Fiscal Policy: Time Series Evidence for the Swiss Federal Level since 1849, Public Choice 144, pp. 505 – 534.*
- Franzese, R. J. (2002): Macroeconomic Policies of Developed Democracies, Cambridge.*
- Freitag, M. / Sciarini, P. (2001): The Political Economy of Budget Deficits in the European Union: The Role of International Constraints and Domestic Structure, European Union Politics 2, pp. 163 – 189.*
- Geys, B. (2004): Proportional Representation, Political Fragmentation and Political Decision-Making: An Economic Analysis, Dissertation, Department of Economics Vrije Universiteit Brussel.*
- Gilligan, T. W. / Matsusaka, J. G. (2001): Fiscal Policy, Legislature Size, and Political Parties: Evidence from State and Local Governments in the First Half of the 20th Century, National Tax Journal 54, pp. 57 – 82.*
- Grilli, V. / Masciandaro, D. / Tabellini, G. (1991): Institutions and Policies, Economic Policy 13, pp. 341 – 392.*
- Hagen, J. von (1991): A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints, Journal of Public Economics 44, pp. 99 – 110.*
- Hagen, J. von (1992): Budgetary Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, Commission of the European Communities, Economic Papers No. 96, Brussels.*
- Hagen, J. von / Harden, I. J. (1994): National Budget Processes and Fiscal Performance, European Economy 3, pp. 311 – 418.*
- Hagen, J. von / Harden, I. J. (1995): Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, European Economic Review 39, pp. 771 – 779.*
- Hagen, T. P. / Vabo, S. I. (2005): Political Characteristics, Institutional Procedures and Fiscal Performance: Panel Data Analyses of Norwegian Local Governments 1991 – 1998, European Journal of Political Research 44, pp. 1 – 22.*
- Hallerberg, M. / Hagen, J. von (1999): Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union, in: Poterba, J. / Hagen, J. von (eds.), Fiscal Institutions and Fiscal Performance, Chicago, pp. 209 – 232.*
- Hallerberg, M. / Strauch, R. / Hagen, J. von (2007): The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries, European Journal of Political Economy 23, pp. 338 – 359.*
- Hallerberg, M. / Strauch, R. R. / Hagen, J. von (2009): Fiscal Governance in Europe, Cambridge.*

- Heinemann, F. / Feld L. P. / Geys, B. / Gröpl, C. / Hauptmeier, S. / Kalb, A. (2009):* Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, Baden-Baden.
- Huber, G. / Kocher, M. / Sutter, M. (2003):* Government Strength, Power Dispersion in Governments and Budget Deficits in OECD-Countries: A Voting Power Approach, *Public Choice* 116, pp. 333–350.
- Imbeau, L. M. / Chenard, K. (2002):* The Political Economy of Public Deficits: A Review Essay, Université Laval.
- Inman, R. P. / Fitts, M. A. (1990):* Political Institutions and Fiscal Policy: Evidence from the U.S. Historical Record, *Journal of Law, Economics, and Organization* 6, pp. 79–132.
- Jochimsen, B. / Nuscheler, R. (2007):* The Political Economy of the German Länder Deficits, Working Paper SP II 2007–06, WZB Berlin.
- Jordahl, H. / Liang, C.-Y. (2006):* The Common Pool Problem in the 1952 Swedish Municipal Amalgamation Reform, Department of Economics, Uppsala University.
- Kastrop, C. / Snelting, M. (2008):* Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel, *Wirtschaftsdienst* 88 (6), S. 375–382.
- Kirchgässner, G. (2002):* The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence, in: Winer, S. L. / Shibata, H. (eds.), *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics*, Cheltenham, pp. 145–177.
- Kirchgässner, G. (2003):* Die Wiederkehr des Zinsbonus–Neue empirische Ergebnisse zum Einfluss der europäischen und der amerikanischen auf die schweizerischen Euromarktzinsen, *Aussenwirtschaft* 58, S. 249–274.
- Konrad, K. (2008):* Überlegungen zur „Goldenen Regel“ zur Schuldenbegrenzung, in: Konrad, K. A. / Jochimsen, B. (Hg.): *Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung*, Frankfurt et al., S. 77–89.
- Kontopoulos, Y. / Perotti, R. (1999):* Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries, in: Poterba, J. M. / Hagen, J. von (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, pp. 81–102.
- Krogstrup, S. / Wälti, S. (2008):* Do Fiscal Rules Cause Budgetary Outcomes?, *Public Choice* 136, pp. 123–138.
- Krogstrup, S. / Wyplosz, C. (2010):* A Common Pool Theory of Supranational Deficit Ceilings, *European Economic Review* 54, pp. 269–278.
- Kronberger Kreis (2005):* Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Küttel, D. / Kugler, P. (2002):* Explaining Yield Spreads of Swiss Canton Bonds: An Empirical Investigation, *Financial Markets and Portfolio Management* 16, pp. 208–218.
- Lagona, F. / Padovano, F. (2007):* A Nonlinear Principal Component Analysis of the Relationship between Budget Rules and Fiscal Performance in the European Union, *Public Choice* 130, pp. 401–436.
- Lambertini, L. (2003):* Are Budget Deficits Used Strategically?, Boston College.

- Maroto Illera, R. / Mulas-Granados, C. (2008): What Makes Fiscal Consolidations Last? A Survival Analysis of Budget Cuts in Europe (1960–2004), Public Choice 134, pp. 147–161.*
- Mayer, E. / Stähler, N. (2009): The Debt Brake: Business Cycle and Welfare Consequences of Germany's New Fiscal Policy Rule, Discussion Paper Series 1: Economic Studies No. 24 / 2009, Deutsche Bundesbank, Frankfurt a.M.*
- Mierau, J. O. / Jong-A-Pin, R. / de Haan, J. (2007): Do Political Variables Affect Fiscal Policy Adjustment Decisions? New Empirical Evidence, Public Choice 133, pp. 297–319.*
- Mikosch, H. / Übelmesser, S. (2007): Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich und Schlussfolgerungen für Deutschland, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8, S. 309–334.*
- Perotti, R. / Kontopoulos, Y. (2002): Fragmented Fiscal Policy, Journal of Public Economics 86, pp. 191–222.*
- Persson, T. / Svensson, L.E.O. (1989): Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences, Quarterly Journal of Economics 65, pp. 325–345.*
- Persson, T. / Tabellini, G. (2003): The Economic Effects of Constitutions: What Do the Data Say?, Cambridge and London.*
- Petersson-Lidbom, P. (2001): An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt, Journal of Political Economy 109, pp. 570–583.*
- Petersson-Lidbom, P. (2005): Does the Size of the Legislature Affect the Size of Government? Evidence from Two Natural Experiments, Department of Economics, Stockholm University.*
- Poterba, J. M. (1994): State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics, Journal of Political Economy 102, pp. 799–821.*
- Poterba, J. M. (1995a): Capital Budgets, Borrowing Rules, and State Capital Spending, Journal of Public Economics 56, pp. 165–187.*
- Poterba, J. M. (1995b): Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States, National Tax Journal 48, pp. 329–337.*
- Reinhart, C. M. / Rogoff, K. S. (2010): Growth in a Time of Debt, American Economic Review, Papers and Proceedings 100 (2), pp. 573–578.*
- Ricciuti, R. (2004): Political Fragmentation and Fiscal Outcomes, Public Choice 118, pp. 365–388.*
- Rodden, J. (2006a): And the Last Shall Be First: Federalism and Soft Budget Constraints in Germany, Department of Political Science, MIT, Cambridge.*
- Rodden, J. (2006b): Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism, Cambridge.*
- Romp W. / De Haan, J. (2007): Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8, pp. 6–52.*
- Roos, M. (2007): Die makroökonomischen Wirkungen diskretionärer Fiskalpolitik in Deutschland – Was wissen wir überhaupt?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8, S. 293–308.*

- Roubini, N. / Sachs, J. (1989a): Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Economies, *European Economic Review* 33, pp. 903 – 938.
- Roubini, N. / Sachs, J. (1989b): Government Spending and Budget Deficits in the Industrialized Countries, *Economic Policy* 8, pp. 99 – 132.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/2011. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Schaltegger, C. A. / Feld, L. P. (2009a): Do Large Cabinets Favor Large Governments?, Evidence on the Fiscal Commons Problem for Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 93, pp. 35 – 47.
- Schaltegger, C. A. / Feld, L. P. (2009b): Are Fiscal Adjustments Less Successful in Decentralized Governments?, *European Journal of Political Economy* 25, pp. 115 – 123.
- Seitz, H. (2000): Fiscal Policy, Deficits and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Länder, *Public Choice* 102, pp. 183 – 218.
- Sutter, M. (2003): The Political Economy of Fiscal Policy: An Experimental Study on the Strategic Use of Deficits, *Public Choice* 116, pp. 313 – 332.
- Tabellini, G. (1991): The Politics of Intergenerational Redistribution, *Journal of Political Economy* 99, pp. 335 – 357.
- Tabellini, G. / Alesina, A. (1990): Voting on the Budget Deficit, *American Economic Review* 80, pp. 37 – 49.
- Tsebelis, G. (1995): Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism, *British Journal of Political Science* 25, pp. 289 – 325.
- Tsebelis, G. (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton.
- Tsebelis, G. / Chang, E. C. C. (2004): Veto Players and the Structure of Budgets in Advanced Industrialized Countries, *European Journal of Political Research* 43, pp. 449 – 476.
- Tullock, G. (1959): Problems of Majority Voting, *Journal of Political Economy* 67, pp. 571 – 579.
- Velasco, A. (1999): A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms, in: Poterba, J. / Hagen, J. von (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, pp. 37 – 57.
- Velasco, A. (2000): Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking, *Journal of Public Economics* 76, pp. 105 – 125.
- Volkerink, B. / de Haan, J. (2001): Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence, *Public Choice* 109, pp. 221 – 242.
- Wagschal, U. (1996): Staatsverschuldung: Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen.
- Wagschal, U. (1998): Politische und Institutionelle Determinanten der Staatsverschuldung, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 47, S. 220 – 243.



*Wagschal, U. / Wenzelburger, G. (2008): Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden.*

*Weingast, B. R. / Shepsle, K. A. / Johnson, C. (1981): The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, Journal of Political Economy 89, pp. 642 – 664.*

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980): Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen – Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Artikel 115 Grundgesetz –, Schriftenreihe des BMF, Heft 29, Stollfuß-Verlag, Bonn; wiederabgedruckt in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Hg.): Gutachten und Stellungnahmen 1974 – 1987, Tübingen, S. 313 – 359.*

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005): Haushaltskrisen im Bundesstaat. Stollfuß-Verlag, Bonn; wiederabgedruckt als Kapitel 11, in: Bundesministerium der Finanzen (Hg.): Gutachten und Stellungnahmen 1999 – 2008, Berlin et al. 2008, S. 259 – 304.*

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2007): Zur Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen im Grundgesetz, Brief an Bundesfinanzminister Peer Steinbrück, Berlin; wiederabgedruckt als Kapitel 16, in: Bundesministerium der Finanzen (Hg.): Gutachten und Stellungnahmen 1999 – 2008, Berlin et al. 2008, S. 445 – 449.*

*Woo, J. (2003): Economic, Political and Institutional Determinants of Public Deficits, Journal of Public Economics 87, pp. 387 – 426.*

*Woo, J. (2005): Social Polarization, Fiscal Instability and Growth, European Economic Review 49, pp. 1451 – 1477.*

# **Staatsverschuldung ist ein Problem des politischen Systems**

## **Korreferat zu dem Beitrag von Lars P. Feld**

### **Krise der Staatsfinanzen: Institutionelle Rahmenbedingungen für eine solide Finanzpolitik**

Von *Jörn Kruse*, Hamburg

#### **A. Problem**

Der Kern des Problems einer überhöhten Staatsverschuldung besteht darin, dass das von der Verfassung vorgegebene politische System den Parteipolitikern, die die Entscheidungen treffen, dabei Anreize für besonders hohe Ausgaben setzt. Auch wenn sie sich grundsätzlich der Problematik einer überhöhten Staatsverschuldung bewusst sind, ist kurzfristig eine Verschuldung für die Regierenden fast immer das kleinere Übel. Die Erfahrungen aus vielen Ländern machen in institutioneller Hinsicht mehreres deutlich:

1. Die kurzfristige politische Opportunität setzt sich allzu häufig gegen die längerfristige Rationalität der Gesellschaft durch (*Kruse 2010a*). Die Politiker sind in einer Konkurrenzdemokratie, die von Interessengruppen und der Logik audiovisueller Medien geprägt ist, kurzfristige Volksbeglucker. Ihre Anreizstrukturen führen zu nicht nachhaltigen und langfristig schädlichen Ergebnissen („nach mir die Schulden-Sintflut“).
2. Die theoretisch und empirisch fundierten Ratschläge professioneller Ökonomen finden bei der Politischen Klasse kein Gehör, wenn sie deren eigener Opportunität nicht dienlich sind. Die Politiker können die Urteile von Experten auch dann ohne inhaltliche Begründungen ignorieren, wenn diese fachlich gleichlautend sind.
3. Die Politiker finden bei bestehenden Verschuldungsregeln, ohne die die Defizite der öffentlichen Haushalte sicher noch weit größer wären, fast immer gangbare Hintertüren, um die Restriktionen zu umgehen. Dies ist nicht verwunderlich, da sie diese erstens (ein paar Jahre früher) bewusst so formuliert haben und zweitens auch im konkreten Fall selbst über ihre Anwendbarkeit entscheiden (*von Hagen 1991, Kirchgässner 2002*).

Dieses Korreferat zu dem Beitrag von *Lars Feld* (2011) in diesem Band beschränkt sich auf die institutionellen, politik- und verfassungsbezogenen Aspekte der Staatsverschuldung und präsentiert dabei einen radikalen verfassungspolitischen Reformvorschlag für unser politisches System. Dessen Implementation würde nicht nur die Staatsverschuldung auf einen adäquaten Umfang begrenzen, sondern würde auch in anderen Politikbereichen der inhaltlich-fachlichen Rationalität mehr Raum geben.

Dieser Aufsatz geht davon aus, dass die Hauptursachen der Staatsverschuldung in den fundamentalen Macht- und Anreizstrukturen unseres politischen Systems begründet liegen, das im Kern von der Verfassung vorgegeben wird. Dies betrifft insbesondere das *Monopol für demokratische Legitimation* der Politischen Klasse, das im konkreten Fall zu einem Machtmonopol der Regierungsparteien wird. Dieses wird allenfalls durch den Einfluss von starken Interessengruppen und Medien relativiert. Andere, fachlich einschlägige Institutionen außerhalb der Politischen Klasse sind (insbesondere bei kontroverser Entscheidungslage) weitgehend einflusslos, da sie keine demokratische Legitimation haben, das heißt über kein Mandat der Bürger verfügen.

Hier setzt die Reformkonzeption (Kruse 2010c) an, indem sie die Einführung einer *differenzierten demokratischen Legitimation* mit einer einflussreichen Institution (Senat) vorschlägt, die von den Bürgern gewählt wird und von den Parteien unabhängig ist. Dies ermöglicht die wirksame Einbeziehung von ergebnisoffener, politisch unabhängiger Fachkompetenz in die demokratischen Entscheidungen (auch bezüglich der Staatsausgaben und der Verschuldung). Das konstruktive Anliegen dieses Beitrages geht also weit über die Finanzverfassung hinaus, ist für deren Probleme jedoch besonders gut anwendbar. Während *Lars Feld* die politische Ebene für gegeben und nicht veränderbar ansieht, wird diese hier als gestaltbar betrachtet, wenngleich erst längerfristig und nach Überwindung etlicher Widerstände.

*Lars Feld* referiert unter anderem sehr umfangreich diverse politökonomische Ansätze zur Erklärung der Staatsverschuldung und deren empirische Evidenz. Dabei spielt die These eine wesentliche Rolle, dass eine höhere *Fragmentierung der Politik* die Staatsverschuldung ansteigen lasse. Fragmentierung kann danach bei Mehrheitswahlsystemen und präsidentiellen Systemen durch viele Wahlkreise und viele Sitze in den Parlamenten gegeben sein, in parlamentarischen Demokratien mit Verhältniswahlrecht durch viele Parteien in der Regierung, viele Parteien und Gruppen in der Gesellschaft usw.

Die zugrundeliegende These, dass eine große Zahl von Anspruchsgruppen, die ausgabenintensive Wohltaten für ihre Klientel fordern, die Staatsverschuldung erhöht, ist grundsätzlich plausibel und entspricht der bekannten Logik großer und kleiner Gruppen. Trotz der gemischten Evidenz zahlreicher empirischer Studien hält *Lars Feld* die These per Saldo für bestätigt.

Allerdings ist diese Erkenntnis für politische Reformen nicht besonders gut geeignet. Eine so verstandene Fragmentierung ist nämlich ein elementares Charakteristikum einer Demokratie und einer pluralistischen Gesellschaft. Dies will sicher

niemand grundsätzlich in Frage stellen. Das Gegenteil von Fragmentierung ist eine Konzentration der Macht. Insofern sind die diesbezüglichen Reformoptionen für die politische Ebene eng begrenzt.

Dabei sind zwei Ausnahmen denkbar. Die eine besteht in dem Vorschlag, dem Finanzminister mehr Macht zu geben (*Feld* in diesem Band, *Hallerberg/von Hagen* 1999), so dass dieser eine übermäßige Verschuldung mit seinem Veto verhindern könnte. Damit sind in verschiedenen Ländern gute Erfahrungen gemacht worden, allerdings nicht bei starken ideologischen Gegensätzen (*Hallerberg/Strauch/von Hagen* 2009). Es setzt prinzipiell voraus, dass der Finanzminister als Person stärker an seinem Renommee in der Fachwelt und an seinem Platz in den Geschichtsbüchern interessiert ist, als an seiner Stellung in seiner Partei und in der Tagespolitik. Dies mag für Bundesverfassungsrichter und Mitglieder in Zentralbankräten, die bereits an der Spitze ihrer Karriere angelangt sind, relevant sein, für Finanzminister aber wohl eher selten.

Eine zweite Ausnahme könnte aus dem Befund folgen, dass präsidentiale Systeme geringere Defizite haben als parlamentarische Systeme (*Persson/Tabellini* 2003). Sollte man also in Deutschland ein Präsidial-System einführen, die direkte institutionelle Abhängigkeit der Regierung vom Parlament aufheben und beide direkt vom Volk wählen lassen? Dies hätte auch eine Reihe anderer Vorteile (*Kruse* 2010c) und wäre sicher einer perspektivischen Diskussion wert. Wenn man dann der Regierung ein Vetorecht gegen Budgetwünsche des Parlaments geben würde, wären die Barrieren für überzogene Staatsdefizite vermutlich höher. Allerdings hängt dies auch davon ab, ob die gegenwärtige Anreizdominanz der Parteien gegenüber allen Akteuren beseitigt oder reduziert wird.

Zur Begrenzung der Staatsverschuldung fiskalische Restriktionen (z. B. die deutsche Schuldenbremse) gesetzlich zu formulieren, ist grundsätzlich ein geeigneter Weg, der schon verschiedentlich beschritten wurde (*Kastrop/Snelting* 2008, *Feld* in diesem Band). Allerdings sind diese Restriktionen in der Vergangenheit nicht immer erfolgreich durchgesetzt worden. Gründe waren zum Beispiel, dass zur Umgehung der Grenzen Nebenhaushalte und Sondervermögen eingerichtet wurden und dass eingebaute stabilitätspolitische Ausnahmeklauseln allzu leicht genutzt werden konnten.

Letzteres weist auf ein grundsätzliches Problem hin. Fiskalische Regeln enthalten fast immer solche Ausnahmeklauseln und die Politiker entscheiden selbst über ihre Anwendung. Zu kritisieren ist nicht so sehr die Existenz von Ausnahmeklauseln per se. Außergewöhnliche Problemlagen, die oft auch unvorhersehbar sind (z. B. die jüngeren Finanzkrisen) müssen es – auch im wohlverstandenen langfristigen Interesse der Gesellschaft – grundsätzlich ermöglichen, außergewöhnliche Maßnahmen zu ergreifen, die auch mit unvorhersehbaren Staatsausgaben verbunden sein können.

Kritisch zu betrachten ist vielmehr, dass die Politiker, die aufgrund ihrer kurzfristigen Anreizstrukturen höhere Ausgaben tätigen wollen, im Einzelfall de facto

selbst darüber entscheiden können, ob die Ausnahmesituation im Sinne des betreffenden Gesetzes tatsächlich gegeben ist oder nicht. Der Grund liegt darin, dass das Parlament über ein Legitimationsmonopol (Kruse 2008) verfügt. Das heißt, es existiert keine andere Institution, die unabhängig vom Parlament (und damit von den Mehrheitsparteien) demokratisch legitimiert ist. Insbesondere existiert im besagten Fall kein Erfordernis für eine Zustimmung durch parteiunabhängige Institutionen.

Dies tangiert die fast schon klassische Diskrepanz zwischen den Politikern, die ein allgemeines Mandat der Bürger haben und kurzfristig wieder gewählt werden wollen, und den Experten, die es inhaltlich *besser wissen* und eine längerfristige Sichtweise, aber keine demokratische Legitimation haben. Dies ist auch im Kontext der Politikberatung und ihrer Probleme und Missverständnisse häufig diskutiert worden (Priddat/Theurl 2004, Kruse 2010b).

Im Papier von *Lars Feld* werden im Wesentlichen die Finanzverfassung problematisiert und Änderungen erörtert. Dieses Korreferat problematisiert die politische Verfassung, die die grundlegenden Anreizstrukturen für finanzpolitische Entscheidungen bestimmt. Es wird zur Lösung des Problems vorgeschlagen, das politisch-institutionelle System so grundlegend zu verändern, dass die Akteure der praktischen Finanzpolitik andere sind als diejenigen, die über eventuelle Ausnahmen von Verschuldungsregeln entscheiden und sie daher auf diese keinen starken Einfluss ausüben können. Die Entscheidungsträger der Regelsetzung und der Gewährung von Ausnahmen sollten nicht dem Interessenkomplex der Politischen Klasse angehören. Die gesetzliche Formulierung der Verschuldungsregeln sollte auch nicht von den Politikern allein vorgenommen werden können.

Dies setzt voraus, dass das bisherige Legitimationsmonopol der Politischen Klasse beseitigt und durch eine differenzierte demokratische Legitimation mehrerer Institutionen abgelöst wird. Dies ist ein Kernelement von umfassenderen Überlegungen zur Umgestaltung unseres politischen Systems, die zusammenfassend als *Demokratische Reformkonzeption* bezeichnet werden. Diese sind an anderer Stelle (Kruse 2010c und 2008) genauer dargelegt worden. Die wichtigsten Strukturen werden hier in Abb. 1 skizziert. Daraus ist ersichtlich, dass in der Reformkonzeption sowohl das Parlament und die Parlamentarischen Fachräte als auch die Regierung und der Senat direkt von den Bürgern gewählt werden. Sie haben jeweils eine eigenständige demokratische Legitimation für spezifische Kompetenzbereiche.

In den folgenden Ausführungen werden nur diejenigen institutionellen Elemente der Reformkonzeption erörtert, die für die Thematik der Begrenzung der Staatsverschuldung von unmittelbarer Relevanz sind. Die hierfür zentrale Institution, die sich von den bisherigen politischen Institutionen nach Zusammensetzung und Arbeitsweise deutlich unterscheidet und die gravierende Veränderungen im politischen System nach sich zieht, ist der Senat.

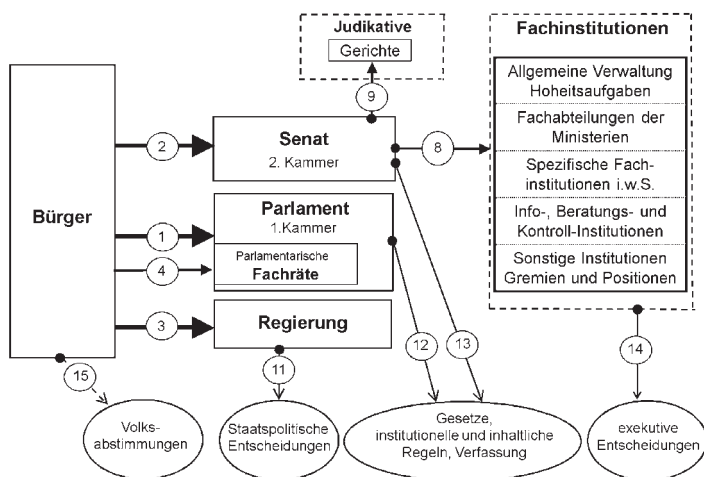


Abbildung 1: Überblick demokratische Reformkonzeption

## B. Parteien-unabhängiger Senat

Der Senat steht im Mittelpunkt der institutionellen Reformvorschläge zur Verhinderung einer überhöhten Staatsverschuldung. Der Senat wird direkt von den Bürgern gewählt und verfügt damit über eine eigenständige und direkte demokratische Legitimation für seine Aufgaben. Der Senat unterscheidet sich in mindestens zwei zentralen Punkten, die sich auf die personelle Zusammensetzung und auf die spezifische Arbeitsweise beziehen, gravierend von den bisher üblichen demokratischen Institutionen.

1. Der Senat besteht nicht aus Mitgliedern der Politischen Klasse und ist daher von den Interessen der Parteien unabhängig. Dies wird dadurch erreicht, dass (frühere und jetzige) Berufspolitiker, Mitglieder von Parlamenten und Regierungen sowie Parteifunktionäre explizit von einer Kandidatur zum Senat ausgeschlossen werden. Das Gleiche gilt für Verbandsfunktionäre und für dauerhafte Führungspersonen von partikularen Interessengruppen. Es kann ein Mindestalter von 35 Jahren vorgesehen werden.

Da ein wesentlicher Teil der inhaltlichen Aufgaben an externe Experten delegiert wird (vgl. Punkt 2.), ist es möglich, gleichzeitig das Mandat eines Senators und einen normalen Beruf auszuüben. Außerdem hat jeder Senator einen Stellvertreter, der ihn bei Abwesenheit vertreten kann. Dass die Senatoren ihre bisherigen Berufe während dieser Zeit nicht (ganz) aufgeben, fördert die Umsetzung der Zielsetzung, besonders qualifizierte Persönlichkeiten zu gewinnen, und trägt dazu bei, dass die Senatoren während ihrer höchstens zweimal vier Jahre währenden Amtszeit nicht doch quasi zu Berufspolitikern werden.

Es wird jeweils eine Teilmenge des Senats revolvierend gewählt, so dass sich die Amtszeiten der einzelnen Senatoren überlappen. Dies bewirkt eine höhere Kontinuität des Senats und macht die Senatszusammensetzung unabhängiger von einzelnen Wahlterminen. Die Entlohnung der Senatoren hängt von ihren Mitgliedschaften und Vorsitzen in Ausschüssen sowie von der tatsächlichen Sitzungspräsenz ab und ist (gemessen am Zeitaufwand) an der Bezahlung von Spitzenkräften in anderen Bereichen der Gesellschaft orientiert.

2. Inhaltlich stützt der Senat sich stark auf die Expertisen jeweils mehrerer einschlägig fachkompetenter Personen und Institutionen (vgl. C bis E). Sie liefern für alle Entscheidungen des Senats von ihm einzeln beauftragte Studien. Diese werden publiziert, um Transparenz herzustellen und um die Qualität zu sichern. Die Studien sollen auch die längerfristigen Wirkungen der Entscheidungen einbeziehen.

Während Politiker in der Regel recht kurzfristige Zeithorizonte haben (Wahltermine, Gedächtnis der Wähler, schnelllebiges politisches Echo in den Medien, fehlende Zurechenbarkeit usw.) sind professionelle Experten (sofern sie nicht Interessenvertreter sind) in der Regel langfristiger orientiert. Das Durchschauen langfristiger Zusammenhänge und deren adäquate Einbeziehung ist ein wesentlicher Teil ihrer professionellen Kompetenz, für die sie in ihrer Fach-Community einen entsprechenden Ruf erwerben, der ihre Karriere beeinflusst.

Der Senat hat im Wesentlichen drei Aufgaben, die für das Thema der Staatsverschuldung relevant sind. Er übt die Rolle einer Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung (u. a. bei Verschuldungsregeln) aus. Er entscheidet über Regelausnahmen und er trifft die Personalentscheidungen in allen staatlichen Fachinstitutionen und der Judikative.

## C. Senat als Zweite Kammer

Der Senat hat die Rolle der Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung,<sup>1</sup> also auch für die rechtlich verbindliche Institutionalisierung von Verschuldungsregeln. Die Verfahrensweise ist in Abbildung 2 dargestellt. Das Parlament erarbeitet einen Gesetzentwurf über eine Begrenzung der Staatsverschuldung und beschließt die-

---

<sup>1</sup> Die Existenz Zweiter Kammern ist in vielen Ländern ein institutioneller Bestandteil des politischen Systems, in Deutschland z. B. der Bundesrat. Die Aufgaben Zweiter Kammern bestehen idealerweise darin, vom Parlament beschlossene Gesetzentwürfe vor Inkrafttreten noch einmal fachlich und politisch zu überprüfen und die Wahrscheinlichkeit negativer Folgen von Zufallsmehrheiten, inhaltlichen und handwerklichen Fehlern, machttaktischen Motiven, kurzfristigen Moden, faulen Kompromissen etc. zu begrenzen. Dies scheitert jedoch in der Realität häufig an der institutionellen Konstruktion der Zweiten Kammern, die meist aus Vertretern der gleichen Parteien bestehen wie die Ersten Kammern. Vgl. zu Zweiten Kammern in der Praxis z. B. *Tsebelis / Money* (1997) und *Riescher / Ruß / Haas* (2010). Aus diesem Grund ist die Zweite Kammer in der Reformkonzeption (Senat) grundsätzlich anders konzipiert, nämlich unabhängig von den Parteien, so dass sie ihre Aufgaben effektiv erfüllen kann.

sen als Erste Kammer. Der Gesetzentwurf wird an den Senat als Zweite Kammer weitergeleitet (1). Dieser wählt einen spezifischen Senatsausschuss für das betreffende Gesetz, das die Verschuldungsregel beinhaltet (2). Der Senatsausschuss wählt (mit Beratung durch die jeweiligen Fach-Communities) seinerseits eine Reihe von Gutachtern (einzelne Experten, Expertengruppen oder Fachinstitutionen) aus den einschlägigen ökonomischen und anderen Sachgebieten aus (3). Jeder Gutachter wird unabhängig von den anderen mit der Erstellung einer fachlich kommentierenden und bewertenden Studie beauftragt. Die Gutachter sind gehalten, nicht nur die unmittelbaren, sondern auch die längerfristigen Effekte eines bestimmten Gesetzes genauer zu analysieren und seine zukünftigen Wirkungen abzuschätzen.

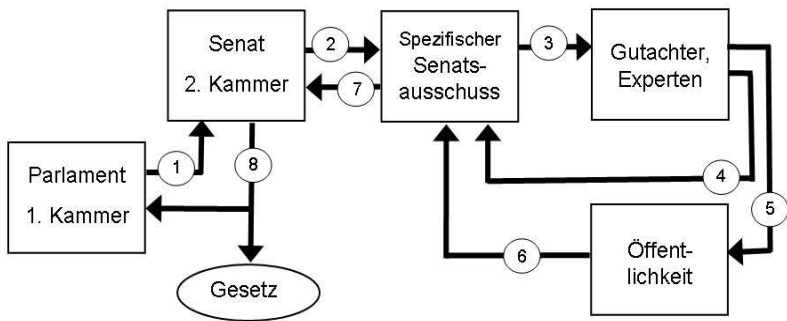


Abbildung 2: Senat als Zweite Kammer

Jede Studie wird unabhängig von den anderen an den Senatsausschuss abgeliefert (4). Alle Studien werden zeitnah und gleichzeitig publiziert (5), um die Expertenberatung des Senats für die Öffentlichkeit transparent zu machen, um Anreize für eine hohe fachliche Qualität der Studien zu setzen, um die inhaltliche Orientierung der Gutachter öffentlich zu machen, und um fachlich hochwertigen Input für die Diskussion in der Fachöffentlichkeit und in der allgemeinen Öffentlichkeit (Deliberation, Medien etc.) zu liefern. Auf dieser Basis können dritte Personen und Institutionen (Fachöffentlichkeit etc.) gegebenenfalls den Gesetzentwurf und die Gutachten kommentieren und ihre fachlichen Stellungnahmen ebenfalls dem Senatsausschuss übermitteln (6).

Die Studien (und ggf. weitere Kommentare) werden im Senatsausschuss diskutiert. Bei offenen Fragen werden gegebenenfalls Anhörungen durchgeführt und/oder weitere Experten befragt. Am Ende dieses Prozesses macht der Ausschuss an das Plenum des Senats einen Beschlussvorschlag (Annahme des Gesetzes oder Rückverweis mit Änderungsvorschlägen) mit ausführlicher Begründung (7). Der Senat diskutiert über den Beschlussvorschlag und entscheidet (8) entweder, das Ge-



setz in der vorliegenden Form anzunehmen oder es an das Parlament mit inhaltlichen Änderungsvorschlägen zurückzuverweisen.

Auf diese Weise ist gewährleistet, dass die ökonomische Fachkompetenz einen wesentlichen Einfluss auf die Formulierung von Verschuldungsregeln hat. Die Experten sind von den parteipolitischen Interessen der praktischen Finanzpolitik unabhängig. In ihren Gutachten haben die längerfristigen Zielsetzungen und Wirkungen einen adäquaten Stellenwert. Die Verschuldungsregeln sind dann sowohl durch das Mandat des Parlaments als auch des Senats demokratisch legitimiert.

Auch gegenwärtig spielen die Experten eine wesentliche Rolle für politische Entscheidungen und zwar sowohl in institutionell abgesicherter Weise (Beiräte, Kommissionen etc.) als auch in Form von Einzelfallberatung. Allerdings werden sie häufig schon nach dem zu erwartenden, erwünschten Ergebnis ausgewählt oder/und die Politiker können die Beurteilungen und Empfehlungen nach jeweiliger Opportunität selektiv nutzen. Das heißt, die kurzfristige Anreizstruktur der betreffenden Politiker bestimmt die Wahrnehmung und die Wirkung der Beratung.

Im Senatsmodell werden die Experten nach den Kriterien der Fachkompetenz und der inhaltlich-methodischen Pluralität ausgewählt und nicht nach ihrer politischen Ausrichtung bezüglich des fraglichen Themas. Ihre Ergebnisse werden (unabhängig von ihrem Anklang bei den Politikern) prominent (als offizielle Gutachter des Senats) veröffentlicht. Die Experten sind nahe an den relevanten Entscheidungsträgern angesiedelt, da der demokratisch legitimierte, parteiunabhängige Senat die Rolle der Zweiten Kammer ausübt. Die Urteile der einschlägigen Experten werden in der Regel einen großen Einfluss auf die Senatsentscheidungen haben.

Zusätzlich erzeugt die spezifische Arbeitsweise des Senats eine Vorfeldwirkung auf die politische Sphäre. Die starke Rolle der Fachkompetenz bei den Entscheidungen des Senats wird vermutlich das Parlament und die Regierung veranlassen, ihrerseits die Beratung durch eigene oder externe Experten (stärker als bisher) ergebnisoffen in die Diskussionen und Entscheidungen einzubeziehen. Insgesamt kann man sagen, dass die einschlägigen Experten in der Reformkonzeption eine sehr bedeutende und nicht machtpolitisch geprägte Rolle für die demokratischen Entscheidungen spielen.

## **D. Entscheidungen über Regelausnahmen**

Der Senat ist zuständig für die Genehmigung der Inanspruchnahme eventueller Ausnahmeklauseln in den Verschuldungsregeln in Einzelfällen. Das Prozedere ist analog zu demjenigen bei der Gesetzgebung (vgl. Abb. 2). Wenn die Regierung oder die Parlamentsmehrheit eine Ausnahmeklausel von einer allgemeinen Verschuldungsregel in Anspruch nehmen will, stellt sie einen entsprechenden Antrag beim Senat. Dieser beauftragt dazu einschlägige Experten, die die inhaltliche Rationalität und Nachhaltigkeit aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive überprüfen

und dem Senat entsprechend eine Annahme oder Ablehnung empfehlen. Der Senat entscheidet über den Antrag.

Staatsausgaben, die zu einer überhöhten Verschuldung führen, werden auf diese Weise nur dann zugelassen, wenn sie vorher von fachkompetenten unabhängigen Ökonomen begutachtet wurden, die institutionellen Einfluss haben. Der wesentliche Unterschied zu den Vorschlägen von *Lars Feld* besteht darin, dass die eigentliche Entscheidung über die Regelausnahme im konkreten Fall von einer demokratisch legitimierten Institution des Staates getroffen wird, die nicht mit den politischen Interessen der aktuell Regierenden verbunden ist.

### **E. Personalentscheidungen in staatlichen Fachinstitutionen**

Die Institutionen des Staates außerhalb des Senates werden in der Reformkonzeption in drei Gruppen unterteilt, nämlich politische Institutionen, Fachinstitutionen und Judikative. Während die politischen Institutionen (Parlament, Parlamentarische Fachräte, Regierung) vom Volk gewählt werden und eine direkte demokratische Legitimation haben, sind die Aufgaben, Ziele und Kompetenzen der staatlichen Fachinstitutionen durch Gesetze etc. definiert.<sup>2</sup> Innerhalb dieser Grenzen sind diese Fachinstitutionen in der Reformkonzeption weitgehend unabhängig, das heißt sie entscheiden nach eigener Erkenntnis ohne Einflussnahme der Politik und anderer Institutionen und Interessen.

Die staatlichen Fachinstitutionen oder einzelne Mitarbeiter von diesen werden (ebenso wie private Berater und ausländische Institutionen etc.) häufig als Experten zur Beratung des Senats in Betracht kommen. Auch insofern ist es wichtig, dass sie ihrerseits von parteipolitischen Anreizstrukturen unabhängig sind. Das Gleiche gilt analog für Gerichte (z. B. Verfassungsgericht), die gegebenenfalls

---

<sup>2</sup> Zu den staatlichen Fachinstitutionen gehören sämtliche Ämter und Organisationseinheiten der allgemeinen Verwaltung und alle spezifischen Institutionen auf den diversen Fachgebieten, z. B. Bundesbank, Bundeskartellamt, Regulierungs- und Aufsichtsbehörden etc., ebenso zahlreiche spezielle Ämter verschiedener Art sowie Forschungsinstitute und Universitäten etc. Das Gleiche gilt für die Informations- und Kontrollinstitutionen des Staates (wie z. B. der Bundesrechnungshof, Statistische Ämter etc.) sowie Positionen in staatlichen Beratungsinstitutionen (z. B. Sachverständigenrat, Monopolkommission etc.). Außerdem zählen zu den Fachinstitutionen auch andere Institutionen und Gremien verschiedener Art, in denen der Staat Leitungs- und/oder Aufsichtsratspositionen zu besetzen hat (z. B. in staatlichen Unternehmen, Rundfunkanstalten etc.). Eine Sonderstellung nehmen die Ministerien ein, die gegenwärtig über die hiesige (theoretische) Trennlinie von politischen Institutionen und Fachinstitutionen hinwegreichen. Auch in der Reformkonzeption gehören alle politischen Positionen eines Ministeriums zur Regierung. Sie können von dieser mit Personen ihres Vertrauens besetzt werden. Der stärker fachbezogene Teil eines Ministeriums gilt in der Reformkonzeption als Fachinstitution, in der die Karrieren nicht nach parteipolitischen, sondern nach fachlichen Leistungskriterien verlaufen, was durch den Senat gewährleistet wird.

über Gesetze und ihre Interpretation sowie über andere staatliche Entscheidungen zu urteilen haben.

Trotz der Unabhängigkeit solcher Institutionen müssen die Entscheidungen über das bestgeeignete Spitzenpersonal (sowie die laufende Beobachtung bezüglich ihrer Gesetzestreue, Effizienz etc.) in einer Demokratie durch eine demokratisch legitimierte Institution erfolgen. Dies ist bisher wegen des Legitimationsmonopols immer durch Institutionen oder Personen wahrgenommen worden, die der Politischen Klasse angehören. Dies zieht viele Probleme nach sich. In der Reformkonzeption gehören solche Personalentscheidungen zu den Aufgaben des Senats. Das Prozedere ist in Abbildung 3 skizziert.

Für die Entscheidungen bei der Besetzung von vakanten Vorstandspositionen einer Fachinstitution XY wählt der Senat eine spezifische Findungskommission (1), die zum Teil aus Senatsmitgliedern besteht. Diese Kommission wird durch Experten aus dem jeweiligen Fachgebiet ergänzt (2), die vom Senat nach einschlägiger fachkundiger Beratung ausgewählt werden. Die Findungskommission wählt eine/n Kandidaten/in für die vakante Position aus und schlägt sie/ihn dem Senat vor (3). Der/die neue Amtsinhaber/in wird vom Senat formell gewählt und eingesetzt (4). Auf diese Weise sind auch die Fachinstitutionen und ihre Mitarbeiter von den Parteien unabhängig.

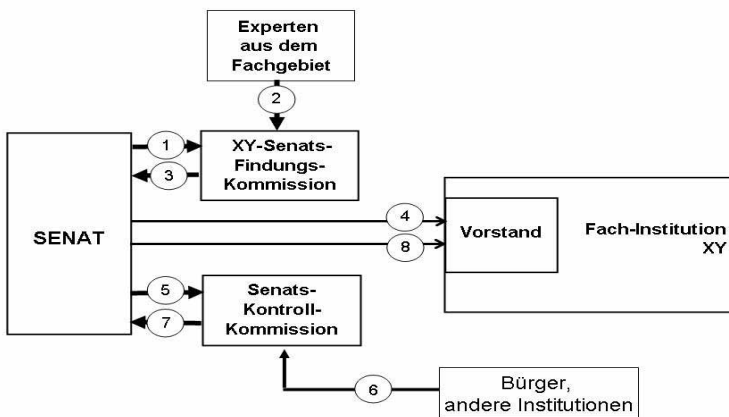


Abbildung 3: Senat und Delegation von Fachinstitutionen

Zur Überprüfung der laufenden Tätigkeit dieser staatlichen Institutionen wählt der Senat für bestimmte zusammengefasste Gruppen von staatlichen Institutionen Kontrollkommissionen (5), die diese staatlichen Institutionen beobachten und (insb. bezüglich Gesetzeskonformität, Arbeitsqualität, Budget, Effizienz etc.) beurteilen. Bezüglich der Arbeit dieser staatlichen Fachinstitutionen ist die Kontrollkommis-

sion der Ansprechpartner für Bürger und andere Institutionen (6). Die Kontrollkommission untersucht eventuelle Mängel, Beschwerden etc. In besonderen Fällen schlägt die Kontrollkommission dem Senat gegebenenfalls Sanktionen vor (7), die sogar (wenn die gesetzlichen Bestimmungen über die Position und die Verträge dies ermöglichen) bis zur Abberufung gehen können. Der Senat entscheidet wenn nötig über Sanktionen, Abberufung etc. (8).

Bezüglich der Judikative können wir schon bisher davon ausgehen, dass die Gerichte unabhängig von politischer Einflussnahme entscheiden. Aber auch hier ist es eigentlich ein Systemfehler als Folge des Legitimationsmonopols, dass z. B. die Richter am Bundesverfassungsgericht und den obersten Bundesgerichten, die auch in Fällen zu urteilen haben, die inhaltlich politische Entscheidungen betreffen, von parteipolitisch zusammengesetzten Gremien ausgewählt werden.

Nach der Überwindung des Legitimationsmonopols können diese Aufgaben vom Senat ausgefüllt werden. Das Prozedere ist dabei analog zu den Pfeilen 1 bis 4 in der Abb. 3. Die Pfeile 5 bis 8 kommen hier im Regelfall nicht in Betracht, da dies die richterliche Unabhängigkeit einschränken könnte.

Als Ergebnis dieses Abschnitts kann man davon ausgehen, dass die staatlichen Fachinstitutionen und deren Mitarbeiter in der Reformkonzeption keine parteipolitisch beeinflussten Anreizstrukturen haben. Sie werden, wenn sie als Experten zur Beratung des Senats herangezogen werden, ihre Bewertungen unter fachlichen Gesichtspunkten entwickeln. Dies gilt natürlich auch für die Beurteilung einer Überschreitung einer Verschuldungsgrenze in einer außergewöhnlichen Lage.

## F. Fazit

In seinem Beitrag zu diesem Band schlägt *Lars Feld* kleinere Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen der Finanzpolitik vor, die in absehbarer Zeit eingeführt werden können. Seinen Vorschlägen kann man ohne weiteres zustimmen. Der vorliegende Beitrag betrachtet die Probleme und die Lösungsperspektiven grundsätzlicher und langfristiger und richtet sich auf einige Grundelemente des politischen Systems. Hier wird der Ansatzpunkt zu einer Verhinderung einer überzogenen Staatsverschuldung darin gesehen, die Akteure der Finanzpolitik institutionell von denjenigen abzukoppeln, die über die Verschuldungsregeln und ihre Anwendung entscheiden. Dies erfordert eine Überwindung des Legitimationsmonopols der Politischen Klasse, wie sie in der Reformkonzeption dargelegt wird. Dazu wird ein Senat installiert, der von den Parteien unabhängig ist und die vorhandene politikunabhängige Fachkompetenz explizit und wirkungsvoll einbezieht. Dies führt auch zu einer stärkeren Berücksichtigung langfristiger Wirkungen der Staatsverschuldung. Es impliziert allerdings eine grundlegende Reform des politischen Systems, die erhebliche Widerstände der Politischen Klasse zu erwarten hätte und erst längerfristig wirksam werden könnte.

## Literatur

- Feld, L.* (2011): Krise der Staatsfinanzen: Institutionelle Rahmenbedingungen für eine solide Finanzpolitik, in: Theurl, T. (Hg.): Institutionelle Hintergründe von Krisen, Berlin, Duncker & Humblot.
- Hagen, J. von* (1991): A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints, *Journal of Public Economics* 44, pp. 99 – 110.
- Hallerberg, M. / Hagen, J. von* (1999): Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union, in: Poterba, J. / Hagen, J. von (eds.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, pp. 209 – 232.
- Hallerberg, M. / Strauch, R. R. / Hagen, J. von* (2009): *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge.
- Kastrop, C. / Snelting, M.* (2008): Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel, *Wirtschaftsdienst* 88 (6), S. 375 – 382.
- Kirchgässner, G.* (2002): The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence, in: Winer, S. L. / Shibata, H. (eds.): *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics*, Cheltenham, pp. 145 – 177.
- Kruse, J.* (2008): Das Monopol für demokratische Legitimation und seine Überwindung. Zur konstitutionellen Reform der staatlichen Strukturen, in: Bayer, S. / Zimmermann, K. W. (Hg.): *Die Ordnung von Reformen und die Reform von Ordnungen: Facetten politischer Ökonomie*, Marburg, S. 203 – 279.
- Kruse, J.* (2010a): Das Governance-Dilemma der demokratischen Wirtschaftspolitik, in: Ohr, R. (Hg.): *Governance in der Wirtschaftspolitik*, Berlin, S. 41 – 71.
- Kruse, J.* (2010b): Wissen für demokratische Entscheidungen, in: Theurl, T. (Hg.): *Institutionelle Hintergründe und Konsequenzen von Wissen*, Berlin, S. 115 – 140.
- Kruse, J.* (2010c): Eine Demokratische Reformkonzeption: Mehr Einfluss für die Bürger und mehr Fachkompetenz und Langfristigkeit bei politischen Entscheidungen, Diskussionspapier, URL: <http://www.hsu-hh.de/kruse/>
- Persson, T. / Tabellini, G.* (2003): *The Economic Effects of Constitutions: What Do the Data Say?*, Cambridge and London.
- Priddat, B. P. / Theurl, T.* (2004): *Risiken der Politikberatung. Der Fall der Ökonomen*, Baden-Baden.
- Riescher, G. / Ruß, S. / Haas, C.* (2010): *Zweite Kammern*, 2. Auflage, München.
- Tsebelis, G. / Money, J.* (1997): *Bicameralism*, Cambridge.

# Business Capture und die Finanz- und Wirtschaftskrise in Russland

Von *Joachim Zweynert*, Erfurt und Hamburg\*

## Abstract

The present paper argues that the deep impact of the world-wide financial and economic crisis on the Russian economy can only be understood if the institutional structure of the Russian economy is taken into account. The basic explanation for Russia's economic vulnerability is that even twenty years after the beginning of the reform processes, the economic and the political sphere are still deeply intertwined, so that economic crises transform into political power struggles and vice versa. The Russian government, it is argued, has skillfully exploited the crisis to foster its grip on the economy. The crisis has thus led to a further deterioration of the institutional structure of the Russian economy.

## A. Einleitung

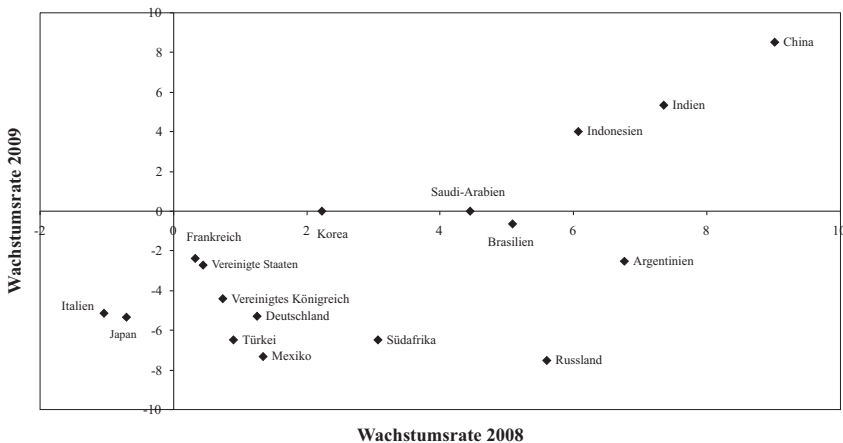
*Douglass C. North, John Joseph Wallis und Barry R. Weingast* (2009) beginnen ihren ambitionierten Versuch, ein „conceptual framework for interpreting recorded human history“ zu begründen, mit einer grundlegenden Beobachtung: Arme Länder seien nicht etwa deshalb arm, weil sie langsamer wachsen als reiche Länder – *wenn* sie wachsen, sei gerade das Gegenteil der Fall –, sondern deshalb, weil sie in Krisenzeiten deutlich stärker schrumpfen und länger benötigen, um sich wieder zu stabilisieren (*North/ Wallis/ Weingast* 2009, S. 3 ff.). Der wesentliche Grund hierfür sei in der Regel nicht nur in der wirtschaftlichen Struktur der ärmeren Länder zu suchen, sondern auch und vor allem in ihrer gesellschaftlichen Gesamtordnung: Da die wirtschaftliche und die politische Sphäre nicht deutlich voneinander abgegrenzt seien, komme es im Falle von ökonomischen Krisen zu Macht- und Umverteilungskämpfen innerhalb der wirtschaftlichen und politischen Eliten, die die Gesellschaft insgesamt destabilisieren.

---

\* Der Beitrag entstand zum Teil im Rahmen des dankenswerter Weise vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) unterstützten Forschungsverbundes KomPost: Institutionen und institutioneller Wandel im Postsozialismus: Zwischen Geschichtlichkeit und globalem Anpassungsdruck. Ich danke meinem Diskutanten Philipp Harms und den anderen Teilnehmern der Ausschusstagung für wertvolle Anregungen. Es gilt dabei der übliche Disclaimer.

Diese These, die auf der meiner Einschätzung nach für die Analyse der russischen Volkswirtschaft sehr fruchtbaren Unterscheidung zwischen *limited access orders* und *open access orders* beruht, will ich hier als Ausgangspunkt wählen. Will man die Ursachen und möglichen Folgen der Krise in Russland begreifen, so lautet meine zentrale Hypothese, muss man von der Tatsache ausgehen, dass dort auch zwanzig Jahre nach dem Zusammenbruch der UdSSR Politik und Wirtschaft noch immer untrennbar miteinander verbunden sind und eine isolierte Betrachtung der ökonomischen Sachzusammenhänge der institutionellen Realität des Landes deshalb nicht gerecht werden würde. Meine Analyse stellt gezielt auf die Wechselwirkungen zwischen Politik und Wirtschaft ab, die in der bisherigen Literatur nicht immer ausreichend Beachtung gefunden haben. Da es mir – der Thematik der Ausschusssitzung entsprechend – weniger um die Krise selbst geht als um deren institutionellen Hintergründe, werde ich nur relativ sparsam auf die wesentlichen empirischen Befunde eingehen, wie sie den periodischen Veröffentlichungen von World Bank, IMF oder EBRD entnommen werden können.

Wie aus untenstehender Grafik hervorgeht, die die Differenz der Wachstumsraten der Jahre 2008 und 2009 zeigt, ist Russland von der Krise so hart getroffen worden wie kein anderes G20-Land (Guriev / Tsyvinski 2010, S. 18), wobei der Unterschied zu den anderen BRICS-Staaten besonders deutlich ins Auge fällt.



Quelle: Guriev / Tsyvinski 2010, S. 18.

Abbildung 1: BIP-Wachstum in ausgewählten G-20-Ländern, 2008 und 2009

Um die besondere Krisenanfälligkeit Russlands zu verstehen, muss man vor allem die Veränderungen ins Visier nehmen, die sich dort in den letzten sechs bis sieben Jahren im Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft vollzogen haben. Die grundlegende Beobachtung lautet dabei, dass die erste Dekade der Transformation

durch den zunehmenden Einfluss privater Wirtschaftsakteure auf die Wirtschaftspolitik charakterisiert war (*state capture*), während vor allem die Phase seit etwa 2003 durch den Versuch des Staates geprägt ist, seinen Einfluss auf die Geschäftspolitik der Großunternehmen auszuweiten (*business capture*). Worum es hier im Wesentlichen geht, sind Machtverschiebungen innerhalb der und zwischen den wirtschaftlichen und politischen Eliten. Ein schwacher Staat, dem es nicht oder in nicht ausreichendem Maße gelingt, sein Gewaltmonopol durchzusetzen, stellt den alles entscheidenden institutionellen Hintergrund für solche intra-elitären Auseinandersetzungen dar, wie sie für viele Schwellen- und Entwicklungsländer typisch sind. Um sie analytisch in den Griff zu bekommen, sollte man nicht von einem *state as single actor*-Ansatz ausgehen, wie er für die Public Choice von Olson ([1965] 2003; 1982) bis *Acemoglu/Robinson* (2006) typisch ist, sondern besser von dem, was *North/Wallis/Weingast* (2009, S. 19 ff.) als *collective state* bezeichnen.

Bei meiner nachfolgenden Analyse werde ich zu zeigen versuchen, dass die russische Krise der Jahre 2008 und 2009 in weit stärkerem Maße hausgemacht war, als dies sowohl in Russland selbst als auch im Ausland in der Regel wahrgenommen wird. Dabei werde ich in fünf Schritten vorgehen. Im nächsten Abschnitt werde ich die Theorie des kollektiven Staates darstellen, wie sie von *North/Wallis/Weingast* entwickelt worden ist und die russische Wirtschaftspolitik seit 1990 skizzenhaft dazu in Beziehung setzen. Im dritten Abschnitt werde ich zeigen, dass die Krise an den Finanzmärkten in Russland schon im August 2008 begann, also vor dem Zusammenbruch von Lehman Brothers und den dadurch ausgelösten weltweiten Turbulenzen. Außerdem werde ich dort verdeutlichen, auf welche Weise die systematische Verstärkung des staatlichen Einflusses die Anfälligkeit der russischen Volkswirtschaft für die Finanzkrise entscheidend erhöht hat. Im vierten Teil versuche ich die These zu belegen, dass die russische Regierung die Krise dazu genutzt hat, Russlands Weg in den Staatskapitalismus zu forcieren. In der Schlussbemerkung gehe ich der Frage nach, wie wahrscheinlich es ist, dass die Krise als eine institutionelle Reinigungskrise wirken und Russland den Weg des zunehmenden *business capture* wieder verlassen wird.

## **B. Die Theorie des kollektiven Staates und die russische Transformation**

### **I. Der Ansatz von North, Wallis und Weingast**

*North/Wallis/Weingast* identifizieren Gewalt als das Kernproblem, das alle Gesellschaften zu lösen haben. Soziale Ordnungen können dann danach klassifiziert werden, welcher Strategie sie sich dabei bedienen, Gewalt einzuhegen. Die wesentliche Innovation der Autoren besteht sicherlich darin, dass sie die *Public Choice* und verwandte Ansätze, die in der Regel implizit von der Annahme ausgehen, dass der Staat über ein Gewaltmonopol verfügt, durch eine Theorie des *kollektiven Staates*



tes ergänzen, in dem genau dies nicht der Fall ist. Seit der neolithischen Revolution vor ca. 10.000 Jahren habe es weltweit im Wesentlichen nur zwei Ordnungsformen gegeben, *limited access orders* und *open access orders*. Der entscheidende Unterschied ist: Nur in *open access orders* verfügt der Staat über ein klar definiertes Monopol auf die Ausübung legitimer Gewalt, wie es von *Max Weber* (1964, Bd. 1, S. 39) als das entscheidende Charakteristikum von *Staatlichkeit* postuliert wurde. Während bis zur Gegenwart die Zahl der konsolidierten *open access orders* überschau- bar sei, wurde und wird, so *North/Wallis/Weingast*, Macht in den meisten Gesellschaften der Vergangenheit und Gegenwart durch rivalisierende Gruppen ausgeübt, die im Rahmen eines kollektiven Staates einen Herrschaftskompromiss miteinander geschlossen haben (*North/Wallis/Weingast* 2009, S. 23 f.).

Die Grundlogik des kollektiven Staates lautet, dass zwei Gewaltexperten über- einkommen, „to divide the world into two parts, one controlled by each specialist, and then to recognize each other’s rights to control the land, labour resources, and trading within their sphere“ (*North/Wallis/Weingast* 2009, S. 19). Bereits hier wird deutlich, dass sich in *limited access orders* keine strikte Trennlinie zwischen Politik und Wirtschaft ziehen lässt. Es besteht vielmehr eine *double balance* zwischen bei- den Bereichen: Der Kompromiss zwischen den rivalisierenden Gruppierungen in- nerhalb der Herrschaftskoalition basiert auf privilegiertem Zugang zu ökonomisch wertvollen Ressourcen, und diese Ressourcen stabilisieren ihrerseits das Macht- gleichgewicht – und zwar vor allem deshalb, weil sie es den einzelnen Gruppen ermöglichen, Gewaltexperten zu unterhalten. Man beachte, dass jede Veränderung im politischen oder wirtschaftlichen Kräfteverhältnis auch eine entsprechende Ver- änderung im jeweils anderen Bereich auslöst: Würde etwa eine Gruppe eine neue Einkommensquelle erschließen und dadurch relativ zu den anderen Gruppen reicher werden, so könnte sie mehr Gewaltexperten unterhalten und ihren neu gewonnenen Reichtum entsprechend in politische Macht transformieren. Genau dies ist der Grund, warum wirtschaftliche Krisen in *limited access orders* regelmäßig auch poli- tische Krisen hervorrufen. In der *limited access order* bedingen und verstärken sich der limitierte Zugang zum politischen und wirtschaftlichen Wettbewerb also gegen- seitig, während für die *open access order* entsprechend das Umgekehrte gilt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> „Open access orders exhibit a virtuous circle linking the control of violence and open access. The political system limits access to the means of violence; open economic and social access ensures that access to the political system is open; credible prohibitions on the use of violence to compete maintain open economic and social access; and political and judicial systems enforce prohibitions on the use of violence. Similarly, open access to organizations in all systems sustains competition in all systems. Competition in all systems, in turn, helps sustain open access.“ (*North/Wallis/Weingast* 2009, S. 110).

## II. Transformation und kollektiver Staat in Russland

*Violence and Social Order* ist in erster Linie ein Beitrag zur Theorie des institutionellen Wandels. Ich will diesen Aspekt hier jedoch bewusst vernachlässigen und mich auf die Frage konzentrieren, inwieweit die darin enthaltene skizzenhafte Theorie der *limited access orders* dazu beitragen kann, den institutionellen Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise in Russland besser zu verstehen. Grundlegend dafür ist zunächst die Einsicht, dass das, was sich seit nunmehr zwanzig Jahren in Russland abspielt, eben keine umfassende Transformation – im Sinne eines Überganges von einer *limited* zu einer *open access order* – ist, sondern, wenn überhaupt, eine partielle Erweiterung des Zuganges zu den wirtschaftlichen und den politischen Märkten.<sup>2</sup> Vor allem und in erster Linie aber handelt es sich, so lautet meine These, um intra-elitäre Auseinandersetzungen und Umverteilungskämpfe, bei denen die weiteren Bevölkerungskreise (also die Nicht-Elite im Sinne *Acemoğlu / Robinsons* 2006, S. xii) noch immer – und wieder in zunehmendem Maße – auf die Rolle des unbeteiligten (wenngleich betroffenen) Zuschauers beschränkt werden.

Dabei muss man nicht unbedingt in Abrede stellen, dass Marktwirtschaft und Demokratie – also ein Übergang von der *limited* zur *open access order* – das ursprüngliche Ziel der in den frühen 1990er Jahren begonnenen Reformen darstellten. Aber Gorbachev und vor allem Jelzin übersahen offenkundig, dass vom einst allmächtigen sowjetischen Staat um 1990 lediglich eine bröckelnde Fassade übrig war, weil bereits seit der Brezhnev-Ära mafiöse Parallelstrukturen das staatliche Gewaltmonopol mehr und mehr unterminiert hatten.<sup>3</sup> Ein staatliches Gewaltmonopol indes stellt eine alles entscheidende notwendige Bedingung für das Funktionieren einer *open access order*<sup>4</sup> und damit auch für die Institutionalisierung einer klar definierten Grenze zwischen Wirtschaft und Politik dar. Unter der Bedingung eines schwachen (also: kollektiven) Staates führen überhastete wirtschaftliche Reformen dazu, dass wirtschaftlich potente Akteure ihren Reichtum in politische Macht transformieren können, wie man dies in Russland in den frühen 1990er Jahren sehr deutlich beobachten konnte. Höhepunkt des *state capture*,<sup>5</sup> in dessen Rahmen die soge-

<sup>2</sup> North / Wallis / Weingast unterscheiden zwischen zwei grundlegenden Formen institutionellen Wandels: Zum einen die Entwicklung innerhalb der *limited access order* (die Autoren unterscheiden dabei die Subkategorien der *fragilen*, *basic* und *reifen* LAO) und zum anderen den Übergang von der *limited* zur *open access order*. In diesem Sinne handelt es sich bei der post-sowjetischen Entwicklung in Russland um einen Wandlungsprozess innerhalb der *limited access order*, wobei die meisten wissenschaftlichen Beobachter übereinstimmen dürften, dass die Phase der frühen 1990er Jahre wohl eher als ein Rückschritt denn als ein Fortschritt zu charakterisieren wären, wenn man die Entfernung zur *open access order* zum Maßstab nimmt.

<sup>3</sup> Zur Entstehung der russischen Mafia in der Brezhnev-Ära siehe etwa *Vaksberg* (1991).

<sup>4</sup> Dies ist aber keinesfalls eine hinreichende Bedingung, weil ein Staat sein Gewaltmonopol eben nicht unbedingt dazu nutzen muss, die *rule of law* einzuführen.

<sup>5</sup> Vgl. zur Theorie des *state capture* *Hellman et al.* (2003). Der vielleicht erste Fall eines *state captures* in der Neuzeit ließ sich in Preußen nach 1806 beobachten, als es der Junker-Klasse gelang, ihre wirtschaftliche Potenz auch politisch zur Geltung zu bringen (vgl. dazu *Zweynert* 2010a, im Erscheinen).

nannten Oligarchen bestimmenden Einfluss auf die Politik erhielten, war das sogenannte *loans for shares*-Programm, in dessen Rahmen die Regierung Anteile an staatseigenen Unternehmen deutlich unter Wert verpfändete, um Jelzins Präsidentschaftswahlkampf 1996 zu finanzieren.<sup>6</sup> Mit seinem Versuch, die Vertikale der Macht zu stärken, schien Vladimir Putin die richtigen Schlussfolgerungen aus der Jelzin-Ära gezogen zu haben – und nicht wenige russische Beobachter sahen darin zunächst vor allem eine Voraussetzung dafür, die *rule of law* zu stärken. Spätestens seit 2003 und dem Fall Yukos ist indes klar, dass es eben nicht darum ging, die institutionellen Voraussetzungen für einen offenen Leistungswettbewerb zu schaffen. Vielmehr handelte es sich noch immer um eine intra-elitäre Auseinandersetzung, im Rahmen derer der Staat wieder eine stärkere Präsenz auf den Kommandohöhen der Großunternehmen einforderte.

Am Vorabend der Krise kam es in Russland zu einer immer stärkeren Verflechtung von Staat und Wirtschaft. Das deutlichste Anzeichen dafür ist, dass der Staatsanteil an der Börsenkapitalisierung zwischen 2006 und 2008 von gut dreißig auf fünfzig Prozent angestiegen ist (*Voswinkel* 2008). In qualitativer Hinsicht findet der Glaube, dass nur der Staat die russische Volkswirtschaft modernisieren könne, seinen deutlichsten Ausdruck in der 2007 erfolgten Gründung von sechs großen staatlichen Holdings wie *Rosnanotech*, die dem Land eine führende Rolle in der Nanotechnologie erobern soll, *Rostechologies*, die technologische Innovationen fördern soll, und weiteren (vgl. dazu *Zverev* 2010).<sup>7</sup> Der Umstand, dass in ihrem Gründungsjahr 2007 nicht weniger als 13% der gesamten russischen Staatsausgaben oder 2,3% des BIP in diese Staatskooperationen gepumpt wurde (*Fjaerftoft/Blakkisrud* 2009, S. 4), spricht für die Entschlossenheit, mit der die Putin-Administration nach einer strategischen Kontrolle des Wirtschaftens strebt. Dieser Versuch, das asiatische Modell des *developmental state* nach Russland zu verpflanzen, hat indes bisher – wenig überraschend – ernüchternde Ergebnisse gezeigt, und es ist wohl kein Zufall, dass sich der schwelende Machtkampf zwischen Putin und Medwedjew im Frühjahr 2010 an diesem Thema entzündet hat. Das ist aber gewissermaßen nur die Spitze des Eisbergs. Denn in den letzten Jahren hat der Kreml erfolgreich versucht, seinen Einfluss auf alle Bereiche der russischen Volkswirtschaft auszudehnen, die der Regierung als strategisch bedeutsam erscheinen.<sup>8</sup> Das hat zur Folge, dass staatliche Beamte einen immer stärkeren Einfluss auf

<sup>6</sup> Relativierend zum *state capture* in Russland und insbesondere zum *loans for shares*-Programm *Treisman* (2010).

<sup>7</sup> Sehr wahrscheinlich ging es aber auch um handfeste Machtinteressen. So sehen einige Beobachter die Gründung der Staatsholdings im letzten Jahre der Präsidentschaft Putins als einen Versuch an, ihm und seinem Kreis von Vertrauten auch über die Amtszeit als Präsident hinweg direkten wirtschaftlichen Einfluss zu sichern. Dies entspräche perfekt der Logik einer *limited access order*, in der wirtschaftliche Potenz eine Grundvoraussetzung für die Gewinnung und den Erhalt politischer Macht ist.

<sup>8</sup> So wurde etwa am 21.03.2008 – als eines der letzten von Putin als Präsident implementierten Gesetze – das Gesetz zur Regulierung ausländischer Investitionen in strategische Branchen in zweiter Lesung verabschiedet (*Beiten Burkhardt* 2008).

das Wirtschaftsleben gewinnen. Vor diesem Hintergrund verdient es in Erinnerung gerufen zu werden, dass gerade die Verwaltungsreform zu jenen Reformvorhaben gehört, die nach 2004 auf Eis gelegt worden sind.

Mit dem steigenden Einfluss des Staates schwimmt im heutigen Russland – ähnlich wie in der Jelzin-Ära – die Grenze zwischen Wirtschaft und Staat. Doch handelt es sich heute nicht um ein *state capture* durch private Akteure, sondern eher umgekehrt um ein *business capture* durch den Staat (vgl. Yakovlev 2006). Die wenig überraschende Folge der zunehmenden Rolle, die staatliche Beamte in den Unternehmensleitungen spielen, ist, dass Russland in den letzten Jahren im Rating von *Transparency International* immer weiter abgerutscht ist. 2010 lag das Land im *Corruption Perception Index* zwischen Kenia und Sierra Leone auf Platz 154 von 178 Ländern.<sup>9</sup> Es ist dabei aber keineswegs so, dass die Phase des *state capture* vollständig durch eine des *business capture* abgelöst worden ist. Beides existiert vielmehr parallel, sind doch jene Oligarchen, die sich politisch konform verhalten, keineswegs aus ihren Positionen verdrängt worden. Insoweit wäre es auch verfehlt, von der Ausweitung der Einflussphäre des russischen Staats (weniger neutral könnte man auch von einem zunehmenden Übergreifen auf die Wirtschaft sprechen) direkt auf eine zunehmende Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols zu schließen. Das Kräfteverhältnis bzw. die Richtung der Entwicklung hat sich indes in den letzten Jahren geändert, und insofern bezeichnet *business capture* die derzeit vorherrschende Entwicklungstendenz.

Russlands wirtschaftspolitischer Kurs ist jedoch selbst in den höchsten Regierungskreisen keineswegs unumstritten. Bereits vor seiner Wahl zum Präsidenten deutete Dmitrij Medwedjew (2008) in seiner Krasnojarsker Rede vom Februar 2008 mit der Betonung der *vier I's* (Institutionen, Investitionen, Innovationen, Infrastruktur) und seiner expliziten Kritik an der Rolle staatlicher Beamter im Unternehmenssektor eine Kurskorrektur an, die aber – einmal abgesehen davon, dass unter seiner Präsidentschaft keine neuen Staatsholdings gegründet worden sind – bisher kaum praktische Ergebnisse gezeitigt hat.

### C. Die institutionellen Hintergründe der Krise in Russland

In einer Videobotschaft, die am 23. Oktober 2008 ausgestrahlt wurde, machte der russische Präsident Dmitrij Medwedjew die US-amerikanische Regierung direkt für die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise verantwortlich. Russland sei „bisher nicht in diesen Whirlpool geraten“ und habe ausgezeichnete Chancen, das auch zu vermeiden.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Vgl. *Transparency International* (2010). Für eine genauere Analyse der Korruption in Russland vgl. *Frye* (2010).

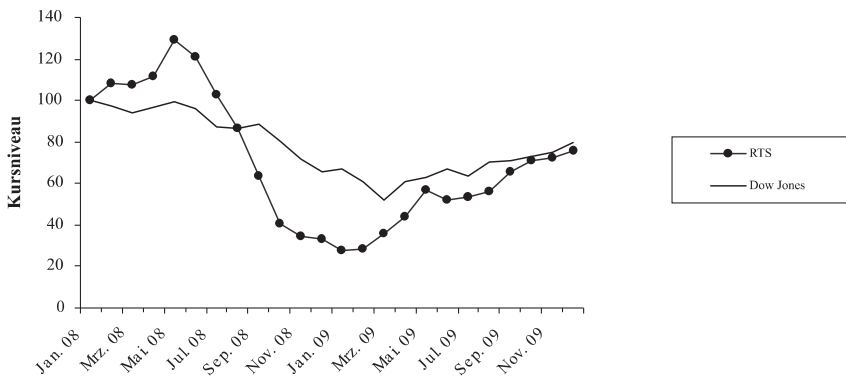
<sup>10</sup> Interessanterweise wurde diese Videobotschaft auf YouTube wegen *Verstoßen gegen das Urheberrecht* inzwischen entfernt.

## I. Der makroökonomische Rahmen vor der Krise

Zwar war es Ende Oktober bereits offenkundig, dass Russland in den Sog der internationalen Krise geraten war. Noch etwa zwei Monate zuvor aber war man auch in russischen Expertenkreisen recht zuversichtlich gewesen, dass das Land von der Krise weitgehend verschont bleiben werde. Tatsächlich gaben die Ausgangsbedingungen einigen Grund zum Optimismus: Die russische Volkswirtschaft war von 1999 bis 2008 mit durchschnittlich etwa 7 % jährlich gewachsen. In den ersten drei Quartalen 2008 hatte die Wachstumsrate sogar bei mehr als 8 % gelegen. Wie in den Jahren zuvor zeichnete sich nicht nur ein deutlicher Haushaltsüberschuss, sondern gar ein *double surplus* ab. Der Stand der Goldreserven betrug im August 2008 581 Mrd. US-Dollar, und der Stabilisierungsfonds war mit 157 Mrd. US-Dollar gefüllt, was etwa 9 % des BIP entsprach. Zieht man nun noch in Betracht, dass sich die Arbeitslosigkeit von 1999 bis 2008 mehr als halbiert hatte (von 12,9 % auf 6,3 %), das Durchschnittsgehalt im gleichen Zeitraum von 70 auf 400 US-Dollar gestiegen war und die Zahl der unter dem offiziellen Existenzminimum lebenden Personen entsprechend deutlich (von 29 % auf 13 %) zurückgegangen war (*Gurieff/Tsyvinski* 2010, S. 12 f.), dann schien sich tatsächlich der Umriss einer Volkswirtschaft im *take off* abzuzeichnen, die ähnlich wie Brasilien, Indien oder China ansetzte, in die erste Riege der Wirtschaftsnationen aufzusteigen. So war es vor dem Ausbruch der Krise eine in russischen politischen Kreisen viel diskutierte Frage, ob Russland im Jahre 2020 an fünfter oder an sechster Stelle der größten Wirtschaftsnationen der Erde stehen werde (*Institute for the Economy in Transition* 2009). Abgesehen von den beeindruckenden makroökonomischen Rahmendaten, beruhte der Optimismus der russischen Regierung vor allem darauf, dass die einheimischen Banken kaum mit jenen Märkten verflochten waren, von denen die Krise ihren Ausgang nahm. Tatsächlich hatte die Krise in Russland andere Ursachen, die direkt mit seiner politischen und institutionellen Entwicklung zu tun haben.

## II. Die Vorgeschichte der Krise in Russland

Vergleicht man den Verlauf des RTS, des wichtigsten russischen Börsenindicators, mit dem des Dow Jones, so fällt sogleich ins Auge, dass die Kursentwicklungen zwar grundsätzlich parallel verlaufen, dass dies aber nicht für den Zeitraum zwischen Mitte Juli und Mitte September 2008 gilt: In einem Zeitraum, in dem der Dow Jones auf einem Niveau von ca. 90 % seines Höchstwertes stagnierte, büßte der RTS bereits rund die Hälfte seines Werts ein.

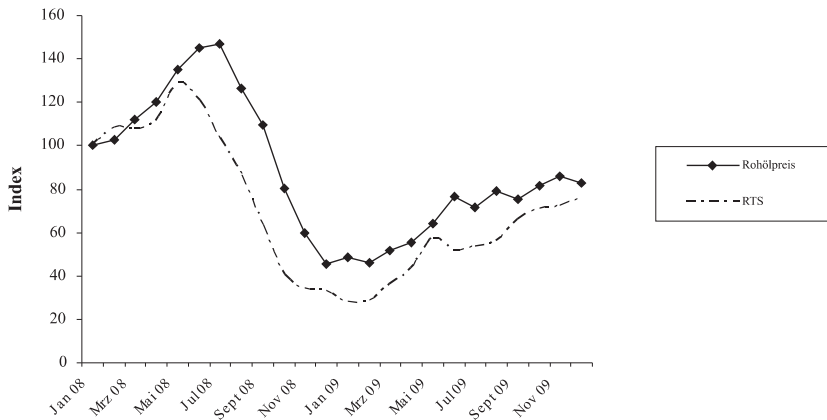


Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf [www.rts.ru](http://www.rts.ru) für den RTS und [www.onvista.de](http://www.onvista.de) für den Dow Jones Industrial Average

Abbildung 2: Die Kursentwicklungen des Dow Jones und des RTS während der Krise

Von den jeweils Mitte September erreichten Kursniveaus aus verläuft die weitere Entwicklung dann wieder parallel. Will man erklären, warum der Einbruch in Russland besonders drastisch war, so muss man sich auf diesen Zeitraum konzentrieren. Wann immer man über die makroökonomische Performance der russischen Volkswirtschaft spricht, sind Schwankungen des Ölpreises die erste Erklärungsvariable, die es zu betrachten gilt. Über die Frage, ob das russische Wachstum seit 1999 ausschließlich auf den gestiegenen Ölpreis zurückzuführen sei, ist in den letzten Jahren kontrovers diskutiert worden.<sup>11</sup> Unabhängig davon, wie stark man seinen Einfluss im Detail gewichtet: Weitgehend unstrittig dürfte sein, dass die bereits seit den frühen 1970er Jahren bestehende enge Korrelation zwischen BIP-Wachstum und Importerlösen für Öl und Gas noch immer besteht (für einen empirischen Nachweis siehe *Aslund* 2005). Da es hier aber um die institutionellen Hintergründe der Krise geht, will ich mich hinsichtlich dieser Frage kurz fassen. Fest steht, dass Russland vor der Krise ganz erhebliche *windfall profits* eingestrichen hat: So stiegen allein im Jahre 2005 die Einnahmen aus Rohstoffexporten im Vergleich zum Vorjahr um etwa 25%, während die mengenmäßige Zunahme lediglich rund 3% betragen hatte (*Obolenskij* 2006, S. 78). Vor diesem Hintergrund steht außer Frage, dass der im Zeitraum von Mitte Juli bis Mitte September um rund 40% gesunkene Ölpreis einen Teil des Einbruchs der russischen Börse zu erklären vermag. Doch wie die untenstehende Grafik belegt, gilt auch für den Ölpreis, dass der Absturz des RTS bereits einsetzte, während der Ölkurs noch eindeutig im Steigen begriffen war.

<sup>11</sup> Für eine Zusammenfassung der Kernargumente siehe *Sutela* (2005), für die neuesten Daten siehe *Ito* (2009).



Quellen: Eigene Berechnungen, basierend auf [www.rts.ru](http://www.rts.ru) für RTS; IMF und [www.indexmundi.com](http://www.indexmundi.com) für den Rohölpreis

Abbildung 3: Die Entwicklung des Rohölpreises und des RTS während der Krise

Gegen eine monokausale, auf den Ölpreis abstellende Erklärung spricht auch, dass die Leitindizes der OPEC-Länder, von denen die meisten sogar noch abhängiger von Erdölexporten sind als Russland, im gleichen Zeitraum im Durchschnitt „lediglich“ um 20% eingebrochen sind (vgl. Illarionov 2008).<sup>12</sup>

Der ausschließliche Blick auf den Ölpreis verdeckt nur allzu leicht die Tatsache, dass die Krise in ihrem Frühstadium vor allem innere Gründe hatte. Betrachten wir diese Gründe etwas näher: Am 18. Juli eskalierten die Spannungen zwischen der russischen Regierung und dem russisch-britischen Mineralölkonzern TNK-BP (*Manager Magazin* 2009). Nach Problemen mit der Erteilung eines Visums trat Unternehmenschef Robert Dudley am 24. Juli von seinem Posten zurück – der RTS verlor sogleich 4,5% seines Werts. Am gleichen Tag (dem 24. Juli) warf Vladimir Putin dem Vorstandsvorsitzenden der *Mechel AG*, eines der führenden russischen Bergbau- und Montanunternehmen, Igor Zyzin, finanzielle Unregelmäßigkeiten und Steuerhinterziehung vor (*Finanznachrichten* 2009), worauf eine massive Kapitalflucht einsetzte. Am 8. August schließlich begann der Georgien-Krieg, an dessen Ende die Anerkennung Südossetiens und Abchasiens durch die russische Regierung

<sup>12</sup> Hier und im nächsten Absatz folge ich weitgehend der Analyse dieses ehemals engen wirtschaftspolitischen Beraters Vladimir Putins, der aber unter Hinweis auf die zunehmende Verletzung rechtsstaatlicher Prinzipien in Russland am 21. Dezember 2005 einen Bruch mit der Putin-Administration vollzog und seitdem als einer der pointiertesten Kritiker der russischen Wirtschaftspolitik auftritt.

stand. Auf die internationale Kritik an der Anerkennung der beiden abtrünnigen Republiken reagierte Putin mit einer Rhetorik, die viele Beobachter an die Zeiten des Kalten Krieges erinnerte. Als Ergebnis dieser drei Ereignisse verzeichnete Russland allein im August 2008 eine Kapitalflucht von mehr als 7 Mrd. US-Dollar (*New York Times online* 2008) – im gesamten dritten Quartal 2008 waren es 16,7 Mrd. (*RIA Novosti* 2008).

Betrachten wir etwas näher, was diese politischen Ereignisse miteinander und mit der Tiefe des wirtschaftlichen Einbruchs zu tun haben: Bekanntermaßen hängt Russlands Zukunft als Erdölexporteur davon ab, ob es gelingen wird, neue Öl- und Gasfelder zu erschließen. Dazu sind die einheimischen Konzerne dringend auf westliches Kapital und vor allem *Know-how* angewiesen. Gleichzeitig jedoch hat die russische Regierung erkennen lassen, dass sie die Kontrolle über das Ölgeschäft anstrebt. So lautet eine der Erklärungen für die Verhaftung und Verurteilung Michail Chodorkovskijs, dem Kreml sei weniger das politische Engagement des Vorstandsvorsitzenden als vielmehr die geplante Kooperation der *Yukos* AG mit einem US-amerikanischen Konzern ein Dorn im Auge gewesen. Vor diesem Hintergrund galt TNK-BP vielen Beobachtern als ein Testfall, inwieweit eine gleichberechtigte russisch-westliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Rohstoffgewinnung noch möglich ist. Die politisch induzierte de-facto-Machtübernahme der russischen Seite innerhalb des *Joint Ventures* hat diese Frage vorläufig klipp und klar beantwortet. Damit ist auch die Frage völlig offen, ob Russland seine Stellung als wichtiger Erdöl- und Gasexporteur wird halten können. Die Anschuldigungen gegen Igor Zyzin riefen Erinnerungen an den Fall Chodorkovskij wach, und schon damals hatte eine massive Kapitalflucht nicht lange auf sich warten lassen.<sup>13</sup> Insbesondere seit den inzwischen periodisch auftretenden Gasstreits mit der Ukraine steht Russland hinsichtlich seiner Zuverlässigkeit als wirtschaftlicher Partner unter besonders sorgfältiger Beobachtung der westlichen Investoren. Wenn sie nach dem Georgien-Krieg ihr Kapital abzogen, dann hatte das nichts mit einer Verschwörung des Westens gegen Russland zu tun, wie einige russische Politiker verkündeten, sondern mit einer nüchternen Neubewertung der politischen Risiken.

Die Krise in Russland nahm ihren Ausgang also davon, dass der Staat das politische Signal aussendete, dass er seinen Einfluss – gerade im strategisch wichtigen Bereich der Rohstoffgewinnung – weiter ausdehnen wolle. Der Georgien-Krieg fiel bereits in eine Phase der durch diese Signale ausgelösten Verunsicherung. Die in- und ausländischen Investoren reagierten völlig rational, wenn sie die politischen Risiken ihrer Engagements neu bewerteten und entsprechend Kapital abzogen. Mit der US-amerikanischen Subprime-Krise hat das wenig bis gar nichts zu tun, aber sehr viel damit, dass in Russland noch immer keine klare Systemgrenze zwischen Staat und Wirtschaft etabliert ist und staatliche Übergriffe auf privates Eigentum jederzeit möglich sind. Bei derart unsicheren Eigentums-

---

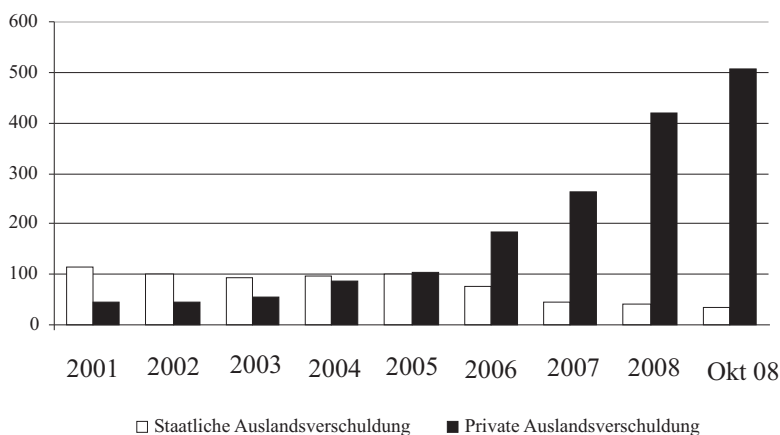
<sup>13</sup> Das Ausmaß der Kapitalflucht hatte sich in den sechs Monaten nach Chodorkovskijs Verhaftung vervierfacht (*Gudkov / Dubin* 2005, S. 2).



rechten reichen relativ schwache politische Signale aus, um beträchtliche Kapitalbewegungen auszulösen.

### III. State Capture und makroökonomische Volatilität

So klar die Indizien dafür sind, dass der Beginn der Krise in Russland zumindest wesentlich auch durch einheimische Faktoren bedingt war, so wenig steht außer Frage, dass Russland nach dem 15. September in den *Whirlpool* der internationalen Finanzkrise geraten ist. In diesem Abschnitt werde ich zu zeigen versuchen, dass auch die ausgeprägte makroökonomische Volatilität Russlands etwas mit seiner institutionellen Struktur zu tun hat. Um den Zusammenhang zwischen makroökonomischer Volatilität und Wirtschaftsordnung besser zu verstehen, ist es erhellend, zunächst Ausmaß und Zusammensetzung der russischen Auslandsschulden näher zu betrachten.



Quelle: Institute for the Economy in Transition 2009.

Abbildung 4: Entwicklung des Verhältnisses von staatlicher und privater Auslandsverschuldung

Hier fällt sogleich ins Auge, dass das Ausmaß staatlicher Auslandsschulden deutlich zurückgegangen ist, während die privaten Auslandsschulden deutlich gestiegen sind. Auf den ersten Blick könnte man es als ein begrüßenswertes Zeichen steigender internationaler Verflechtung und des zunehmend marktlichen Charakters der russischen Volkswirtschaft interpretieren, dass die russischen Unternehmen Kapital auf den internationalen Finanzmärkten aufgenommen haben. Das aber wäre ein

krasser Fehlschluss. Gerade hier zeigt sich, dass man bei der Interpretation russischer Wirtschaftsdaten nie den institutionellen Hintergrund aus den Augen verlieren darf. Denn bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass es vor allem große, kremlnahe Unternehmen sind, die Kapital im Ausland aufgenommen haben. Sie erhalten dort besonders günstige Konditionen, weil den Kreditgebern bekannt ist, dass diese Unternehmen über eine weiche Budgetrestriktion verfügen (*Institute for the Economy in Transition* 2009, S. 14). Es spricht in der Tat Bände, dass um die Mitte des Jahres 2008 die zehn am stärksten kapitalisierten russischen Aktiengesellschaften allein für 66% der Gesamtmarktkapitalisierung sorgten – wobei 50% der Gesamtkapitalisierung sich auf den Öl- und Gassektor konzentrierten (ebenda, S. 395). Unter der Bedingung weicher Budgetrestriktionen indes kann ein Aktienmarkt seine volkswirtschaftliche Funktion nicht erfüllen, durch Kapitalisierung der effizientesten und innovativsten Unternehmen (und damit gleichzeitig der relativen Dekapitalisierung weniger erfolgreicher Anbieter) das Selektionsprinzip des Wettbewerbs zu unterstützen. Wo es vor allem auf die Nähe zu den politischen Entscheidungsträgern ankommt, tritt das Streben nach politischen Renten an die Stelle des Versuchs, Profite auf Märkten zu erwirtschaften. Entscheidend für den hier betrachteten Zusammenhang ist: Das Umsichgreifen von Rent-Seeking mindert nicht nur mittel- bis langfristig das Wachstumspotenzial, sondern trägt auch massiv zur Instabilität der Finanzmärkte bei. Denn ausländische Investoren, die lediglich von der zunehmenden Verquickung zwischen Staat und Wirtschaft und damit gerade von der Verschlechterung des Ordnungsrahmens zu profitieren hoffen, sind auch die ersten, die ihr Geld wieder abziehen, wenn die politische Stabilität gefährdet zu sein scheint.

#### **D. State Capture und die russische Anti-Krisenpolitik**

Wie ich im vorangegangenen Abschnitt gezeigt habe, hat die zunehmende staatliche Einflussnahme auf das Wirtschaften wesentlich dazu beigetragen, dass Russland besonders stark von der Krise getroffen worden ist. Gerade weil ja der Weg des zunehmenden *state capture* innerhalb der Regierung keineswegs unumstritten ist, wäre nicht auszuschließen gewesen, dass der Einbruch als Reinigungskrise zu einer grundlegenden Kurskorrektur führt. Mag es noch zu früh sein, die längerfristigen Wirkungen der Krise zu beurteilen: Die kurzfristigen Stabilisierungsmaßnahmen der Regierung deuten jedenfalls ganz im Gegenteil darauf hin, dass der Kreml die Turbulenzen gerade als Chance betrachtet, das wirtschaftliche Geschehen endgültig unter seine Kontrolle zu bringen. Nun sollte man die Besonderheiten der russischen Krisenbekämpfung auch nicht überzeichnen: In vielen Bereichen kamen in Russland die gleichen Maßnahmen zur Anwendung wie in Westeuropa und in den USA, und die Effizienz der stabilisierungspolitischen Maßnahmen ist bemerkenswert, wenn man bedenkt, dass die russischen Akteure noch immer über deutlich weniger Erfahrungen mit den einschlägigen Instrumenten verfügen als die in Westeuropa und den USA.<sup>14</sup>

Eine Besonderheit indes fällt sogleich ins Auge und fügt sich nahtlos in die wirtschaftspolitischen Tendenzen seit 2003 ein: Wie die Weltbank in ihrem Russland-Report vom April 2009 feststellt, hat es in Russland praktisch keine Maßnahmen zur Stützung der Binnennachfrage gegeben (*The World Bank in Russia* 2009, S. 9). Stattdessen beschränkte man sich fast ausschließlich auf angebotsseitige Eingriffe, nämlich auf die Subventionierung von Unternehmen. In keinem anderen G8-Land hat es einen derart massiven *bail-out* von Unternehmen gegeben – sein Umfang belief sich auf nicht weniger als etwa 13 % des BIP (*Desai* 2010, S. 143). Eine Schlüsselrolle spielte dabei die ab 2007 wieder verstaatlichte *Vneshekonombank*, die zu sowjetischen Zeiten unter diesem Namen für die mit dem Außenhandel verbundenen Transaktionen zuständig war. Während völlig klar ist, dass die von Medwedjew und vielen liberal gesinnten russischen Ökonomen präferierte Strategie der *vier I's* vor allem auf die kleineren und mittleren Unternehmen abstellen müsste, publizierte die russische Regierung am 23. Dezember 2008 eine Liste mit 295 angeblich systemrelevanten Großunternehmen,<sup>14</sup> die auf staatliche Unterstützung – vor allem in Form von Kreditgarantien, Steuernachlässen und Außenhandelsbegünstigungen – hoffen durften (kritisch dazu: *Yakovlev/Simačev/Danilov* 2009, S. 16). In einer Hinsicht lässt sich durchaus argumentieren, dass diese Strategie einem spezifisch russischem, genauer: post-sowjetischem Problem gerecht wird: Noch immer gibt es in der Russischen Föderation 460 sogenannte Monostädte – das sind rund 40 % aller russischen Städte –, also Städte, die in sowjetischen Zeiten um einen einzigen Großbetrieb herum aufgebaut wurden, der zumeist den einzigen Arbeitgeber in der Region darstellt (*Guriev/Tsyvinski* 2010, S. 22). Der Umstand, dass sich an solchen Strukturen seit 1990 nichts geändert hat, wirft ein helles Licht auf die mangelnde Dynamik des russischen Strukturwandels und führt zu der Frage, wie dieser Wandel je einsetzen soll, wenn die durch eine tiefere Krise induzierte schöpferische Zerstörung bereits im Keim erstickt wird. Einer der größten Profiteure der russischen Angebotspolitik war etwa der russische Automobilhersteller *Avtovaz*, der in den letzten zwanzig Jahren jedes Anzeichen dafür schuldig geblieben ist, sich in Richtung mehr Wettbewerbsfähigkeit zu entwickeln (*Klussmann* 2009). Mehr noch: Es gibt deutliche Anzeichen dafür, dass weniger wirtschaftliche Kriterien als vielmehr die persönlichen Kontakte der Topmanager großer Unternehmen zu Regierungsmitgliedern dafür ausschlaggebend gewesen sind, welches Unternehmen im Rahmen der Krisenbewältigung in welcher Höhe begünstigt worden ist (*Gurievich/Lebedenskaya/Simachev/Yakovlev* 2010, S. 9).

Es geht hier aber um weit mehr als um Rent-Seeking und Strukturkonservatismus. Ich hatte oben bereits auf die rasant gestiegenen Auslandsschulden der kremlnahen Großunternehmen hingewiesen. Der entscheidende Vorgang, den wir im

<sup>14</sup> *Gurievich/Lebedenskaya/Simachev/Yakovlev* (2010, S. 6) weisen darauf hin, dass die russische Anti-Krisenpolitik maßgeblich von Akteuren geprägt wurde, die bereits die Krise von 1998 als Politiker oder Administratoren miterlebt hatten.

<sup>15</sup> Diese wurde ergänzt durch eine Liste mit nicht weniger als 1148 regional bedeutsamen Unternehmen.

Zuge der Krisenbekämpfung in Russland beobachten konnten, verhielt sich genau spiegelbildlich zu dem, was 1996 im Zuge des *loans-for-shares*-Programm geschah: Der Staat löste die Auslandschulden bereits kremlnaher Unternehmen ab und sicherte sich so endgültig seinen politischen Einfluss (Desai 2010, S. 144).<sup>16</sup> Noch immer haben wir es mit intra-elitären Machtverschiebungen zu tun, bei denen keine klare Trennung zwischen Wirtschaft und Politik zu erkennen ist. Die mittel- bis langfristigen Folgen des *state captures* sind leicht zu prognostizieren: Die politisch vereinnahmten Unternehmen werden in Zukunft noch weniger nach den Erfordernissen des Marktes und noch stärker nach politischer Opportunität handeln. Die systematische Bevorzugung von Großunternehmen gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen sendet das eindeutige Signal aus, dass das Bestreben, politische Renten zu erzielen, lohnender ist, als zu versuchen, Profite auf Märkten zu erwirtschaften. Damit scheint heute bereits festzustehen, dass die Krise in Russland zu einer weiteren Verschlechterung des institutionellen Umfeldes führen wird. Dem scheinen Meldungen entgegenzustehen, nach denen Russland vor der größten Privatisierungswelle seit den frühen 1990er Jahren stehe, die bis zu 22,5 Milliarden Euro in den klammen russischen Haushalt spülen soll (NZZ online 2010). Der Umstand indes, dass die russische Regierung sogleich verlauten ließ, man werde in allen Fällen die strategische Mehrheit der Anteile behalten, zeigt deutlich, dass es bei diesen Plänen um nichts anderes geht als darum, kurzfristig Haushaltslöcher zu stopfen.

## E. Schlussbemerkung

Es wurde argumentiert, dass man Entstehung, Ausweitung und Bekämpfung der Krise in Russland nur dann verstehen kann, wenn man die intra-elitären Auseinandersetzungen zwischen privatwirtschaftlichen Oligarchen und Staatsapparat (= staatlichen Oligarchen) als Ausgangspunkt wählt. Die Krise in Russland hat nun vor allem zwei Dinge aufgedeckt: Erstens, dass ein Teil der Krise hausgemacht war und die russische Volkswirtschaft durch die wieder stärkere staatliche Einmischung makroökonomisch volatiler geworden ist, und zweitens, dass die Grenzziehung zwischen Wirtschaft und Politik in Russland auch zwanzig Jahre nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion unklar ist und noch immer deutliche Machtverschiebungen – derzeit zugunsten des Staatsapparats – stattfinden. Solange die beiden letztgenannten Merkmale (unklare Abgrenzung zwischen Staat und Wirtschaft und deutliche Verschiebungen dieser Grenze) gegeben sind, muss man – wenn man dem Ansatz von North/Wallis/Weingast folgt – in Russland auch in Zukunft damit rechnen, dass längere Wachstumsphasen immer wieder durch tiefe Rezessionen unterbrochen werden. Ob Russland sich auf diese Weise dauerhaft als BRIC-Staat wird behaupten

---

<sup>16</sup> In den treffenden Worten Padma Desais (ebenda): „By a strange irony of circumstances, the Russian state (via the state-owned Vneshekonombank) was regaining stocks which it had given away to the oligarchs who had provided cash support to the Russian budget in 1996 and 1997.“

können, bleibt vorläufig abzuwarten. Es mag verwunderlich scheinen, dass Dimitrij Medwedjew, der doch in seiner Krasnojarsker Rede genau auf jene institutionellen Probleme hingewiesen hatte, die sich im Verlauf der Krise als verhängnisvoll erwiesen, auch nach der Krise kaum Anstalten unternommen hat, um seine Reformagenda der *vier I's* umzusetzen. Eine mögliche Erklärung dafür lautet, dass die strukturelle Vermischung von Politik und Wirtschaft eben ein zentrales Charakteristikum von *limited access orders* darstellt. Tiefgreifende wirtschaftliche Reformen würden deshalb das Gesamtsystem Vladimir Putins in Frage stellen, dessen Teil Medwedjew selbst ist.

Abschließend stellt sich die Frage, ob die hier vorgelegte polit-ökonomische Analyse der russischen Krise denn wirklich in einem so krassen Gegensatz zu herkömmlichen *Public Choice*-Ansätzen wie dem von *Acemoğlu/Robinson* (2006) steht. Im Rahmen von deren Analyse der *Economic Origins of Democracy and Dictatorship* könnte man das russische Modell seit Ende der 1990er Jahre in der Nähe Singapurs verorten, also als ein Modell interpretieren, bei dem die Bevölkerung bewusst zugunsten von Stabilität und relativem Wohlstand auf politische Partizipation verzichtet. Noch immer ist es der analytische Vorteil von *North/Wallis/Weingast*, einen Ansatz zu liefern, mit dem die in diesem Modell entscheidenden intra-elitären Auseinandersetzungen analysiert werden können. Aber der Ausschluss der Bevölkerung ist dann nichts von vornherein Gegebenes mehr, sondern basiert auf rationalen Entscheidungskalkülen. Damit wird klar: Die alles entscheidende – wenngleich nicht einzige – Voraussetzung dafür, dass in Russland eine *open access order* entstehen kann, lautet, dass die Bevölkerung ihre Partizipationsrechte einfordert. Fasst man den Begriff der Institutionen weit genug, so umfasst er auch die in einem Land vorherrschenden *shared mental models* (*Denzau/North* 1994). Dazu indes ist zu bemerken, dass der Markt aufgrund der Erfahrungen, welche die russische Bevölkerung mit der Marktwirtschaft bzw. mit dem, was man damals so bezeichnete, unter Boris Jelzin gemacht hat, noch immer stark diskreditiert ist: Nur 28 % der russischen wahlberechtigten Bevölkerung sprechen sich für die Marktwirtschaft und lediglich 36 % für die Demokratie aus (*Guriev/Tsyvisnki* 2010, S. 31) – das ist deutlich weniger als in jedem anderen ostmittel- oder osteuropäischen Transformationsland. Selbst im wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs werden seit einigen Jahren jene Stimmen immer lauter, die sich für staatliche Investitionslenkung, Indikativplanung oder gar eine völlige oder teilweise Rückkehr zur Planwirtschaft aussprechen (*Zweynert* 2010b). Zwar hat es im Zuge der Krise zarte Anzeichen der Unzufriedenheit der Mittelklasse gegeben. Doch inzwischen hat sich der Ölkurs wieder stabilisiert, so dass die Rohstoffrente wieder ausreicht, um für soziale Stabilität zu sorgen. Einige Beobachter erwarten, dass Russland in den nächsten Jahren in eine Phase eintreten wird, die am besten mit der Brezhnev-Ära verglichen werden kann, d. h. eine Phase des weitgehenden strukturellen Stillstandes bei relativ hohem Konsumniveau, das durch Öl- und Gasexporte finanziert wird (*Åslund/Guriev/Kuchins* 2010, S. 258). Auch wenn diese relativ stabile Phase immer wieder einmal durch Einbrüche und Krisen unterbrochen wird: Zu einer wirklichen Reinigungskrise wird

es wohl erst dann kommen können, wenn der Ölpreis dauerhaft sinkt und/oder die entsprechenden Vorkommen erschöpft sind, oder aber, wenn sich bei Eliten und/oder breiteren Bevölkerungskreisen die Erkenntnis durchsetzt, dass die derzeitige institutionelle Struktur der russischen Volkswirtschaft nicht geeignet ist, nachhaltiges Wachstum zu generieren. So schwer die Krise auch war: Um ein solches Umdenken auszulösen und damit zur institutionellen Reinigungskrise zu werden, hat sie ganz offenkundig nicht ausgereicht.

## Literatur

- Acemoğlu, D. / Robinson, J.A.* (2006): *Economic origins of dictatorship and democracy*, Cambridge.
- Åslund, A. / Guriev, S. / Kuchins, A.C.* (2010): Russia's curse: Viable in the short term but unsustainable in the long term, in: Åslund, A. / Guriev, S. / Kuchins, A.C. (eds.): *Russia after the global economic crisis*, Washington D.C., pp. 257 – 261.
- Beiten Burkhardt* (2008): Russland: Gesetz zu ausländischen Investitionen in strategischen Branchen in zweiter Lesung verabschiedet, Newsletter März 2008, URL: [http://www.bblaw.com/uploads/media/Russland\\_Maerz\\_2008\\_01.pdf](http://www.bblaw.com/uploads/media/Russland_Maerz_2008_01.pdf), Abruf am 14. Dezember 2010.
- Denzau, A.T. / North, D.C.*: *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*, Kyklos 47 (1), pp. 3 – 31.
- Desai, P.* (2010): Russia's Financial Crisis: Economic Setbacks and Policy Responses, *Journal of International Affairs* 63 (2), pp. 141 – 151.
- Finanznachrichten.de* (2009): ROUNDUP: Putins Kritik an Stahlkonzern Mechel setzt Aktienkurse auf Talfahrt, URL: [www.finanznachrichten.de/nachrichten-2008-07/11371567-roundup-putins-kritik-an-stahlkonzern-mechel-setzt-aktienkurse-auf-talfahrt-016.htm](http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2008-07/11371567-roundup-putins-kritik-an-stahlkonzern-mechel-setzt-aktienkurse-auf-talfahrt-016.htm), Abruf am 14. Dezember 2010.
- Fjærtoft, D. / Blakkisrud, H.* (2009): Exit State Corporations? Exploring the legacy of Putin's „state capitalism“, Norwegian Institute of International Affairs, Working Paper 2009-001, URL: [http://www.fni.no/russcasp/WP-2009-001\\_DBFHB\\_Exit\\_State\\_Corporations.pdf](http://www.fni.no/russcasp/WP-2009-001_DBFHB_Exit_State_Corporations.pdf), Abruf am 14. Dezember 2010.
- Frye, T.* (2010): Corruption and rule of law, in: Åslund, A. / Guriev, S. / Kuchins, A. C. (eds.): *Russia after the global economic crisis*, Washington D.C., pp. 79 – 94.
- Gudkov, L. / Dubin, B.* (2005): Der Oligarch als Volksfeind. Der Nutzen des Falls Chodorkovskij für das Putin-Regime, Osteuropa, 7/2005, S. 52-76, hier online-Ausgabe, URL: <http://www.osteuropa.dgo-online.org/issues/issue.fulltext.2005.1120168800000.4>, Abruf am 14. Dezember 2010.
- Guriev, S. / Tsyvinski, A.* (2010): Challenges facing the Russian economy after the crisis, in: Åslund, A. / Guriev, S. / Kuchins, A. C. (eds.): *Russia after the global economic crisis*, Washington D.C., pp. 9 – 38.
- Gurievich, E. / Lebedinskaya, E. / Simachev, Y. / Yakovlev, A.* (2010): *Russia Country Report*. In: Bertelsmann Stiftung (ed.): *Managing the Crisis. A comparative assessment of economic governance in 14 countries*, Gütersloh.

- Hellman, J. S. / Jones, G. / Kaufman, D.* (2003): Seize the state, seize the day. State capture and influence in transition economies, *Journal of comparative economics* 31 (4), pp. 751–773.
- Illarionov, A.* (2008): Priroda rossijskogo krizisa (Die Natur der russischen Krise), URL: [www.gazeta.ru/comments/2008/10/01\\_x\\_2846502.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2008/10/01_x_2846502.shtml), Abruf am 11. August 2010.
- Institute for the Economy in Transition* (2009): The Russian Economy in 2008. Trends and Outlooks, Moskau.
- Ito, K.* (2009): The Russian economy and the oil price. A co-integrated VAR, *Transition studies review* 16 (1), pp. 220–227.
- Klussmann, U.* (2009): Autokonzern Awtowas: Putins KGB-Freunde wirtschaften Staatskonzern ab, *Spiegel-Online* vom 12. Juli 2009, URL: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,635483,00.html>, Abruf am 14. Dezember 2010.
- Manager Magazin* (2009): TNK-BP: Dudley tritt zurück, *Manager-Magazin online*, 04. September 2008, URL: [www.manager-magazin.de/koepfe/personalien/0,2828,576270,00.html](http://www.manager-magazin.de/koepfe/personalien/0,2828,576270,00.html), Abruf am 14. Dezember 2010.
- Medwedjew, D.* (2008): Rede auf dem V. Krasnojarsker Wirtschaftsforum (in englischer Übersetzung), URL: [http://www.medvedev2008.ru/english\\_2008\\_02\\_15.htm](http://www.medvedev2008.ru/english_2008_02_15.htm), Abruf am 14. Dezember 2010.
- New York Times online* (2008): A Capital Flight from Russia, 19. August 2008, URL: <http://topics.blogs.nytimes.com/2008/08/19/a-capital-flight-from-russia/>, Abruf am 14. Dezember 2010.
- North, D. C. / Wallis, J. J. / Weingast, B. W.* (2009): Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History, Cambridge, Mass. et al.
- NZZ online* (2010): Russland vor größter Privatisierungswelle sei Ära Jelzin, *NZZ-online* vom 25. Juli 2010, URL: [www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/russland\\_vor\\_groesster\\_privatisierungswelle\\_seit\\_aera\\_jelzin\\_1.6866176.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/russland_vor_groesster_privatisierungswelle_seit_aera_jelzin_1.6866176.html), Abruf am 14. Dezember 2010.
- Obolenskij, V. P.* (2006): Vnešnjaia torgovlja Rossii: Tempy sverchvysokie, tovarnoe napolnenie prežnee (Russlands Außenhandel: Extrem hohes Wachstum bei gleichbleibender Warenzusammensetzung), in: *Mirovaja ekonomika i meždunarodnye otnošenija* 1, pp. 78–87.
- Olson, M.* ([1965] 2003): The logic of collective action. Public goods and the theory of groups, 21. Printing, Cambridge, Mass. et al.
- Olson, M.* (1982): The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation and social rigidities, New Haven, Connecticut, et al.
- RIA Novosti* (2008): Russian Capital Flight \$16.7 bln in Q3 – Central Bank, *Rianovosti online* vom 03. Oktober 2008, URL: <http://en.rian.ru/russia/20081003/117421776.html>, Abruf am 14. Dezember 2010.
- Sutela, P.* (2005): Haben Putins Reformen Russland zu schnellem Wirtschaftswachstum verholfen?, in: Höhmann, H.-H. / Pleines, H. (Hg.): Nur ein Ölboom? Bestimmungsfaktoren und Perspektiven der russischen Wirtschaftsentwicklung, Münster, S. 35–55.
- Transparency International* (2010): Corruption Perception Index 2010, URL: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results), Abruf am 14. Dezember 2010.

- Treisman, D.* (2010): 'Loans for Shares' Revisited, NBER working paper series 15819, Cambridge, Mass.
- Vaksberg, A. I.* (1991): Die sowjetische Mafia. Organisiertes Verbrechen in der Sowjetunion, München.
- Voswinkel, J.* (2008): Manager in Putins Diensten, *Die Zeit*, Nr. 41, vom 01. Oktober 2008, URL: <http://www.zeit.de/2008/41/Moskau-Staatskapitalismus>, Abruf am 14. Dezember 2010.
- Weber, M.* (1964): *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2 Bde., Köln, Berlin.
- The World Bank in Russia* (2009): Russian Economic Report, No. 19, June.
- Yakovlev, A. N.* (2006): The evolution of business-state interaction in Russia. From state capture to business capture?, *Europe-Asia studies* 58 (7), pp. 1033 – 1056.
- Yakovlev, A. / Simačev, Y. / Danilov, Y.* (2009): *The Russian corporation. Patterns of behaviour during the crisis*, London: Centre for Comparative Economics, UCL School of Slavonic and East European Studies.
- Zverev, A. N.* (2010): *Staatliche Körperschaften in der Wirtschaft des modernen Russlands. Eine Innensicht auf neue Wirtschaftsgiganten*, Berlin.
- Zweynert, J.* (2010a): Shock therapy versus gradualism: The new debate and some evidence from the post-1806 reforms in Prussia and in South-Western Germany, *Constitutional Political Economy*, im Erscheinen.
- Zweynert, J.* (2010b): Conflicting Patterns of Thought in the Russian Debate on Transition, 2003 – 2007, *Europe-Asia Studies* 62 (4), pp. 547 – 569.





## Korreferat zu dem Beitrag von Joachim Zweynert

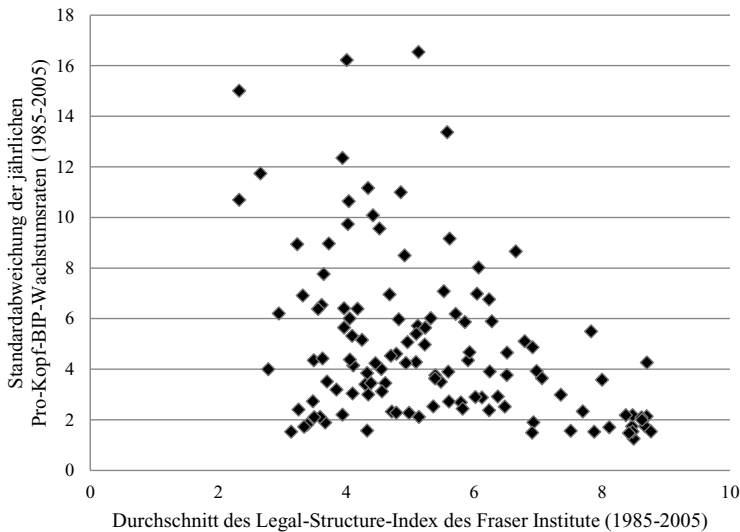
### Business Capture und die Finanz- und Wirtschaftskrise in Russland

Von Philipp Harms, Mainz

„*When it rains it pours*“: Es ist ein einigermaßen robustes Faktum, dass Rezessionen in Entwicklungs- und Schwellenländern stärker ausfallen als in entwickelten Volkswirtschaften, und so hat auch die Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Herbst 2008 begann, in vielen osteuropäischen Ländern zu einem noch stärkeren Einbruch von gesamtwirtschaftlicher Aktivität und Aktienkursen geführt als in den USA oder in Westeuropa. Im Falle Russlands, dessen Bruttoinlandsprodukt 2009 nach einer langen Boom-Phase um mehr als acht Prozent zurückging, führt *Joachim Zweynert* dieses Phänomen auf die institutionellen Defizite zurück, die das politische System seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion in verschiedenen Gestalten prägten. Die Kernhypothese seines Beitrags ist, dass weniger die Turbulenzen an den US-amerikanischen Finanzmärkten, die weltweite Rezession oder der Verfall des Ölpreises für die ökonomische Krise in Russland verantwortlich waren, als eine *Neubewertung politischer Risiken* seitens ausländischer Investoren. Wie er überzeugend darlegt, war und ist eine solche Neubewertung vor dem Hintergrund einer zunehmend aggressiven Einflussnahme des russischen Staates auf die Wirtschaft nur allzu berechtigt. Verheerend an der fortschreitenden *business capture* im Russland der Putin/Medwedew-Ära ist, dass dieser Prozess auf Strukturen trifft, die immer noch von der *state capture* der 1990er Jahre und der Hoffnung auf allumfassende Staatsgarantien geprägt sind. Kombiniert man diese drei Elemente – die Verschlechterung der weltwirtschaftlichen Situation, die Krisenanfälligkeit der russischen Wirtschaft am Ende der Jelzin-Ära, und das Vordringen des Staates unter Putin und Medwedew – so kann nach Ansicht des Verfassers erklärt werden, warum die Krise in Russland so viel dramatischer ausfiel als in anderen Ländern.

Im Folgenden möchte ich mich mit der Frage auseinandersetzen, ob diese Thesen empirisch plausibel sind. Die Vermutung, dass institutionelle Defizite als *Krisenverstärker* wirken können, belegt Abbildung 1, die den durchschnittlichen Wert des vom Fraser Institute entwickelten Legal-Structure-Index – ein Maß für die Rechtssicherheit und die Funktionstüchtigkeit der Verwaltung – der Standardabweichung der BIP-Wachstumsrate in den Jahren 1985 bis 2005 gegenüberstellt. In der Tat suggeriert dieses einfache Streudiagramm einen negativen Zusammenhang zwischen

den beiden Größen, der allerdings auch durch andere Einflussfaktoren getrieben sein könnte, die in der Abbildung nicht berücksichtigt sind.



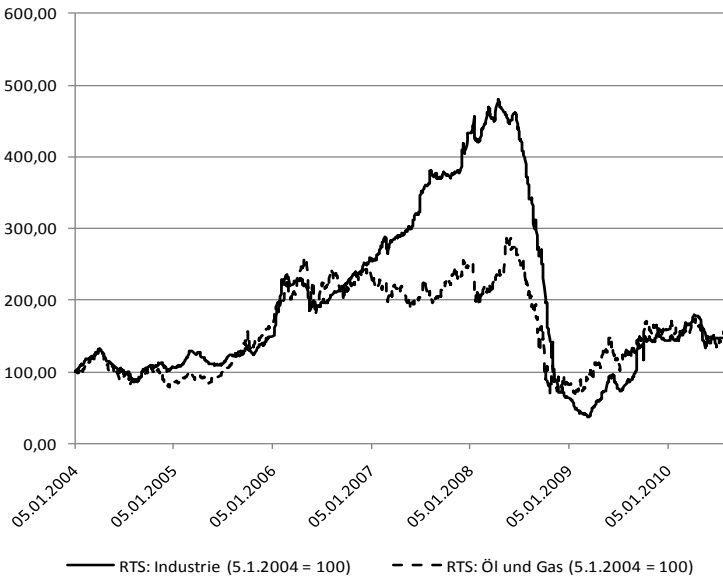
Quellen: Fraser Institute (2009) und Heston/Summers/Aten (2009)

Abbildung 1: Institutionelle Qualität und makroökonomische Volatilität

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung sektoraler Teil-Indices des russischen RTS-Börsenindex. Auffällig ist, dass die Kurse in der Öl- und Gas-Industrie nicht stärker einbrachen als in der industriellen Produktion. Dies stützt die Aussage des Verfassers, dass die russische Krise nicht ausschließlich auf den Verfall des Ölpreises zurückzuführen war.

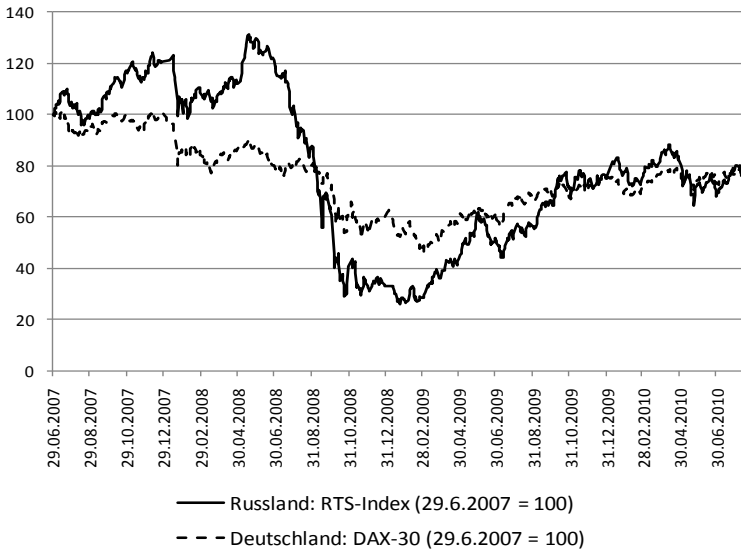
Etwas rätselhaft ist vor dem Hintergrund der Thesen *Zweynerts* dagegen die Erholung des russischen Aktienmarktes, die seit Mitte 2009 zu beobachten ist: Wenn der Zusammenbruch des RTS-Index die Neubewertung politischer Risiken widerspiegelte, dann ist unklar, warum dieser Zusammenbruch nicht sehr viel persistenter war, und warum die Erholung des RTS ähnlich spektakulär verlief wie die des deutschen DAX (s. Abbildung 3). Bedeutet dies, dass die anfängliche Panik der Investoren bereits wieder verflogen ist? Dies stünde aber im Widerspruch zur Argumentation des Verfassers, der die zukünftigen russischen Entwicklungsaussichten sehr pessimistisch einschätzt.

Die Anfälligkeit der russischen Volkswirtschaft für einen plötzlichen Wandel im *investor sentiment* führt *Joachim Zweynert* auf die hohe private Auslandsverschuldung zurück. Es wird suggeriert, dass sich private Unternehmen in Zeiten des *state*



Quelle: Thomson Reuters

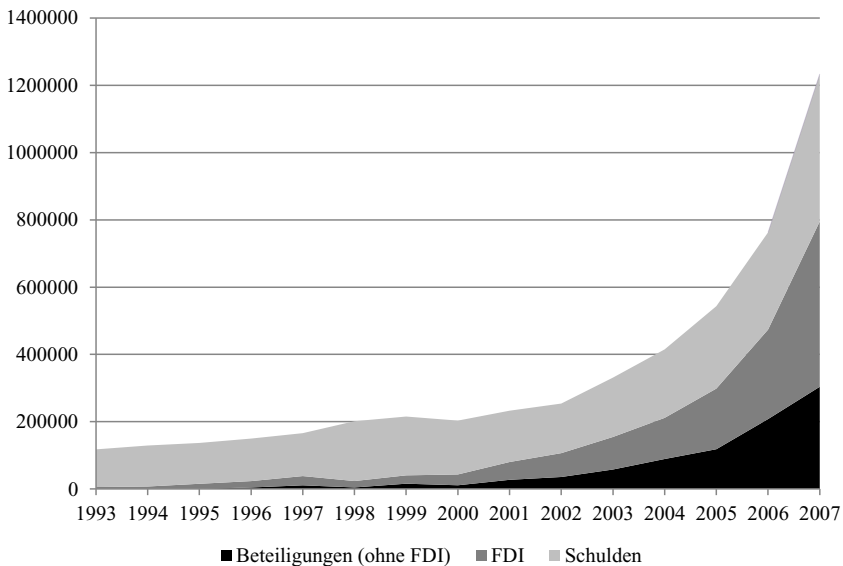
Abbildung 2: Teil-Indices des russischen Aktienindex



Quelle: Thomson Reuters

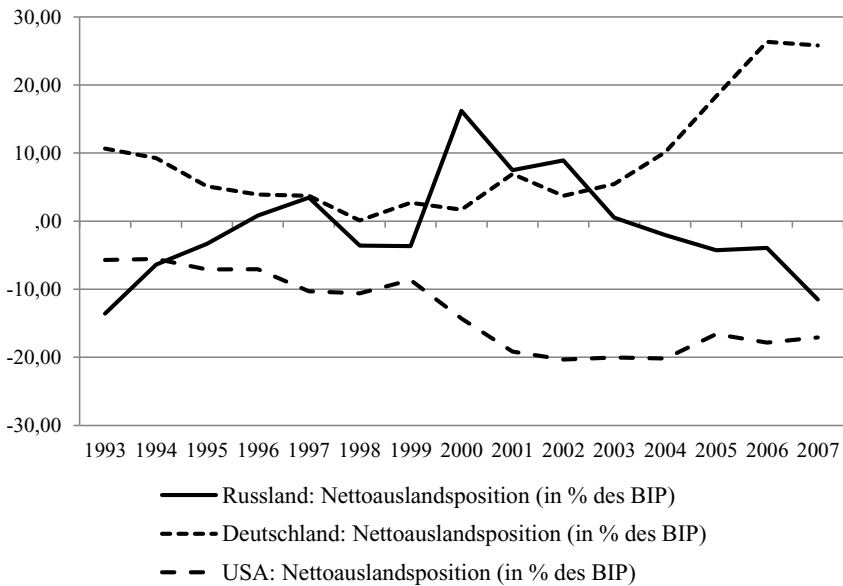
Abbildung 3: Der russische RTS-Index und der deutsche DAX

*capture* im Schutze (vermuteter) impliziter Staatsgarantien exzessiv im Ausland verschuldet hätten, und dass die oben erwähnte Neubewertung der politischen Risiken diesem Modell die Grundlage entzogen habe. Ein Blick auf die Nettoauslandsposition der russischen Föderation offenbart allerdings zwei Sachverhalte, die an diesem Argument zweifeln lassen. Zum einen ist hier (wie in vielen anderen Fällen) die Gleichsetzung von Passiva und *Schulden* falsch: Gerade in den letzten zehn Jahren hat der Anteil ausländischer Investitionen mit Beteiligungscharakter – also Direktinvestitionen und Aktienkäufe – weitaus stärker zugenommen als die Verschuldung (s. Abbildung 4). Die aus Zeiten der Asienkrise bekannte Wirkungskette, nach der plötzliche Zweifel an der Kreditwürdigkeit der Schuldner ganze Volkswirtschaften zum Straucheln bringen können, trifft die Situation also nicht ganz. Dies gilt umso mehr, wenn man sich die Netto(!)-Auslandsposition der russischen Föderation vor Augen ruft: Diese ist zwar negativ und liegt damit unter dem Niveau Deutschlands. Sie ist aber betragsmäßig geringer als die Nettoauslandsposition der USA (s. Abbildung 5). Die Vorstellung von einer russischen Volkswirtschaft, die am Tropf des ausländischen Kapitals hängt, und in der eine Neubewertung politischer Risiken zu einem verheerenden *sudden stop* geführt hat, ist also nicht wirklich plausibel.



Quelle: Lane / Milesi-Ferretti, 2009

Abbildung 4: Bestandteile der russischen Auslandsverbindlichkeiten



(Quelle: Lane / Milesi-Ferretti, 2009)

Abbildung 5: Die Nettoauslandsposition in Russland, Deutschland, und den USA

Bleibt die an sich richtige Beobachtung, dass Russland – wie wohl wenige andere Transformations- und Schwellenländer – durch einen ausgeprägten Verteilungskampf zwischen privatwirtschaftlichen und staatlichen Eliten – Oligarchen und *Silowiki* – geprägt ist, und dass sich das Kräfteverhältnis zwischen den beiden Gruppen im letzten Jahrzehnt stark zugunsten der *Silowiki* verschoben hat. Joachim Zweynert postuliert, dass sich dieser Prozess in den kommenden Jahren noch verstärken wird, da die Finanz- und Wirtschaftskrise dem Staat die Gelegenheit bietet, seinen Einfluss weiter auszudehnen. Meiner Meinung nach kann eine solche Prognose allerdings nur dann aufgestellt werden, wenn man die Stimmungslage in der breiten Bevölkerung berücksichtigt. Kernargument des vorliegenden Aufsatzes ist, dass Russland als *limited access society* durch intra-elitäre Verteilungskämpfe geprägt ist. Ein prägender Einfluss der breiten Bevölkerung wird dagegen unter Verweis auf ein bestimmtes – nach wie vor demokratie- und marktskeptisches *mental model* – negiert. Diese Sichtweise ist meiner Meinung nach zu statisch: Selbst wenn die letzten Jahre durch ein implizites Stillhalteabkommen zwischen Eliten und Bevölkerung geprägt waren, in dessen Zusammenhang wirtschaftliche Prosperität gegen politische Enthaltsamkeit eingetauscht wurde, so ist nicht klar, in welche Richtung sich die Unterstützung in der Bevölkerung wenden wird, wenn die Finanz- und Wirtschaftskrise mittelfristig zu einem Rückgang des Lebensstandards führt. Eine Einschätzung der mittelfristigen Perspektiven der russischen Volkswirtschaft ist meines Erachtens nur möglich, wenn der Blick über die derzeit in der

Öffentlichkeit dominierenden Akteure hinausreicht und die tiefer liegenden Verteilungsinteressen und -konflikte in der russischen Bevölkerung verstanden werden.

## Literatur

- Fraser Institute* (2009): Economic Freedom of the World. 2009 Annual Report. URL: <http://www.fraserinstitute.org/research-news/research/display.aspx?id=13006>, Abruf am 2. Februar 2011.
- Heston, A. / Summers, R. / Aten, B.* (2009): Penn World Table Version 6.3, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania. URL: [http://pwt.econ.upenn.edu/php\\_site/pwt\\_index.php](http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php), Abruf am 2. Februar 2011.
- Lane, P. / Milesi-Ferretti, G.-M.* (2009): Updated and extended version of the dataset constructed by Lane and Milesi-Ferretti (2007), URL: <http://www.philiplane.org/EWN.html>, Abruf am 2. Februar 2011.

*Zweiter Teil*

**Institutionelle Reformen  
zur Bewältigung von Krisen**





# Can European State Aid Control learn from the Management of Disastrous Crises?

By *Michael Faure* and *Klaus Heine*, Rotterdam and Maastricht

## Abstract

This paper discusses the intervention of governments to save (financial) institutions from the perspective of state aid as well as from a law and economics perspective. The paper compares the granting of *ad hoc* state aid after the financial crisis to the financial support provided to victims of catastrophes. In the latter case structural solutions are often worked out whereby government only acts as an insurer of last resort and only pays for a final layer of compensation. The paper argues that the example of compensating victims in case of natural catastrophes may provide important lessons to judge the desirability of financial aid in case of financial crisis as well. The paper argues that a more balanced and layered approach whereby firms primarily rely on their own resources and secondly on private insurance and on reinsurance would be more promising. State intervention would then receive a much more limited role and the conditions would be determined *ex ante* as a result of which, also in crisis situations, state aid could take place in a more structural way and on the basis of predetermined criteria.

## A. Introduction

The recent financial crisis has led to substantial interventions of governments in financial markets. Especially large financial institutions that were in danger of collapsing were more or less generously supported by national governments, because it was held that the failure of large banks could lead to so-called systemic risks as a result of which the entire financial system could collapse.

There has been a lot of debate on this *bailing out* of financial institutions, especially since it seemed that it were more particularly the larger financial institutions that benefited from these state interventions. *Too big to fail* may make some economic sense since the risk of systemic failure is obviously greater with larger financial institutions. However, the use of tax payers' money to support financial institutions has been controversially disputed as providing perverse incentives to investors and managers of financial institutions.

This intervention of governments, providing financial help in crisis situations, has received a lot of attention due to the financial crisis but is as such not new. In

many countries, governments also generously intervene to provide compensation to victims of a variety of natural or technological catastrophes.<sup>1</sup> Governments have intervened generously in all kinds of different forms to provide compensation to victims of catastrophes. In some cases, *ex post* direct compensation is paid to victims; in other cases, the government acts as re-insurer of last resort (e.g. as far as terrorism is concerned) to deal with uninsurability of catastrophic risks.

The first goal of our contribution is to point to the fact that the intervention of government to support victims of catastrophes could be considered as a subsidy that would have to be considered under state aid rules. However, a systematic framework to judge the desirability of these types of intervention is still lacking. This may be understood since to some extent in the past the amounts of intervention have been relatively modest.<sup>2</sup>

With the financial crisis, the amount of subsidies provided by government has increased considerably. To some extent, the financial crisis could be considered as comparable to a natural catastrophe in the sense that a quick intervention by government is necessary. Therefore, another goal of this contribution is to address whether there is an integrative legal and economic framework to analyse this type of financial intervention by governments in crisis situations.

At first glance the legal framework in this respect is relatively clear, being the state aid rules that have been laid down at the European level. Also economic analysis has addressed the criteria under which financial intervention by government in case of natural catastrophes could be justified. However, we believe that a specific focus on the case of natural catastrophes may also allow formulating a few more general conclusions on the desirability of financial interventions by government in crisis situations, comparable to the current financial crisis.

More particularly, we will argue that the economic approach towards compensation of victims in case of natural catastrophes can also provide an important contribution to the interventions of a government during the financial crisis. In addition, our considerations contribute to the setup of institutions, which help to prevent the event of downward spirals in case of financial crises (Schüller 2009, Kessler 2010).

The paper is structured as follows: In section B we will sketch a few examples of the different ways in which government intervenes in catastrophic crisis situations, whereby we aim to support these with illustrations from the US and Europe. In section C we will turn to the basic rules of European state aid control with a special reference to disaster aids. In this section, we will examine the economic logic of European state aid control and pay attention to the legal framework of European state aid control, whereby we distinguish between state aid control in normal times and in times of (financial) turmoil. Indeed, even though our focus is primarily on

<sup>1</sup> For a comparative perspective, see Faure / Hartlief (2006).

<sup>2</sup> Even though in Germany after the flood of the century (*Jahrhundertflut*) of the Elbe in 2002 up to € 8.1 billion was paid to victims (Magnus 2006).

disaster aids, in this section, we will also examine to what extent insights derived from the control of disaster aids can be transferred to financial support in case of economic crises, like the recent financial crisis. We will argue that to a large extent, current European state aid control is not fit to handle large economic crises like the current financial one. This will precisely be the focus of section D where we will argue that the economic approach to compensation of victims in cases of natural disasters provides important insights for the design of European state aid control, also in times of financial crisis. In the final section we will summarise our findings (E).

## **B. Types of financial intervention by government after catastrophes**

The goal of this section is to show that there is in fact a wide variety of ways in which governments can intervene to provide financial compensation to victims of catastrophes. Some of these forms may support the market; others may be more disturbing. It is not the goal of this paper to critically analyse benefits and dangers of these various forms of government intervention.<sup>3</sup> The central goal of this contribution is to test these various ways of government intervention according to a law and economics framework of state aid.

We merely focus on government interventions whereby financial compensation is provided or government intervenes as a regulator, e.g. mandating insurance coverage.<sup>4</sup> Moreover, we merely briefly illustrate every possible type of intervention with a few examples. Many more types of intervention could of course be provided, but those types would fall outside the scope of our paper.<sup>5</sup>

### **I. Direct compensation to victims of catastrophes**

#### *1. Structural or ad hoc ex post compensation*

There are many situations in which governments provide *ex post* generous compensation to victims of a catastrophe. The motivations for these interventions can vary. In some cases it is held that, out of solidarity, public funds should be used to provide (partial) compensation to victims. In other cases (this may especially be an argument in case of terrorist attacks) the government may be considered to be best placed to take preventive measures.

---

<sup>3</sup> For a more detailed account see *Faure* (2007).

<sup>4</sup> As has been suggested in many publications by *Kunreuther*. See already *Kunreuther* (1968).

<sup>5</sup> For a more complete overview and detailed analysis see the dissertation by *Bruggeman* (2010).

*Ex post* compensation by the state can either be *ad hoc* or of a more structural nature. In case of *ad hoc* compensation the government decides, depending upon the size of the catastrophe, whether public funds will be made available or not and if so, to what amount. For example a structural solution could be the institution of a compensation fund for victims of natural catastrophes.

## 2. Examples

Examples of either *ad hoc* or structural direct compensation to victims of catastrophes can be found in many legal systems. Structural fund solutions exist in Austria and Belgium for example. Austria has a statute on a fund for catastrophes of 1996 which is financed from income and corporate taxes and only covers part of the property damage suffered by victims of a catastrophe (*Hinghofer-Szalkay/Koch* 2006). Belgium has a structural fund which was created with the act of 12 July 1976 (*Durant* 2006). However, the importance of the fund has recently been seriously reduced as a result of the introduction of mandatory comprehensive insurance in the Belgian legislation.

Many examples can also be found for *ad hoc* solutions whereby immediate disaster relief for specific cases is provided. A well-known example in the U.S. is of course the September 11th Victim Compensation Fund.<sup>6</sup> The mere fact that compensation is provided on an *ad hoc* rather than a structural basis does not mean that the amounts of compensation would be lower. For example, in Germany after the *flood of the century* of the river Elbe in 2002 *ad hoc* compensation was provided through the so called *Flutopferhilfesolidaritätsgesetz* which provided a total amount of compensation of € 8.1 billion (*Magnus* 2006). Also in Italy the amounts paid by the Italian government as *ad hoc* compensation are on average € 3.5–4 billion per year as a consequence of which a relevant share of the states' yearly budget is devoted to restoring damage as a result of catastrophes (*Monti/Chiaves* 2006).

## 3. Comments

Law and economics scholarship has generally been very critical of these forms of *ex post* relief providing direct compensation to disaster victims.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> See, amongst many, *Rabin/Bratis* (2006), *Shapo* (2005), *Nolan/O'Grady* (2003), *Priest* (2003), *Diller* (2003).

<sup>7</sup> Obviously, the criticism partially depends upon the nature of the arrangement. To the extent that government relief can be structured in such a way that some incentives can still be provided to victims (e.g. by including deductibles or by differentiating the amount of compensation taking into account preventive measures taken) and that the financing can to some extent still be risk-based (although that is rarely the case) the criticism may be less serious.

- A first major disadvantage of the lump sum payment under government relief is that no incentives are provided to potential victims to take effective preventive measures. Since the payments under government relief do usually not relate to risk, they offer no incentives for taking preventive measures. In that respect, the literature argues that competitive insurance markets are better able to deal with moral hazard and adverse selection via risk differentiation (*Priest 1996*).
- A second problem is that victims may be counting on government compensation, which may exactly create an incentive not to purchase insurance (*Levmore/Logue 2003, Kaplow 1991*). The problem of government provided compensation is indeed that it may dilute incentives to purchase insurance since victims could simply free ride on the state (*Gron/Sykes 2002, Endres et al. 2003*). In the words of *Gollier* (2005, p. 25): “Solidarity kills market insurance”.
- A related problem is that there may be negative distributional effects since some victims (who probably purchased houses at low prices in flood prone areas) may free ride on other individuals (the general tax payers) who finance the *ex post* relief.

*Ex post* government compensation is therefore generally seen as problematic by law and economics scholars, which is nicely expressed by the title of a contribution by *Epstein*. He qualifies *ex post* relief as “catastrophic responses to catastrophic risks” (*Epstein 1996*).

## II. Government as primary insurer

### 1. Government insures

The most extreme intervention has the government serving as the primary insurer, whereby it takes on all insurance functions, including defining the coverage, setting the prices, and bearing the risk. When the government acts as a primary insurer, a distinction can be made between complete and free government insurance and full government insurance by a quasi-public entity operating under constraints imposed by legislation (*Jaffee 2004*, p. 24). The former enhances a government which defines the coverage, bears the risk, and plans to finance the costs from general tax revenues.

### 2. Example

An example of government provided insurance constitutes the California Earthquake Authority (CEA), created after the 1994 Northridge earthquake. It assumes primary risk bearing responsibility for the earthquake risk. The primary insurer plays an exclusively administrative role and the risk is taken by the CEA. The CEA thus provides an example of full government insurance. The CEA is a quasi-public

entity empowered to set premiums and to bear the risks, but under three legislated constraints: 1) legislation determines the classes of real estate losses which are covered or not. This creates a so-called *mini policy*; 2) legislation requires premiums to be set on an *actuarial basis*. In practice, the quoted CEA premiums have been *tempered*, moderating the price differences across regions; and 3) legislation requires large initial capital contributions from the private insurance firms, which were thereby relieved of the need to provide direct coverage. The legislation allows the CEA to purchase re-insurance, but denies access to public funds.

### 3. Comments

The literature is divided on this type of complete government insurance for catastrophes. There is criticism on this case of the CEA since it is doubtful whether there really was an absence of a market solution after the Northridge earthquake since other insurers than the CEA also provided coverage for earthquakes. It is an example where the government in fact steps in as a primary insurer and thus competes with other insurers. Premiums would reflect risk, but it is not clear how the CEA stimulates a market solution since the government in fact competes with commercial insurers doing the same. The CEA does not seem to have a temporary character and the freedom to join the CEA is relative since insurers are required to offer earthquake coverage by either themselves or through the CEA.<sup>8</sup>

However, there are some studies showing that the state insurance provided in Switzerland for natural hazards would constitute a case of an efficient monopoly since government was better able to control moral hazard and impose efficient policy conditions than commercial insurers (Emons 2001, Von Ungern-Sternberg 1996, Von Ungern-Sternberg 2004).

## III. Government as re-insurer of last resort

### 1. Reinsuring catastrophic losses

Under this approach of government involvement, the state assumes at least part of the risk for losses from catastrophes. Even though government intervention is required (since the private insurance market cannot provide adequate catastrophe insurance coverage), the underlying philosophy of this approach is that private insurance should keep on playing a significant role in allocating compensation for victims of catastrophes. This option then usually takes the form of a multi-layered insurance program. Such a program is normally administered by private insurance companies, meaning that they sell insurance, collect premiums, and pay claims. One example of a multi-layered insurance program is the following. The first layer of

---

<sup>8</sup> For a critical analysis of this case of the CEA see *Bruggeman et al.* (2010).

(small) catastrophe losses is borne by the victims themselves, in order to provide loss-reducing incentives and prevent moral hazard. Private insurance companies cover the second layer of catastrophe losses with risk-based premiums and coverage depending on the surplus of the insurer, its current portfolio, and its ability to diversify across risks. The third layer of losses is covered by re-insurance and catastrophe bonds, which are to be acquired by the primary insurers. Once that level has been exhausted, a government re-insurance program covers the fourth layer, consisting of extreme losses. The government is, in other words, involved as a *re-insurer of last resort*.

## 2. Examples

Examples can be found in many of the plans for terrorism insurance in most European countries. For example, Dutch insurers and the country's government have set up a *re-insurer of last resort* in 2003, called the Dutch Terrorism Risk Re-insurance Company NHT, to cover terrorism risks in the Netherlands. This re-insurance pool, which has a capacity of € 1 billion per calendar year, is funded by Dutch insurers, the government and re-insurers. It was foreseen that the first € 400 million will be re-insured by the participating primary insurers (even in case a particular insurer does not need to collect revenues from the NHT), while losses in excess of € 400 million in the annual aggregate will be protected under a re-insurance market excess-of-loss program valued at € 300 million, with any shortfall taken up by the Dutch government, acting as a *re-insurer of last resort*, up to another € 300 million. The government asks a premium for its re-insurance capacity which is chosen in such a way that it will price itself out of the market at the time insurability of the terrorism risk is restored. Similar pool models for terrorism insurance can be found in other countries.

## 3. Comments

The literature is divided on the desirability of this type of government intervention. For example, *Gron/Sykes* argue in several papers that it would be unjust for the government to provide (re)insurance at a lower price than the market price (*Gron/Sykes* 2002, *Gron/Sykes* 2003). This would give a wrong signal to the market as far as stimulating insurability is concerned. Others are more positive. For example *Kunreuther* and *Michel-Kerjan* argue in favor of this type of government provided reinsurance. They argue that one advantage is that the government has the capacity to diversify the risks over the entire population and to spread past losses to future generations, thus creating a form of cross-time diversification which the private market could not achieve (*Kunreuther/Michel-Kerjan* 2004, p. 210).

As far as the specific cases are concerned, it is remarkable that in the case of the Dutch re-insurance for terrorism the government was of the opinion that this kind of



state re-insurance does not imply state aid as mentioned in (old) Article 87, paragraph 1 EC Treaty.<sup>9</sup> First of all, the state asks for a premium in conformity with the market. Second, possible beneficiaries are not the insurers but the insured. Therefore certain companies or productions will not benefit from this terrorism insurance. In addition, it lies within the purpose of the NHT that the government withdraws from its position as a *re-insurer of last resort* in case coverage can be provided by the commercial re-insurance business. Nevertheless, the yearly contract with the state has been extended ever since.

#### IV. Summary

This brief impression of ways in which governments intervene to provide compensation to victims of catastrophes shows that governments can use a variety of different techniques to provide financial compensation to victims. It is striking that only in one case (when government acts as a *re-insurer of last resort*, discussed in B III), the question was explicitly asked whether this intervention could constitute state aid. In none of the other cases this question was, at least to our knowledge, explicitly addressed.

We also showed that there is a well-established economic literature which has addressed the efficiency and effectiveness of government intervention in case of (natural) catastrophes. Strikingly, looking at the various models presented in this section the one that comes out best was the last one discussed, whereby the government merely intervened as a reinsurer of last resort.<sup>10</sup> The advantage of this model is that market participants can still use available possibilities of self-insurance and private insurance on the market. Ideally, the government merely intervenes to support the market mechanism. This could be an interesting example for the intervention in case of financial crises as well.

In the following we will briefly outline the legal and economic framework of European state aid control in general and in times of crisis in particular. In the subsequent section (D) we will then analyze to what extent the intervention of the state in cases of natural or technological catastrophes can provide insights for state aid control in case of financial crises.

---

<sup>9</sup> Parliamentary Proceedings of the Second Chamber of Representatives 2000–2003, 28 915, No. 5, 12 August 2003. Currently it is Article 107 TFEU.

<sup>10</sup> Discussed above in section B III.

## C. State aid: a legal and economic framework

### I. The economic logic of European state aid control

In recent years the number of publications which are concerned with European state aid control from an economic point of view has multiplied.<sup>11</sup> However, although the discussion has become more nuanced, the basic idea of state aid control is still the same.

By the help of state aid control the European Commission aims at protecting an undistorted competition between firms in the European Union. Firms shall compete by the help of their own means and not by the help of any subsidies given by the Member States. The economic logic behind this has two main aspects: First, international economics teaches us that free trade (abolishment of tariffs, non-tariff barriers and subsidies) will lead via gains from trade to an increase of welfare (e.g. *Gandolfo* 1994).<sup>12</sup> Second, an undistorted competition between products sets high powered incentives for firms to reduce their costs, to innovate and to set prices at marginal costs. From this perspective of welfare economics there is hardly any economic argument for granting state aids. In the opposite, from that line of argument it follows that there should be a very restrictive policy against any form of state aid.

However, besides the dominant view of evaluating state aids from the perspective of welfare economics there is a branch of economic literature, which leads to more differentiated policy conclusions. From the perspective of interjurisdictional competition the granting of state aids is not per se welfare reducing, but may be a means to stimulate competition between jurisdictions and to induce an efficient provision of public goods and services as well as to stimulate economic growth (*Haucap/Hartwich* 2006, *Kerber* 1998).<sup>13</sup> At its core the economic discussion about this approach is concerned with the question, whether it is possible to draw an analogy between competition on product markets and the competitive supply of public goods and services by jurisdictions (*Romano* 1985, 1993, *Sinn* 1997, *Frey/Eichenberger* 1999). Or, put in another way: Is it possible that competing jurisdictions achieve an efficient level and structure of public investments, like infrastructure and subsidies?

Whether it is possible to draw an analogy between product market competition and competition between jurisdictions is a fiercely debated topic and it is not yet

---

<sup>11</sup> From the vast literature only the edited volumes by *Rydelski* (2006) and *Oberender* (2008) and the recent overview by *Langner* (2009) are mentioned here. These works give a good account of the state of the art of the debate about European state aid control.

<sup>12</sup> Also from the perspective of strategic trade theory state aids are considered as wasteful (*Krugman* 1984, *Dixit* 1984, *Eaton/Grossman* 1986).

<sup>13</sup> For a comprehensive discussion and research agenda of these issues see *Besley/Seabright* (1999).

clear, whether the arguments of the supporters or opponents of interjurisdictional competition will succeed (Heine 2006).<sup>14</sup>

Although the debate between the advocates and opponents of interjurisdictional competition has yet not come to an end, it seems reasonable neither to prohibit all kinds of state aids nor to allow Member States an unrestricted granting of state aids. It seems to be more appropriate to argue for an institutional meta-frame that is able to cope with the problems of interjurisdictional competition on the one hand and simultaneously to enable jurisdictions to receive the benefits of interjurisdictional competition on the other hand (Vanberg/Kerber 1994, Weingast 1995, Heine 2006).

## II. The legal framework of European state aid control

### 1. State aid control in normal times

After having briefly sketched out the economic logic of state aid control, in this paragraph a short resume of the legal framework of European state aid control is given, which is applied in *normal times*. From that the differences will become apparent, when state aid control is applied in the event of catastrophes or in cases related to the recent financial crisis.

First of all it has to be mentioned that from a legal point of view European state aid control focuses only on the effect on product markets and whether a state aid infringes with the completion of the internal market (e.g. Buelens *et al.* 2007, Zimmer/Blaschczok 2010). In that respect the impact of state aids on interjurisdictional competition is an important, but only ancillary effect. One may discuss whether state aid control should be designed in a way that gives more weight to the impact of state aids on interjurisdictional competition, but yet it is no explicit policy goal of state aid control to serve as a sort of competitive order for interjurisdictional competition. Taking this in mind state aid control is only concerned with state aids, which are able to distort competition among private undertakings and which infringe trade between Member States.

Up to now the European Commission has not given an exact legal definition of the term *state aid*. The rationale behind that is to avoid the evasion of the strict prohibition of state aids. However, the following five criteria can be derived from previous cases, when a national subsidy or regulation qualifies for a state aid (Groeteke/Heine 2004):<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> For a balanced view on that see Wooders (1999). She claims that even rigorous economic modeling supports the thesis of a race to the bottom in case of an interjurisdictional competition, these models have not appreciated yet enough the insights from constitutional economy. Given the possibility of an institutional framework for interjurisdictional competition, it seems possible that the Tiebout-mechanism generates first-best solutions for the provision of public goods.

1. The national policy measure constitutes an economic advantage without equivalent consideration of the beneficiary.
2. This advantage is directly or indirectly granted by public authorities or through public resources.
3. The policy measure favors only certain undertakings or sectors (selectivity principle).
4. The policy measure distorts or potentially distorts competition among undertakings in the internal market.
5. Besides distorting competition the policy measure infringes trade among the Member States.

Because of the absence of a narrow legal definition of the term *state aid*, especially the selectivity of a subsidy or regulation has become crucial for proving a state aid. For example, a reduction of the corporation tax, which concerns all firms of a Member State, is not viewed as a state aid, although a reduction of the corporation tax will favor some firms more than others. In that case the principle of selectivity does not apply.

Despite the fact that European state aid control prohibits any kind of selective subsidy by the Member States, there are some exemptions from that rule. The most important exemptions are made in case of regional state aids. With respect to social cohesion of the Member States, underdeveloped Member States are given the chance to compensate their regional disadvantages by the help of state aids. However, there exist strict regulations for the granting of regional state aids (see e.g. Nicolaidis 2003, Nicolaidis *et al.* 2005). In addition, because jurisdictions are very resourceful in concealing state aids, the European Commission not only employs a broad definition of state aids, but takes all kinds of benefits into consideration, which are granted to a beneficiary without reciprocity. That means, not only obvious transfers of money from the public to the beneficiary are considered as state aid, but also indirect subsidies like investments into public infrastructure, from that a single firm mostly benefits, or the modification of a regulation, which favors a certain firm (Nicolaidis *et al.* 2005).

In sum, today the legal framework of European state aid control is a still growing body of law, which rests on the legal interpretation of Article 107 TFEU on the one hand and the practice of the European Commission and the case law of the European Court of Justice on the other hand (Buelens *et al.* 2007). It is important that despite the fact of strict prohibition of state aids a body of law has developed, which allows Member States, beneficiaries of state aids and the European Commission to

---

<sup>15</sup> In recent years the so-called *Private Investor Test* has become the tool which is able to clarify whether state aid control is applicable or not. The *Private Investor Test* checks whether a private investor would invest in the business alike the aid giving state. If that is the case then the state behaves like a private investor and state aid control is not applicable (Ryanair case T196/04).

make resourceful arguments for giving or denying a state aid. As a consequence the European Court of Justice often has to decide, whether a state aid is justified or not. In addition, the decision making process, whether a state aid is just or unjust is often very lengthy.<sup>16</sup>

## 2. State aid control in times of turmoil

In normal times state aids aim at regional cohesion, the implementation and support of innovative technologies or to absorb the shocks of structural changes of industries, to name only a few goals of state aids, which may be (or not) in accordance with the idea of state aid control of Article 107 TFEU. And one may think of more or less sophisticated legal rules, which try to implement a state aid policy balancing the sometimes contradictory ends of state aids (see, e.g., the contributions in *Oberender* 2008 or *Rydelski* 2006). However, that picture changes in the event of a crisis. But before the structural differences between state aid control in normal times and in the event of a crisis become analyzed in more depth, a short resume will be presented, in which way the giving of subsidies in the event of a crisis is currently organized in the European Union.

First of all, one has to differentiate between systemic financial crises and natural or technological catastrophes. Although both sorts of crises have common features the regulatory framework for these two sorts of crises is different. Even a little bit speculative the simple reason for the different regulatory treatment is not that there are apparent economic differences between the two kinds of crises, but in the past there has been no similar financial crisis in the European Union. And as a consequence, yet there is no established legal framework for granting state aids in that kind of event.

As already mentioned in section B, in the event of a natural or technological catastrophe state aid control is seldom involved. One reason is that natural or technological crises are often singular events, which are handled on an *ad hoc* basis by governments. That is, in order to compensate victims in a timely manner the formal procedure of state aid control becomes relaxed, which is in accordance with Article 107 2 (b) TFEU. However, this is not saying that there are no formal rules, which are governing the process of granting compensation. We showed in section B that a variety of *ad hoc* and structural measures exists by which the government intervenes to facilitate the compensation of victims of catastrophes. Some of these do indeed have an *ad hoc* nature where a quick intervention may be necessary, but in other cases (like where the government acts as a reinsurer of last resort) the intervention has a more structural character which would in theory allow to apply to state aid rules.

---

<sup>16</sup> Six months are needed on average to adopt decisions based on a preliminary investigation of notified measures, and it takes about 20 months in case of a formal investigation (*Commission press release* 2009).

Also on the level of the EU there exists a bunch of instruments for compensation. In case of natural or technological disasters two kinds of subsidies can be distinguished on the community level. There are subsidies which are paid directly out of the community budget, and subsidies, which are granted from Member States, but which are monitored by the EU. Both kinds of subsidies are not subject to the formal procedures of European state aid control.<sup>17</sup>

Directly attached to the community budget is the European Union Solidarity Fund, which provides up to € 1 billion per year to the Member States in the event of a crisis. Another important direct instrument is the use of margins remaining under the ceilings of the financial perspective. That is, for example, the agricultural budget can be raised to give state aids to victims (farmers etc.) of a crisis; for example, in 2004 the margin of agriculture was € 2523,7 million and in 2006 it was € 1567,3 million. For the cohesion of new Member States in 2006 the margin was € 1085,4 million. On the granting of this type of state aid the Commission decides in a less formal procedure, whereby the Commission has a lot of discretion.

A so-called indirect instrument is the management of agricultural markets. However, the Commission has ample discretionary control of this instrument, because the EU agricultural budget is part of the community budget. For example, in 2006 the Commission increased the assistance for exports from € 24 to € 30 per 100 kg of poultry meat to help producers affected by the drop in the market caused by avian flu. Another possibility is that the Commission allows Member States to pay regular state aids, in order to compensate damages from a natural disaster. Also in these cases the Commission has broad discretionary power to grant subsidies.<sup>18</sup>

Besides the large discretionary power that the Commission has to decide on direct and indirect subsidies in case of natural disasters, a general feature of this kind of subsidy seems to be the opaqueness of the granting schemes (*Gross* 2003). That is not to say that there are no guidelines at all, but the whole procedure is more a sort of negotiation between Member States and the Commission than a legitimized and monitored formal procedure.<sup>19</sup> In addition, there seems to be only little monitoring of the beneficiaries, after the subsidy has been granted to them.

In summary we get the following scattered picture: European Member States have invented very different instruments to tackle with natural disasters or crises (section B). Besides these local policy instruments there exist diverse instruments at

---

<sup>17</sup> For the following direct and indirect instruments of the European Commission see the *Report of the European Parliament* (2006).

<sup>18</sup> Other indirect instruments are: Derogations from the common Agricultural policy, modification of the rural development program, reallocation of structural fund monies, reallocation of cohesion fund monies and the ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) and SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) programs.

<sup>19</sup> For example, in a *Report of the European Parliament* (2006, p. 5) on the impact of natural disasters on the community budget, it reads: "Italy is currently negotiating on € 100 million in State aid for poultry producers affected by the drop in sales due to avian flu."

the level of the European Union. These instruments are either directly or indirectly linked to the discretionary power of the European Commission. The granting schemes and the monitoring of these instruments are largely intransparent, which may mirror the fact that natural disasters are sudden events which need a quick compensation of victims. The formal procedures of European state aid control become neither systematically applied in case of the local instruments of the Member States nor in case of the direct and indirect instruments of the European Union. Still, the sudden character of natural disasters may justify the exclusion of the application of state aid rules when *ad hoc* intervention is possible, but not when more structural solutions (like intervening as reinsurer of last resort) are considered.

### III. The event of the financial crisis

#### 1. State aid control – which state aid control?

After having given an outline, in which way the Member States and the Commission deal with compensation for victims in case of natural and technological disasters, we now turn to the procedure of state aid control in the event of the financial crisis.

The most important fact is that, in general, the established procedures of state aid control were kept unchanged in the financial crisis. However, the Commission relaxed its state aid control procedures, in order to grant speedy financial help to the financial sector and the real economy. Or, to put it another way, while Art. 107 TFEU et seq. are still effective, in the event of the financial crisis these articles are no longer the only basis for deciding whether a state aid will be granted or not (Adler et al. 2010, Zimmer/Blaschczok 2010, Langner 2009).

Even running the risk to oversimplify the issue, the Commission's actions can be subdivided into two categories:

1. Concerning the financial sector, Member States can relatively *ad hoc* inject money into banks and other financial intermediaries, in order to avoid financial contagion and systemic risks of the financial sector. Therefore the Commission has approved whole *packages* of Member States, which are targeted at the rescue of banks (e.g. in Germany so-called *Bankenrettungspakete*), or the Commission undertakes very quick investigations (within 24 hours), whether a state aid can be granted to a single bank (*Communication of the Commission* 2008). However, these state aids can be provisional and may be due to verification by the Commission. That is, ex post the Commission may prohibit a given state aid or demand changes of the specific granting provisions, in order to preserve an undistorted competition.
2. In 2009 the Commission released several communications to install a “Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis” (see especially *Communication of the*

*Commission* 2009a, b), which are mainly targeted at the real economy. The framework is a kind of structural solution to the financial crisis that aims at providing ex ante guidelines for the granting of state aids to the real economy.

The framework is not a new approach to tackle with financial crises. It is more a means to streamline the process of approving a bulk of state aid applications. While in normal times the majority of state aid applications has to be approved by the Commission in a single case investigation, now there are relatively broad block exemptions available. That means that Member States can provide state aids freely within a specific state aid scheme, if that scheme has been approved by the Commission. The structural provisions aim at reducing the problem of granting too much unjustified state aids, if speedy decision making is necessary. However, the provisions may provoke moral hazard of Member States (*Dewatripont/Seabright* 2006), because they can now relatively freely decide, which firms shall get state aids within a specific framework.

In summary, in the event of the financial crisis European state aid control became adapted, in order to speed up the inquiry procedures. However, by and large state aid control has not been substantially reformed or amended to deal with a large number of cases in a timely manner. Only the ordinary procedure of state aid control has been relaxed, in order to speed up decision making on state aids. As will be argued in section D speeding up the state aid procedure without changing or amending the procedure itself comes to the price of adverse selection and moral hazard. Or, in other words, the failure rate of granting unjustified state aids increases.

Now, in a next step, one can ask which differences and similarities are between natural or technologies disasters and the event of a financial crisis. Answering this question will reveal that both kinds of crises have important common characteristics, which suggests the assumption that one can learn from the management of providing compensations to victims in case of natural disasters for the management of granting state aids in the event of a financial crisis. However, there are also differences between the two sorts of crises, which need special attention.

## *2. What are the similarities and differences between natural disasters and the financial crisis?*

A first common feature is that both types of crises require a quick reaction of policy makers. While in case of a natural or technological disaster victims have to be compensated, in order to save their lives, their standard of living or their business, in case of a financial crisis the systemic risk and the contingent economic effects need quick and targeted policy interventions. So, time pressure is a common feature in case of natural or technological disasters as well as in case of a financial crisis.

Another common feature is mirrored in economic policy: The policy instruments to tackle with a natural or technological disaster and a financial crisis in an efficient



way are either yet not available or there is only little knowledge how to apply or to implement the instruments effectively. There may be theoretical knowledge, how to deal with a certain kind of crisis in general, but the lack of policy experience and routine have to be seen as a major hindrance for an easy way out of the crisis. So, policy uncertainty is also an important common feature of both kinds of crises.<sup>20</sup>

However, there are also differences. At first glance, the most obvious difference between natural or technological disasters and the financial crises seems to be the absolute economic impact. While natural disasters may have terrible consequences for single individuals, the economic effects of natural or technological disasters are often regionally bound. Although one can think of natural or technological disasters with widespread damages, which incur enormous amounts of damages (e.g. nuclear accidents or damage resulting from climate change), typically natural or technological disasters comprise a certain population and a more or less certain budget for compensating victims. That is not the case in the event of a financial crisis. Because of the worldwide interrelatedness of banks, issuers of securities and industry it is only to some extent possible to estimate the amount of money, which has to be injected into the economic system, in order to stabilize it and to prevent financial contagion and downward spirals.

Another difference between natural disasters and the financial crises is that in case of a natural or technological disaster the cause why a firm gets into economic trouble is pretty clear; for example, a flood may destroy the assembly line of a manufacturer or a thunderstorm may ruin the harvest of farmers. In those cases it is relatively easy to decide whether and how much compensation should be given. In a financial crisis it is not such easy to determine, whether the economic failure of firms traces back to the financial crisis or may be induced by general mismanagement of the firm's leaders.<sup>21</sup> So, there is the chance that a firm may have filed for bankruptcy in any case. However, only those firms should be subsidized, which are in fact economically sound. Otherwise competition becomes distorted.

Finally, the difference has to be made whether human actions have triggered the crisis, or not. In case of a natural disaster in most cases humans will be not directly responsible for the disaster, although one can think of situations, when the disaster could have been prevented by investing in precautionary measures (e.g. building a dike). In case of technological disasters human action becomes more important, be-

---

<sup>20</sup> To get an impression of the vagueness and variety of macroeconomic policy recommendations after the event of the financial crisis, see, for example, the special issues of the *Oxford Review of Economic Policy* in 2009 and 2010. *Okuyama / Chang* (2004) present a collection of articles concerned with the assessment of natural and technological disasters, which point to the problem of policy uncertainty in case of disasters.

<sup>21</sup> Prominent cases in Germany are for example *Adam Opel AG* and *Arcandor AG*. These firms applied for state aid in the event of the financial crisis. However, in both cases state aid was denied, because it was held that the firms' problems owe to severe management failures and not to the financial crisis. While *Arcandor AG* had to file for insolvency in 2009, the *Adam Opel AG* has meanwhile got fresh equity from its owner General Motors.

cause technologies are invented by humans and have to be controlled by humans. The true risks inherent to a technology may be uncertain, but in the end the occurrence of technological disasters owes directly to the incentives agents have to make correct risk assessments, when employing a technology. That holds also true with regard to the financial crisis: The risks of some financial products may be not clear and on financial markets there may be also herding effects and downward spirals, which are not manageable by single agents. However, the engagement of agents in risky financial undertakings is directly linked to incentives to invest in certain financial products and to make certain financial decisions. Therefore, one can ask, in which way the behavior of agents changes, if they expect that in the event of a financial crisis there will be a safety net of subsidies available.

## **D. What can be learned from the management of natural disasters for the design of European state aid control?**

### **I. Lacunae in European state aid control**

As has been shown there is no established legal framework for granting state aids in the event of a natural or technological disaster. Surely, it may be tried to apply the incumbent rules of state aid control also in those events, but yet these rules are seldom applied. They are substituted by a bunch of other instruments, which are either under full control and discretion of the European Commission or the Member States. However, both origins of compensation assure at least that economic intervention and monetary compensation are provided timely. The timeliness of help for victims may be judged higher than the likeliness of distortions of competition by granting subsidies.

However, the picture changes in the event of a financial crisis. Now distortions of competition become a major problem, if firms unjustified receive benefits. Nevertheless, in the event of a financial crisis quick decisions about the granting of state aids are needed, in order to prevent the spreading of the crisis. Apparently there is a trade-off between the need to instantly stabilize the financial system and the whole economy on the one hand and to prevent severe distortions of competition on the other hand.<sup>22</sup> Yet European state aid control has established proper procedures to evaluate state aids only in *normal times*, when there is enough time to make an in-depth evaluation of cases.<sup>23</sup> In times of a crisis there is no experienced framework

---

<sup>22</sup> For example, in one of its communications the Commission states (*Communication of the Commission* 2009b, seq. 1.2): “When granting support, taking fully into consideration the current specific economic situation, it is crucial to ensure a level playing field for European companies and to avoid Member States engaging in subsidy races which would be unsustainable and detrimental to the Community as a whole.”

of state aid control, which has been designed to cope with the special situation of crises.

Another lacunae of European state aid control is concerned with the adverse incentive effects for potential beneficiaries of state aids, if there is no established procedure for granting state aids in the event of a crisis. In *normal times* the giving of a state aid is evaluated along the guidelines of state aid control. Having this in mind only those firms apply for state aids, which have at least a chance to get a state aid. In other words, intensive ex ante monitoring of the European Commission aims at preventing adverse selection (*Dewatripont/Seabright* 2006). In the event of a crisis this must not be the case. Since there are yet no well established guidelines to deal with the giving of state aids in crises, it is also worthwhile for low performing firms, which have not suffered from the crisis, to apply for state aids. They may try to hide the true reasons for their low performance in the *noise* of the bulk of applications for state aids in times of a crisis. While that problem of adverse selection may be relatively small in case of a local natural disaster, if the causes and consequences of a disaster are pretty clear, this is not true in the event of a financial crisis, when it is not easy to assess in a short time, whether a firm's low performance traces back to the financial crisis or to weak general management. Only ex post it is possible to assess, whether the granting of a state aid was justified or not. But ex post it is not easy to get the state aid back from the subsidized firm, especially when the state aid was given to a firm, which is in trouble independently of the financial crisis. Sometimes this problem becomes amplified, if Member States are reluctant to enforce the payback of the given state aid. Finally, severe distortions of competition already may have taken place, which are not easy to adjust ex post.<sup>24</sup>

In a nutshell, in the event of a crisis, the pressure to make timely decisions on the granting of state aids leads to the problem of adverse selection. This owes to the fact that state aid control can only ex post evaluate, whether granting a state aid was justified or not. That problem becomes reinforced, if one takes into account arguments from public choice. It is likely that in the event of a crisis politicians will try to spend as much state aids as possible, in order to demonstrate the public (voters) that he or she takes care of the problems of the economy in general and of the problems of certain firms in particular (*Dewatripont/Seabright* 2006). Therefore, an important step forward for the improvement of European state aid control in times of crisis is the refinement of procedures, which can tackle with the problem of

---

<sup>23</sup> But, as we showed in section 2, even when time is available (like when government works out a structural solution to provide compensation to victims of catastrophes) even then the state aid procedure is only rarely followed.

<sup>24</sup> The Commission has identified the problem of paying back of wrongfully granted state aids for a long time. The Commission has undertaken several initiatives to enforce the payback of illegal state aids and to recover undistorted competition (*Notice from the Commission* 2007; *State Aid Action Plan* 2005). However, it is still not easy to enforce payback; for example, recently Greece was accused at the European Court of Justice to claim back illegally granted tax subsidies that were given in 2003/2004 (Press release Commission 2010).

adverse selection. These procedures must provide for a better screening of potential beneficiaries by the Commission and/or must induce self-selection of beneficiaries. That means incentives should be set in a way that only those firms apply for state aids, which have met troubles in the crisis and not because of general management failures.

## **II. Learning from worst cases: Can European state aid control learn from catastrophes?**

### *1. Overcoming policy uncertainty*

With regard to European state aid control in the event of a natural disaster or a severe economic crisis, like the current financial crisis, it can be asked, whether there is regulatory experience available from which new rules can be derived that can help to overcome the problem of adverse selection and moral hazard of applicants for state aids.

At first glance this knowledge seems to be not available. As has been shown in the foregoing sections up to now European state aid control was only little involved into the compensation of victims of disasters. Therefore, a direct learning from past experiences of state aid control in the event of natural or technological disasters is not possible. The same holds true for the giving of state aids in the event of a severe economic or financial crisis, because there have been no predecessors of that kind of crisis, from which European state aid control could learn.

Although neither in the situation of natural catastrophes, nor in the recent cases of compensation in the event of financial crisis government intervention was considered systematically under the perspective of state aid control, there are some important lessons to be learned from the economic literature analyzing the desirability of government intervention to compensate victims of natural catastrophes. That is, in the European Member States and other countries are existing diverse instruments for compensating victims, which apply in the event of natural or technological crises. There is also an academic literature, which assesses these instruments from an economic point of view. So, it seems worthwhile to review these diverse instruments and to consider, if it is possible to apply insights of these models to European state aid control.

## 2. *Lessons to be learned*

### a) Which model of intervention does apply?

If one asks which economic model of compensation may fit best, in order to make the granting of state aids in the event of financial crisis more economically efficient, one first has to define what kind of tasks state aid control should accomplish.

A first task of state aid control in case of a financial crisis is to provide timely funds. Otherwise financial contagion may accelerate the downward spiral of the economy. A second task of state aid control is to allow subsidies only for those firms, which got into trouble because of the financial crisis. That is, state aid control has to deal with adverse selection and moral hazard, if firms apply for help which are in trouble anyway. As we have already seen, the second problem is mainly a follow-up problem of the speed with which the Commission has to make decisions in the event of a financial crisis. Adverse selection and moral hazard are the core problems of state aid control in case of a financial crisis and may trigger severe distortions of competition.<sup>25</sup>

One can distinguish between two generic modes of granting compensation to victims of natural or technological catastrophes (see *supra* B). The first mode is to pay compensation *ad hoc* out of the public budget. By and large this approach was adopted by the Commission in the recent financial crisis by relaxing the rules of state aid control. A variant of this approach is to define a budget item in advance of a crisis, from which then the compensation is taken. While that latter procedure reveals that the government is aware of a particular sort of crisis and how much the government has estimated for granting compensation, the spending mechanism is still *ad hoc* and cannot deal with adverse selection and moral hazard. For example, the compensations which are directly paid out of the EU budget (see *supra* C) are a sort of this refined *ad hoc* approach.

The second mode comprises *structural* approaches, which aim at implementing market solutions – at least to a certain degree – for compensating victims of catastrophes. In particular these approaches refer to the enabling of private insurance for potential victims of catastrophes. These approaches can be characterized by two important features. First, the compensation is paid partly by private insurance companies, and second, there will be market incentives to assess and to monitor the hidden characteristics and hidden behavior of (potential) beneficiaries.

This kind of *structural* solution often takes the form of a multi-layered insurance program. The first layer of catastrophic losses is typically borne by the victims themselves. The second layer of losses is covered by private insurance companies, whereby additionally re-insurance of the primary insurer may play a role. The third

---

<sup>25</sup> For a general appraisal see the OECD report on the financial crisis and deposit insurance (Schich 2008).

layer of losses is covered by the public budget; the government becomes a *re-insurer of last resort*. In section B a more comprehensive discussion of these multi-layered approaches is given.

Now, the question is whether it is possible to transfer the insights of the structural approaches for compensating victims of natural disasters to European state aid control in case of a financial crisis. Apparently a multi-layered insurance approach for subsidizing firms in the event of a financial crisis would have the advantage of sharing the amount of state aids between the public and the private sector as well as to use market forces for controlling and monitoring the granting of state aids.

### b) Application

In the following it will be sketched out, in which way a structural approach can help to overcome the current deficiencies of European state aid control in the event of a financial crisis. However, it is clear that the following ideas are only a first step for reforming state aid control and that implementing a structural approach will need additional, more fine-grained research on that issue.

While it is not likely that the economic risks of a financial crisis can be fully insured by private insurers, because insurers are highly intertwined with financial markets and because of the sheer amount of funds that are needed, the introduction of private insurance can reduce the risk that the public spends state aids to firms, which are in trouble even without financial crises.<sup>26</sup> More technically spoken, a multi-layered insurance program can serve as a screening device that reduces the failure rate of state aid control, if state aid control has to manage huge amounts of applications in a short time.

The first layer of a multi-layered insurance program is typically the requirement that the insurance holder bears a part of the costs by himself (*Kunreuther / Michel-Kerjan* 2004). This is an incentive for firms to not engage in moral hazard, but it may also help to overcome adverse selection. For example, the requirement to hold enough equity to compensate temporary losses may be understood as a sort of obligation for firms to self-insure a part of the losses in the event of a financial crisis. In addition, a firm may, for example, freely adopt Corporate Governance Codices, in order to signal insurers that the firm strives for a proper management. This kind of self-selection may lead to a reduction of premiums for insurance and may also be a convincing argument for the Commission to speedily grant aid.

At the second layer private insurers offer risk adjusted insurance contracts to firms, which will cover the risk of becoming illiquid and which will guarantee the

---

<sup>26</sup> However, one should keep in mind that private insurance and competition of insurers may not lead in every case to first-best results. There are examples when the privatization of insurance led to inferior market outcomes (*Emons* 2001, *Von Ungern-Sternberg* 1996, *Von Ungern-Sternberg* 2004). Therefore the introduction of private elements into an area which has been a sort of purely publicly insured before, needs thorough consideration.

maintenance of a firm's operations. Although in case of a severe financial crisis this private part of the financial safety net will often not be sufficient to rescue all firms, it will nevertheless contribute to financial stability. However, the most significant aspect of the second layer is that insurers will undertake investigations (e.g. due diligence and stress tests), in order to calculate the risk adjusted premiums for firms. By doing such investigations information about a firm's economic performance and financial stability will be uncovered. This information is of great importance, when state aid control has to decide quickly whether a state aid is applicable. While in *normal* times state aid control has enough time to make its own investigations, whether a firm is eligible for benefit, in times of a financial crisis state aid control has not much time and can refer to the information provided by insurance companies.

At the third layer the public steps in as a *re-insurer of last resort* and may grant state aid. While at the second layer private insurance companies can only diversify risk horizontally between actual firms of a risk pool, government can diversify the risks over the entire population of firms and spread past losses to future taxpayers, which is a sort of cross-time diversification of risk which private insurance markets cannot achieve (*Kunreuther / Michel-Kerjan* 2004). Because of the information which is generated by private insurance firms on the second layer and the signals that are freely given by firms on the first layer, state aid control can make timely decisions with a considerably reduced failure rate.

Although the proposed idea is very promising for overcoming the structural problems of state aid control in times of financial crises, there are some problems which need more attention in the future.

A first kind of problem is concerned with the mechanism design to differentiate between firms that got into trouble because of the financial crisis and those firms which are in trouble anyway (without financial crisis). An informative *separating equilibrium* between the two groups can be attained, if firms can choose between different insurance contracts, or can decide to not insure the risk at all.<sup>27</sup> A firm that has not insured the risk may not qualify for receiving state aid. In case that all firms have to insure, a *pooling equilibrium* may occur, which provides no substantial information for the decision on whether a state aid is justified or not. That is, mandatory insurance leaves no or only little room for self-selection of firms. Therefore, making insurance voluntary seems to be essential. However, if firms are free to take insurance or not, then they may behave strategically and take no insurance. They may speculate that in case of a financial crisis they may get state aid anyway, because of the systemic risks that have to be prevented or because of (blackmailing) politicians,<sup>28</sup> who want to signal activity to voters (*Dewatripont / Seabright* 2006).

---

<sup>27</sup> For a general discussion of this kind of insurance problems see *Rothschild / Stiglitz* (1976) and *Allard et al.* (1997).

<sup>28</sup> This sort of behavior has been vividly described in the natural disasters literature as *charity hazard* (*Raschky / Weck-Hannemann* 2007), when individuals reject to insure against natural hazards, if they anticipate governmental and private aid.

There is apparently the possibility that firms invest voluntarily in additional signals, like adopting a prudential Corporate Governance Code or adapt to a particular capital structure (*Leland/Pyle 1977*), in order to become identified as a good risk. However, yet it is not clear if the incentive to do so is strong enough.

A second kind of problem is concerned with the interplay between the second and the third layer, which may create a state aid problem in itself. This problem occurs if the government as a *re-insurer of last resort* impinges on the insurance premiums of the second layer. For example, the government may enforce an equalization of premiums between firms or between industries, with the consequence that premiums are no longer risk adjusted. While it may be controversial whether an indirect cost advantage for insurance holders constitutes an infringement of the rules of state aid control, it is not questionable that those insurance companies get an unjustified competitive advantage which sell insurance contracts preferably to those firms, which have a low default risk but have to pay overly premiums. Therefore it is important that governments act only as a *re-insurer of last resort* and do not intervene into private insurance markets of the second layer.<sup>29</sup>

A third problem may be borne by the coordination of compensations by the second and third layer. This is in particular a legal problem. The proposed model suggests that state aids are granted with a high probability, if the second layer ascertains the event of loss in case of a financial crisis. However, there is the chance that the second layer pays while the government refuses to grant state aid. This case seems to be relatively unproblematic, at least, if the amount of compensation paid by the insurance company is sufficiently high. The case becomes more complicated, if the insurance company refuses to pay, but the government does pay a state aid. Then the beneficiary as well as the government may claim that the insurance company also has to pay. The crucial point is that insurance companies may try to shift the burden of paying compensations to the public, while the government may try to spend generously state aids by leveraging the own budget by involving insurance companies. Therefore, in order to prevent lengthy law suits and to provide timely compensations to firms, it is indispensable that there is a clear-cut legal framework, which coordinates the decisions of the second and third layer.<sup>30</sup>

In summary, one important lesson from the literature on compensating victims of natural or technological disasters is that market solutions should be used (where they exist in the form of self-insurance or private insurance) to the possible extent, whereby the government would merely intervene when markets fail. The government hence supports the market solution (for a similar stance see *Michel-Kerjan*

---

<sup>29</sup> This type of government intervention (acting as primary insurer) was also criticized in the case of natural catastrophes (see above B II).

<sup>30</sup> Again, it is striking that state aid control may learn from disaster management, how to coordinate the different layers of insurance. For example, in the Netherlands terrorism insurance is organized in a way that the different insurance levels do not interfere (see above B III 2).



2007). This is why economic literature was very critical concerning an intervention of government as primary insurer, but less of an intervention of government as reinsurer of last resort. That latter model also has the advantage of providing various layers whereby first economic actors themselves (either victims or liable operators) would intervene and next insurance and reinsurance solutions would be used. Only when these solutions have been used to the possible extent the government would intervene as reinsurer of last resort.

### E. Concluding remarks

It is striking that governments (both national governments and the EU itself) generously intervene in cases of natural catastrophes but that these cases were only rarely considered from the perspective of state aid. This may to some extent be justified since state aid rules are probably more designed to be applied to government interventions in *normal* times. The feature of a crisis or catastrophe may specifically be that speedy action (requiring financial intervention by government) is needed whereby the time for a careful balancing of costs and benefits of state intervention may simply be lacking. This argument may certainly be true when natural catastrophes are concerned and governments provide *ad hoc* relief after the catastrophe. It does, however, not justify the fact that state aid rules are also not applied when government intervenes in a more structural manner (e.g. when acting as primary insurer or reinsurer of last resort). The same holds true in the event of the recent financial crisis. Formally the rules of European state aid control remained effective, however, the interpretation and the enforcement of the rules became severely relaxed. This has led to a more or less *ad hoc* granting of state aids. Undoubtedly the application of the so-called *more economic approach* to European state aid control has been abrogated (Zimmer/Blaschczok 2010).

Even though the financial crisis may be new and may have posed governments with a variety of unexpected questions, the intervention of governments in times of crisis is of course not new at all. We sketched that there have been many natural and technological catastrophes in history and across countries where governments have generously intervened with financial aid. Again, these cases are rarely addressed from the state aid angle. However, there is a wide economic literature addressing these types of compensation which shows that, especially to the extent that structural solutions are worked out, it would be possible to at least create circumstances in which this type of intervention would be the least distortive (e.g. by letting the government intervene as reinsurer of last resort where market capacity fails).

We held that the examples of compensating victims in case of natural or technological disasters can provide important lessons to judge the desirability of financial aid in case of financial crisis as well. Applying the economic approach to the financial intervention in case of financial crises shows that the major problem that arises in that respect is the well-known adverse selection problem: financial aid to firms in

distress may lead to the undesirable situation of providing help to inefficient firms that would have gone bankrupt anyway (also in the absence of a financial crisis). This type of adverse selection merely arises because of the rather crude and indiscriminatory way in which financial compensation in times of crises (through so-called bail outs or other regimes) has been organized. We suggested, using the lessons of government interventions for compensation of victims of natural or technological catastrophes, a more balanced and layered approach whereby firms would primarily rely on their own resources, second on private insurance, and only third public reinsurance would be available. Only those firms that would have complied with the rules mandating financial guarantees would be able to call on state aid. This would hence avoid adverse selection since a positive self-selection mechanism is thus created.

Of course we realize that in this paper we could merely sketch the first steps which could be set to develop an adequate state aid control mechanism for interventions in case of a financial crisis; the next step would be to develop this in further detail by fine-tuning existing rules on state aid law. This will undoubtedly be an interesting point of further research.

## References

- Adler, E. / Kavanagh, J. / Ugryumov, A. (2010): State Aid to Banks in the Financial Crisis: The Past and the Future, Journal of European Competition Law Practice 1 (1), pp. 66 – 71.*
- Besley, T. / Seabright, P. (1999): The effects and policy implications of state aids to industry: an economic analysis, Economic Policy 14 (28), pp. 13 – 53.*
- Bruggeman, V. (2010): Compensating Catastrophe Victims: A Comparative Legal and Economic Analysis, Maastricht.*
- Bruggeman, V. / Faure, M. / Fiore, K. (2010): The Government as Re-Insurer of Catastrophe Risks?, Geneva Papers for the Study of Risk and Insurance 35, pp. 369 – 390.*
- Buelens, C. / Garnier, G. / Meiklejohn, R. / Johnson, M. (2007): The economic analysis of state aid : Some open questions, European Economy, Economic Papers, No. 286, Brussels.*
- Commission press release (2009): State aid: Commission adopts Best Practices Code and Simplified Procedure to accelerate state aid decisions – frequently asked questions, MEMO / 09 / 208.*
- Communication of the Commission (2008): The application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis, 2008 / C 270 / 02.*
- Communication of the Commission (2009a): Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis, 2009 / C 16 / 01.*
- Communication of the Commission (2009b): Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis, 2009 / C 83 / 01.*

- Dewatripont, M./Seabright, P.* (2006): 'Wasteful' Public Spending and State Aid Control, *Journal of the European Economic Association* 4 (2-3), pp. 513–522.
- Diller, M.* (2003): Tort and Social Welfare Principles in the Victim Compensation Fund, *DePaul Law Review* 53 (2), pp. 719–768.
- Dixit, A.* (1984): International Trade Policy for Oligopolistic Industries, *Economic Journal* 94, pp. S1–S16.
- Durant, I.* (2006): Belgium, in: Faure, M./Hartlief, T. (eds.): *Financial Compensation for Victims of Catastrophes. A Comparative Legal Approach*, Vienna, pp. 37–79.
- Eaton, J./Grossman, G. M.* (1986): Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly, *Quarterly Journal of Economics* 101 (2), pp. 383–406.
- Emons, W.* (2001): Imperfect Tests and Natural Insurance Monopolies, *Journal of Industrial Economics* 49, pp. 247–268.
- Endres, A./Ohl, C./Rundshagen, B.* (2003): Land unter! Ein institutionenökonomischer Zwischenruf, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 29, S. 284–294.
- Epstein, R. A.* (1996): Catastrophic Responses to Catastrophic Risks, *Journal of Risk and Uncertainty* 12, pp. 287–308.
- Faure, M. G.* (2007): Financial Compensation for Victims of Catastrophes: A Law and Economics Perspective, *Law Policy* 29 (3), pp. 338–367.
- Faure, M./Hartlief, T.* (eds.) (2006): *Financial Compensation for Victims of Catastrophes, A Comparative Legal Approach*, Vienna.
- Frey, B. S./Eichenberger, R.* (1999): *The New Democratic Federalism for Europe*, Cheltenham.
- Gandolfo, G.* (1994): *International Economics I*, Berlin.
- Gollier, C.* (2005): Some Aspects of the Economics of Catastrophe Risk Insurance, *Catastrophic Risks and Insurance*, OECD Paris, OECD Publishing 8, pp. 13–30.
- Groeteke, F./Heine, K.* (2004): Institutional Rigidities and European State Aid Control, *European Competition Law Review* 25 (6), pp. 322–331.
- Gron, A./Sykes, A. O.* (2002): A Role for Government?, *Regulation* 25 (4), pp. 44–51.
- Gron, A./Sykes, A. O.* (2003): Terrorism and Insurance Markets: A Role for the Government as Insurer?, *Indiana Law Review* 36, pp. 447–463.
- Gross, I.* (2003): *Das europäische Beihilfenrecht im Wandel – Probleme, Reformen und Perspektiven*, Bamberg.
- Haucap, J./Hartwich, T.* (2006): Fördert oder behindert die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union den (System-)Wettbewerb?, in: Schäfer, W. (Hg.): *Wirtschaftspolitik im Systemwettbewerb*, Berlin, S. 93–144.
- Heine, K.* (2006): Interjurisdictional Competition and the Allocation of Constitutional Rights: a Research Note, *International Review of Law and Economics* 26, pp. 33–41.
- Hinghofer-Szalkay, D./Koch, B. A.* (2006): Austria, in: Faure, M. G./Hartlief, T. (eds.): *Financial Compensation for Victims of Catastrophes. A Comparative Legal Approach*, Vienna, pp. 7–36.

- Jaffee, D. M. (2004): Report on the Role of Government in the Coverage of Terrorism Risks, Conference on Catastrophic Risks and Insurance, OECD Headquarters, Paris.
- Kaplow, L. (1991): Incentives and Government Relief for Risk, *Journal of Risk and Uncertainty* 4, pp. 167–175.
- Kerber, W. (1998): Die EU-Beihilfenkontrolle als Wettbewerbsordnung: Probleme aus der Perspektive des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen, in: Cassel, D. (Hg.): *Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe*, Berlin, S. 37–74.
- Kessler, J. (2010): Rethinking Competition: State Aids and Competition Rules in the Age of Financial Crisis, in: James, H. / Micklitz, H.-W. / Schweitzer, H. (eds.): *The Impact of the Financial Crisis on the European Constitution*, EUI Working Papers, Law 2010/05, Florence, pp. 29–33.
- Krugman, P. R. (1984): Import Protection as Export Promotion: International competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale, in: Kierzkowski, H. (ed.): *Monopolistic Competition in International Trade*, Oxford, pp. 180–193.
- Kunreuther, H. (1968): The Case for Comprehensive Disaster Insurance, *Journal of Law and Economics* 11, pp. 133–163.
- Kunreuther, H. / Michel-Kerjan, E. (2004): Challenges for Terrorism Risk Insurance in the United States, *Journal of Economic Perspectives* 18, pp. 201–214.
- Langner, B. (2009): *Die europäische Beihilfenkontrolle auf dem Prüfstand*, Freiburg.
- Leland, H. / Pyle, H. (1977): Informational Asymmetries, Financial Structure, and Financial Intermediation, *Journal of Finance* 32, pp. 371–387.
- Levmore, S. / Logue, K. D. (2003): Insuring against Terrorism – and Crime, *Michigan Law Review* 102, pp. 268–327.
- Magnus, U. (2006): Germany, in: Faure, M. / Hartlief, T. (eds.): *Financial Compensation for Victims of Catastrophes. A Comparative Legal Approach*, Vienna, pp. 119–144.
- Michel-Kerjan, E. O. (2007): Disasters and Public Policy: Can Market Lessons Help Address Government Failures, Working-Paper, Cahier Nr. 2007–04, Ecole Polytechnique, Centre National de la Recherche Scientifique Laboratoire D'econometrie, Paris.
- Monti, A. / Chiaves, F. (2006): Italy, in: Faure, M. / Hartlief, T. (eds.): *Financial Compensation for Victims of Catastrophes. A Comparative Legal Approach*, Vienna, pp. 145–194.
- Nicolaides, P. (2003): Regional State Aid: An Assessment of Community Rules and National Measures, *European State Aid Law Quarterly* 4, pp. 543–551.
- Nicolaides, P. / Kekelekis, M. / Kleis, M. (eds.) (2005): *State Aid Policy in the European Community: Principles and Practice*, Alphen aan den Rijn.
- Nolan, K. P. / O'Grady, J. M. (2003): The Victim Compensation Fund – Looking a Gift Horse in the Mouth, *DePaul Law Review* 53 (2), pp. 231–250.
- Notice from the Commission* (2007): Towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid, 2007/C 272/05.
- Oberender, P. (ed.) (2008): *Der 'more economic approach' in der Beihilfenkontrolle*, Berlin.

- Okuyama, Y. / Chang, S. E. (eds.) (2004):* Modelling Spatial and Economic Impacts of Disasters, Series: Advances in Spatial Science, Berlin.
- Oxford Review of Economic Policy (2009):* Macroeconomics of the Global Financial Crisis: How we got here 25 (4), pp. 507 – 653.
- Oxford Review of Economic Policy (2010):* Macroeconomics of the Global Financial Crisis: Monetary and Fiscal Responses 26 (1), pp. 1 – 116.
- Press release Commission (2010):* State aid: Commission takes Greece to Court for failure to recover illegal tax exemptions, IP / 10 / 183.
- Priest, G. L. (1996):* The Government, the Market, and the Problem of Catastrophic Loss, *Journal of Risk and Uncertainty* 12, pp. 219 – 237.
- Priest, G. L. (2003):* The Problematic Structure of the September 11th Victim Compensation Fund, *DePaul Law Review* 53 (2), pp. 527 – 546.
- Rabin, R. L. / Bratis, S. A. (2006):* United States, in: Faure, M. / Hartlief, T. (eds.): *Financial Compensation for Victims of Catastrophes. A Comparative Legal Approach*, Vienna, pp. 303 – 359.
- Raschky, P. A. / Weck-Hannemann, H. (2007):* Charity hazard – A real hazard to natural disaster insurance?, *Environmental Hazards* 7 (4), pp. 321 – 329.
- Report of the European Parliament (2006):* Impact of natural disasters on the Community Budget, 2003 – 2005, PE 381.084v01-00.
- Romano, R. (1985):* Law as a Product: Some Pieces of the Incorporation Puzzle, *Journal of Law, Economics, and Organization* 1, pp. 225 – 283.
- Romano, R. (1993):* *The Genius of American Corporate Law*, Washington.
- Rothschild, M. / Stiglitz, J. (1976):* Equilibrium in competitive insurance markets: An essay on the economics of imperfect information, *Quarterly Journal of Economics* 90, pp. 629 – 649.
- Rydelski, M. S. (ed.) (2006):* *The EC State Aid Regime: Distortive Effects of State Aid on Competition Trade*, London.
- Schich, S. (2008):* Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects, in: *OECD Financial Market Trends*.
- Schüller, A. (2009):* Krisenprävention als ordnungspolitische Aufgabe, *ORDO*, Bd. 60, S. 355 – 388.
- Shapo, M. S. (2005):* *Compensation for Victims of Terrorism*, Dobbs Ferry (NY).
- Sinn, H.-W. (1997):* The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, *Journal of Public Economics* 88, pp. 247 – 274.
- State Aid Action Plan (2005):* Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005 – 2009, COM (2005) 107 final.
- Vanberg, V. / Kerber, W. (1994):* Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, *Constitutional Political Economy* 5, pp. 193 – 219.
- Von Ungern-Sternberg, Th. (1996):* The Limits of Competition: Housing Insurance in Switzerland, *European Economic Review* 40, pp. 1111 – 1121.

- Von Ungern-Sternberg*, Th. (2004): *Efficient Monopolies. The Limits of Competition in the European Property Insurance Market*, Oxford.
- Weingast*, B. R. (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, *Journal of Law, Economics and Organization* 11, pp. 1–31.
- Wooders*, M. H. (1999): Multijurisdictional economies, the Tiebout Hypothesis, and sorting, *Proceedings of the National Academy of Science (USA)* 96, pp. 10585–10587.
- Zimmer*, D./*Blaschczok*, M. (2010): Die Banken-Beihilfenkontrolle der Europäischen Kommission: Wettbewerbsschutz oder Marktdesign?, *Wirtschaft und Wettbewerb* 60 (2), S. 142–157.



## **Korreferat zu dem Beitrag von Michael Faure und Klaus Heine**

### **Can European State Aid Control learn from the Management of Disastrous Crises?**

Von *Stefan Voigt*, Hamburg

Die Autoren vertreten die Hypothese, dass private Versicherungslösungen zur Bewältigung von Finanzkrisen geschaffen werden sollten. Die Praxis beim Umgang mit Folgeschäden von Naturkatastrophen könnte dabei als Vorbild dienen. Die Abschnitte B und C des Beitrags sind überwiegend deskriptiv: in Abschnitt B werden die Grundzüge von Hilfen in Folge von Naturkatastrophen beschrieben, in Abschnitt C die europäische Beihilfenkontrolle. Abschnitt D stellt den Kern des Aufsatzes dar, in dem die Autoren ihre Hypothese entwickeln.

Die Idee, die Wirkungen so tiefgreifender Krisen wie der derzeitigen Finanzkrise mit Hilfe privater Versicherungslösungen abzufedern, erscheint unmittelbar sympathisch. Aber ein Korreferent hat nicht die Aufgabe, Sympathiepunkte zu verteilen, sondern die Schlüssigkeit von Argumenten zu hinterfragen. Genau das möchte ich jetzt tun und zwar in vier Schritten.

In ihrem Beitrag versuchen die Autoren, drei große Themen in eine Beziehung zueinander zu bringen: Naturkatastrophen, Finanzkrisen und Beihilfenkontrollen. Bei der Lektüre hatte ich bisweilen den Eindruck, dass es sich hier um eine eher unglückliche Dreiecksbeziehung handelt. Geht es Faure und Heine um einen Analogieschluss von Naturkatastrophen zu Finanzkrisen? Aber welche Rolle bleibt dann für die europäische Beihilfenkontrolle? Abschnitt D ist überschrieben „*What can be learned from the management of natural disasters for the design of European state aid control?*“ Hier ist also scheinbar keine Rolle mehr für Finanzkrisen? Das ist aber nur scheinbar der Fall, wie der beunruhigte Leser in Abschnitt D.II.2 a erfährt. Meines Erachtens versuchen die Autoren in ihrem Beitrag, Dinge zusammenzubringen, die nicht zusammen gehören. Es scheint mir gravierende Unterschiede zwischen Naturkatastrophen und Finanzkrisen zu geben, die hinreichend sein sollten, die beiden Phänomene nicht gemeinsam abzuhandeln. Sehr vereinfacht ausgedrückt: Naturkatastrophen sind eher exogen, während Finanzkrisen definitiv endogen sind.



Aber jenseits der verunglückten Analogie zwischen Naturkatastrophen und Finanzkrisen bleiben noch Unklarheiten, etwa zur Rolle des Wettbewerbs der Institutionen. Dies ist also der zweite Kritikpunkt. Im Abschnitt C.I etwa wird behauptet, dass Beihilfen den Wettbewerb befördern könnten. Wie die Autoren sich das genau vorstellen, bleibt unklar. Möglicherweise wäre es hilfreich gewesen, die relevanten Anreize sowie die vermuteten Transmissionsmechanismen explizit anzusprechen.

Drittens bleibt der (normative) Referenzrahmen für die Beurteilung von Beihilfenkontrollen unklar. Zu Beginn des Abschnitts D.I heißt es: „*The timeliness of help for victims may be judged higher than the likeliness of distortions of competition by granting subsidies.*“ Das hört sich sympathisch an, ist aber leider kein sauberes Entscheidungskriterium. Der Satz beinhaltet schließlich auch nur die Möglichkeit, dass Hilfen höher bewertet werden können als der Schutz des Wettbewerbs. Unter welchen Bedingungen das aber tatsächlich der Fall ist, dazu schweigen die Autoren. Diese Bedingungen herauszuarbeiten ist aber gerade die Aufgabe von Institutionen-ökonomern: Soll es zwei Institutionensysteme geben, eins für *normale* Zeiten und eins für *außergewöhnliche* Zeiten? Welche Kompetenzen sollen Politiker in *außergewöhnlichen* Zeiten haben? Wer entscheidet darüber, in welcher Zeit wir gerade leben? Leider wird keine dieser Fragen im Aufsatz thematisiert.

Bisher könnte man diesem Korreferat vorhalten, dass es sich mit Nebensächlichkeiten beschäftige. Deshalb beschäftige ich mich jetzt – und dies ist der vierte Kritikpunkt am Beitrag – mit der von den Autoren ins Gespräch gebrachten Versicherungslösung als Mittel zur Abfederung von Finanzkrisen. Leider substantiieren die Autoren ihren Vorschlag viel zu wenig: Was zum Beispiel soll der genaue Gegenstand der Versicherungslösung sein? Geht es darum, sich gegen Konkurs zu versichern? Gegen Illiquidität? Wäre eine solche Versicherung anreizkompatibel? Wie will man z. B. verhindern, dass es zu einer Kollusion der Versicherungsnehmer kommt? Gibt es ähnliche Versicherungen heute bereits? Was sind die Gründe dafür, dass es sie nicht gibt?

Die Autoren könnten jetzt kontern, dass sie doch die Gefahr eines *pooling equilibrium* beschreiben und die Wünschbarkeit eines *separating equilibrium* unterstreichen. Ein Problem erkannt und beschrieben zu haben, ist aber nicht gleichbedeutend damit, auch über eine implementierbare Lösung zu verfügen.

Über ein Beihilfenregime in Zeiten von Krisen nachzudenken, kann extrem spannend sein. Hier geht es um schwierige Abwägungsentscheidungen, etwa derart, ob die (kostenträchtige) Einschränkung von Wettbewerb kostengünstiger sein kann als das Verbot von Beihilfen, das allerdings mit dem Ruin des Finanzsystems einhergehen könnte. Und natürlich ist es auch eine spannende Frage, ob es Mechanismen gibt, das Finanzsystem zu retten, ohne die Rettungskosten vollständig auf die Steuerzahler zu externalisieren. Die Autoren haben einige dieser spannenden Punkte angesprochen. Ich hätte mir allerdings eine intensivere und direktere Beschäftigung mit den zentralen Problemen gewünscht. Dies wäre möglich gewesen, wenn die Autoren auf wenig hilfreiche Analogien verzichtet hätten.

# **Transatlantische Bankenkrise – Politikdefizite und institutionelle Reformempfehlungen**

Von *Paul J. J. Welfens*, Wuppertal

## **Abstract**

This paper focuses on the dynamics of the transatlantic bank crisis, essential causes of the crisis and the consequential reform perspectives. Major causes of the bank crisis were the absence of an adequate effective regulation regime or the predominant regulation illusion of the banking and financial sector. Additional causes were the lacking standardisation of innovation processes in the financial sector, the pressure of hedge funds expecting high returns and thus urging major banks to employ risky investment strategies, the sometimes unprofessional work of the rating agencies and the overstretched low interest-rate policy in the USA. Therefore regulation and capital adequacy requirements should be strengthened. This paper analyses the proposals for reform and assesses their content and basic facts. Moreover, a substantial part of the discussion on reforms in Germany is emphasized, including the crises in Greece and the euro zone.

## **A. Einführung**

Die Transatlantische Bankenkrise hat zu einer schweren Vertrauenskrise auf den OECD-Finanzmärkten geführt und war mit Bankenkrisen in den USA und der EU in 2008/09 sowie einer weltweiten Rezession in 2009 verbunden. Dabei stand die Weltwirtschaft in den Wochen unmittelbar nach dem Konkurs der New Yorker Investmentbank Lehman Brothers am 15. September 2008 in den OECD-Ländern nahe an einer finanziellen Kernschmelze, da die Interbankenmärkte nicht länger funktionierten und in der Folge massive Liquiditätskrisen bei zahlreichen Großbanken drohten, was wiederum zu Notverkäufen von Aktiva und einem weiteren Verfall von Vermögenswerten sowie zahlreichen Bankenkonskursen zu führen drohte. Durch massive Staatsinterventionen in vielen OECD-Ländern konnte ein Zusammenbruch führender Marktwirtschaften verhindert werden und Banken und Finanzmärkte konnten zu hohen Kosten für den Steuerzahler stabilisiert werden (für Irland kann man für 2008 – 10 die Kosten einer Bankenstabilisierung auf etwa 20 % des Bruttoinlandsproduktes ansetzen, für Deutschland, die USA und Großbritannien auf etwa 5 %, wozu noch als ein weiterer Kostenfaktor die Weltrezession von 2009 mit einem Rückgang des globalen Bruttoinlandsproduktes um etwa 4 % kam).

Die USA, die Schweiz und zahlreiche EU-Länder haben in 2008/09 jeweils Großbanken rekapitalisiert, z. T. auch verstaatlicht – so etwa in Großbritannien im Fall Northern Rock und in Deutschland die Hypo Real Estate; in den USA wurde die AIG verstaatlicht und mit einer in zwei Stufen erfolgten staatlichen Kapitalinjektion von rund 180 Mrd. \$ gerettet. Damit wiederum wurden hohe Zahlungen aus Kreditausfallversicherungen der Deutschen Bank plus der Société Générale (jeweils etwa 10 Mrd. € allein in 2009) sowie für Goldman Sachs und andere Großbanken sichergestellt. Die staatliche Rettung von AIG stabilisierte daher zahlreiche Banken. Die über Jahre gewachsene Finanzmarktglobalisierung (*Deutsche Bundesbank* 2008), die relativ stark auf unregulierten Hedge Fonds, faktisch wenig regulierten Großbanken und diversen Finanzinnovationen, insbesondere mehrstufig aufgesetzten Kreditverbriefungen, und dem Handel mit Risiken bzw. Kreditversicherungen aufbaute und ein hohes globales Wirtschaftswachstum finanzieren half, ist mit der Transatlantischen Finanzmarktkrise selbst in eine Krise geraten. Es scheint keineswegs klar zu sein, dass sich die bisherige Finanzmarktinternationalisierung bzw. -globalisierung nach 2010 auch nur ansatzweise in der bisherigen Form wiederbeleben lässt. Die Regierungen bzw. Bankaufsichtsbehörden vieler OECD-Länder haben sich für die baldige Einführung von Beschränkungsmöglichkeiten von Bonuszahlungen bei Großbanken entschieden. Auch wenn es wohl nur bei einer Minderheit von Großbanken gewichtige Verfehlungen auf der Ebene des Managements gab, so ist doch das Zusammenspiel von teilweise aggressiven Geschäftsexpansionen bei Großbanken und Finanzinnovationen Ausgangspunkt für eine Systemkrise in den USA in 2008 und davon ausgehend auch in der EU gewesen. Zu den Finanzinnovationen zählten etwa CDOs bzw. Kreditverbriefungen über mehrere Stufen, wobei sich viele Großbanken via CDS (Kreditausfallversicherungen) in intransparenten Over-the-Counter-Geschäften abzusichern suchten.

Der Baseler Ausschuss der BIZ hat Mitte September 2010 Empfehlungen für eine Erhöhung der Kern-Eigenkapitalquote gemacht, die darauf hinauslaufen, diese Quote deutlich zu erhöhen. Dabei geht man davon aus, dass die USA bei diesen neuen Basel-III-Regeln auch in etwa parallel zu den EU-Ländern mitwirken werden – anders als bei der in den USA gegenüber der EU sehr stark verzögerten Umsetzung der Basel-II-Regeln. Die US-Banken haben während der Transatlantischen Bankenkrise rund 300 Mrd. € abschreiben müssen, was 3 % der Aktiva entsprach, die Euroland-Banken 137 Mrd. €, was 0,4 % der Aktiva ausmachte. Die US-Banken haben 164 Mrd. € an Staatshilfen erhalten, während der entsprechende Betrag in der Eurozone nur 110 Mrd. € erreichte – dabei ist das Bilanzvolumen der europäischen Banken etwa dreimal so groß wie das der US-Banken (*De Larosière* 2010).

Zu den Herausforderungen der Finanzmarktglobalisierung gehört das Problem, dass aus dem Zusammenspiel von asymmetrischen Informationen bzw. Finanzinnovationen und Großbankenexpansionen faktisch die Haftung der Großbanken bzw. der Eigentümer von Banken und Fonds geschwächt worden ist. Finanzinnovationen, die etwa über mehrfache Verbriefungsstufen Kredite von Banken in den Kapitalmarkt schleusten, haben den Anreiz vermindert, bei der Kreditvergabe Sorgfalt

walten zu lassen. Dieses Problem galt auch bei den US-Subprime-Papieren. Was als relativ übersichtliche Immobilienfinanzierungskrise in 2007/08 mit der Subprime-Krise (Marktvolumen etwa 700 Mrd. \$; kaum 5 % des US-Bruttoinlandsproduktes) begann, ist in 2008/09 zu einer massiven internationalen Banken- bzw. Finanzmarktkrise ausgewachsen, auf die man international mit verschiedenen Reformsätzen reagiert hat:

- Die OECD-Staaten und China haben mit umfangreichen Konjunkturprogrammen – einer Kombination von expansiver Fiskalpolitik und massiven Zinssenkungen der Zentralbanken – der realwirtschaftlichen Abwärtsentwicklung in 2009 entgegengewirkt.
- Auf nationaler und internationaler Ebene hat man mit einer Fülle neuer Regulierungsansätze reagiert. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich wächst hier in eine viel stärkere Funktion für die Bankenaufsicht hinein als bisher; jedenfalls soll das neue Financial Stability Board Richtlinien für eine verbesserte Banken- bzw. Finanzmarktaufsicht entwickeln.
- Auf globaler Ebene hat man mit der Aktivierung der G20 als neuer Führungsinstitution der Globalisierung bzw. als Reformforum einer internationalen Finanzmarktreform reagiert. Mit den G20-Gipfeln von Washington (November 2008), London und Pittsburgh (2009) sowie Vancouver und Seoul (in 2010) hat sich eine neue Großgruppe von Ländern zusammengefunden, die eigentlich die alte G8-Gruppe aus der Triade EU-USA-Japan ersetzen will.
- Die Wirtschaftspolitik in vielen OECD-Ländern sah sich in 2008/09 zu massiven Eingriffen in das Wirtschaftsleben genötigt, wobei auf Steuerzahlerkosten Mega-Hilfsprogramme für den Bankensektor auf den Weg gebracht wurden (in Deutschland etwa mit einem Volumen an Staatsgarantien und Staatskapital von 480 Mrd. € plus etwa 10 Mrd. € an tatsächlich ausgezahltem staatlichem Rettungskapital für die teilstaatliche IKB Deutsche Industriebank; bis Mitte 2010 wurden vom SoFFin-Rettungsfonds etwa 110 Mrd. € tatsächlich mobilisiert).

Insgesamt gab es erhebliche ordnungspolitische Widersprüche im Handeln der Wirtschaftspolitik in der Krise, wobei nach den dramatischen Erfahrungen mit dem Lehman-Konkurs in 2008 keine weitere Großbank mehr in Konkurs gehen sollte. Es herrschte also in den OECD-Finanzmärkten neben den klassischen Problemen wie Moral Hazard und asymmetrischen Informationen (etwa zwischen Innovator bzw. Investor und der finanzierenden Bank) ein massives Too-big-to-fail-Problem; faktisch galten die Regeln des Wettbewerbs für die Großbanken nicht. Die angeblich umfassende Regulierung von Banken gab es wiederum in der Realität nicht, da die Großbanken seit den 90er Jahren hohe Anteile ihrer Geschäfte außerbilanziell über Zweckgesellschaften organisierten, die der Bankenaufsicht nicht unterlagen. Regulierung als sektorspezifisches Set von Wettbewerbsregeln stand im Fall der Großbanken in den OECD-Ländern häufig nur auf dem Papier, sodass man nach der Verantwortung der Regulierungsakteure und der Zweckmäßigkeit wichtiger Regelungen – wie etwa Basel I und Basel II fragen muss.

Es stellen sich daher verschiedene Fragen, auf die in den folgenden Ausführungen eingegangen wird. Zu diesen zählen, welche systematischen Politikdefizite in den OECD-Ländern zur Transatlantischen Bankenkrise beigetragen haben und warum gerade in der EU der institutionelle Reform- bzw. Lernprozess offenbar relativ langsam ist. Zu klären ist also, welches die Hauptursachen der Transatlantischen Bankenkrise sind bzw. inwieweit Politikdefizite hier eine wichtige Rolle spielten und ob die eingeleiteten Maßnahmen geeignet sind, das massiv geschwundene Marktvertrauen wieder herzustellen und künftige Krisenfälle zu begrenzen. Insbesondere ist dementsprechend nach sinnvollen institutionellen Reformen zu fragen bzw. zu überlegen, welche Eckpunkte einer globalen Finanzmarktreform unerlässlich sind, damit eine Wiederholung der globalen Finanzkrise von 2007–09 vermieden werden kann. Kritisch ist auch zu prüfen, wie die politische Kontrolle internationaler Organisationen erfolgt, die bei der Regulierung der Finanzmärkte zunehmend an Gewicht gewonnen haben und wie Institutionen reformiert werden könnten, damit mehr Transparenz und Verantwortlichkeit entstehen bzw. nachhaltig gesichert werden können.

## **B. Transatlantische Bankenkrise: Institutionelle Hintergründe**

### **I. Hypothekenkredite und US-Immobilienmarkt: Fehlende Transparenz**

Die Transatlantische Bankenkrise nahm ihren Ausgang sichtbar im Subprime-Hypothekenmarkt, wo sich wenig nachhaltige Finanzierungs- bzw. Verbriefungspraktiken entwickelt hatten. Jenseits der Bankenkrise ist eine Immobilienkrise festzustellen, die sich in einer hohen Zahl von Obdachlosen und in über 20 Mio. leer stehenden Appartements und Häusern Ende 2009 in den USA zeigte. Geht man davon aus, dass 10 Mio. Häuser, zu 100 000 \$ gebaut, abgerissen werden müssen, dann ergibt dies einen Vermögensverlust von 100 Mrd. \$. Hinzu kommt der Sachverhalt, dass leer stehende Häuser bei 5-6 Häusern in der Nachbarschaft zu einem Wertrückgang um jeweils 10 000 \$ führen, was bei einer Kapitalisierung zu 4 % nochmals einen Vermögensschaden von 25 Mrd. \$ bedeutet. Zur Entstehungsdynamik der Transatlantischen Bankenkrise liegen zahlreiche Untersuchungen und Berichte vor (u. a. *De Larosière* 2009, *Welfens* 2009, *Welfens* 2010a, *Council of Economic Advisors* 2010, *IMF* 2010). Kaum zu bezweifeln ist, dass eine mehrjährige US-Niedrigzinsphase unter Alan Greenspan – im Anschluss an den Terroranschlag vom 11. September 2001 – Anreize für zunehmend riskante Finanzinvestitionen auf Seiten von Investoren mit hohen Anspruchsrenditen gab: Hohe nominale und reale Renditen waren nur zu erzielen, wenn man relativ hohe Risiken einging. Intransparente Finanzinnovationen, u. a. im Bereich der Verbriefungen von Krediten, spielten eine wichtige Rolle für die US-Subprime-Krise, da der Anreiz für Ban-

ken zur Risikoanalyse im Kreditgeschäft stark sank, als es zunehmend üblich wurde, die vergebenen Kredite alsbald im Verbriefungswege – in einer auf gutes Rating abzielenden Mischung von Krediten – im Kapitalmarkt unterzubringen.

Obendrein kauften Banken sich Kreditversicherungen (Credit Default Swaps: CDS), mit denen sie teilweise handelten und da dies *over the counter* geschah, war bald weithin unklar, wie werthaltig Versicherungspolizen nun wirklich waren: Das Counter-Part-Risiko war unklar, da es an Markttransparenz fehlte. Es konnte dazu kommen, dass CDS etwa nach einer Transaktionskette bei einem schwach kapitalisierten Hedge Fonds landeten, der die CDS auf Kredit gerade jener Großbank kaufte, die ursprünglich über den entsprechenden CDS eine Risikominderung des Portfolios angestrebt hatte. Weder die Bankenaufsicht noch die Kapitalmarktakteure konnten solch ein Problem wahrnehmen, sodass auch Bewertungen am Kapitalmarkt oftmals verzerrt waren. Zugleich ist festzustellen, dass die Risikoprämien in 2004–06 in den USA und der EU ungewöhnlich niedrig waren. Das bedeutet nicht nur, dass es in dieser Zeit zu einer Fehlallokation beim Kapital kam, sondern es war klar, dass es längerfristig zu einer Normalisierung der Risikoprämien kommen würde und ggf. auch Übertreibungstendenzen nach oben denkbar wären.

Die US-Bankenkrise hat in den USA – und auch in der EU – für eine massive Rezession gesorgt, wobei in 2009/10 die Arbeitslosenquote auf fast 10 % anstieg: eine Verdoppelung gegenüber den Jahren vor der Bankenkrise. Die Zahl leer stehender Häuser in den USA betrug Ende 2009 etwa 25 Mio. und die US-Regierung hatte Programme aufgelegt, damit Hypothekenschuldner mit Zahlungsproblemen eine vorteilhafte Umschuldung erhielten. Dabei erwartete die Regierung, dass man 3–4 Mio. Haushalten helfen könne, während die tatsächliche Zahl wohl nur eine halbe Mio. erreichte, von denen wiederum fast die Hälfte sich nach kurzer Zeit mit neuen Finanzierungsproblemen konfrontiert sah. Rund 10 % der gesamten Hypotheken drohen nach Angaben des US-Hypothekenverbandes auszufallen und dieser hohe Anteilswert könnte noch steigen, wenn die US-Arbeitslosenquote weiter ansteigen sollte. Je höher die Arbeitslosenquote, desto größer der Anteil der Haushalte mit Problemen bei der Bedienung von Hypothekenkrediten und desto geringer die Nachfrage nach Immobilien. Eine sinkende Immobiliennachfrage bedeutet sinkende Immobilienpreise bzw. Vermögensverluste für Immobilieneigentümer bzw. Banken mit Hypothekenkrediten im Portfolio. Je größer der Anteil der notleidenden Hypothekenkredite ist, desto größer sind die Abschreibungen bei US-Banken (und EU-Banken) und desto größer sind die Verluste der Banken und entsprechend geringer die Wachstumsrate der Bankkredite. Dies wiederum bedeutet, dass sich die Wachstumsrate der Jobs entsprechend vermindert oder gar negativ sein kann, sodass es zu einer endogenen Abwärtsspirale über das Zusammenwirken von Immobilien-, Kredit- und Arbeitsmarkt kommen kann.

## II. Eingeschränkte Finanzmarkteffizienz

Hauptursachen der Transatlantischen Bankenkrise (*Welfens* 2009) waren das Fehlen einer adäquaten effektiven Regulierung bzw. das Vorherrschen einer Regulierungssillusion des Banken- und Finanzsektors, eine fehlende Standardisierung der Innovationsprozesse im Finanzsektor – inklusive Intransparenz des Over-the-Counter-Geschäfts beim Handel mit Risiken und intransparente Verbriefungen, der auf riskante Investmentstrategien der Großbanken drängende Druck der Hedge Fonds mit ihren hohen Anspruchsrenditen, die z. T. unprofessionelle Arbeit der Ratingagenturen und die zeitlich überdehnte Niedrigzinspolitik der USA. Das Standardparadigma der modernen Finanzmarktanalyse ist die Theorie effizienter Finanzmärkte, die jedoch nun ins Zwielicht geraten ist: Die Grundaussage der Theorie effizienter Finanzmärkte besagt: Da Finanzmärkte effizient sind bzw. das rationale Verhalten wohlinformierter Finanzmarktakteure widerspiegeln – die Preise von Finanzaktiva spiegeln zu jedem Zeitpunkt alle relevanten Informationen am Markt wider –, kann mittelfristig von stabilen Finanzmärkten ausgegangen werden. Spekulative Blasen sind als mittelfristiges Phänomen aus dieser Sicht ausgeschlossen, da in einer Welt mit gut informierten Finanzmarktakteuren mit rationalen Erwartungen die Preise auf Finanzmärkten sich auf Basis von Fundamentaldaten der Realwirtschaft einstellen. Allenfalls kurzfristige, nicht antizipierte Schocks können starke bzw. überraschende Kursänderungen bei einzelnen Aktiva bzw. Papieren auslösen, für den Finanzmarkt als Ganzes sind mittel- und langfristig Gleichgewichtspreise zu erwarten. Bei effizienten Finanzmärkten – von denen bis zur Transatlantischen Bankenkrise der überwiegende Teil der Ökonomie-Literatur ausging – bedarf es keiner komplexen Modellierung von Finanzmärkten. Vielmehr reicht im Grunde die Kenntnis eines Marktzinssatzes, um ein ganzes Spektrum von Zinssätzen für Papiere mit unterschiedlichen Laufzeiten und Risiken herleiten zu können.

Der traditionelle Theorieansatz ist jedoch fragwürdig geworden. Es gibt offenbar erhebliche Informationsasymmetrieprobleme auf den Finanzmärkten und die Existenz eines Schattenbankensystems in Form von außerbilanziell von Banken geführten großen Zweckgesellschaften schränkt selbst das von Bilanzinformationen abgedeckte Aktivitätsfeld der Banken – aus Sicht der Kapitalmarktakteure – ein. Hinzu kommt der Befund, dass das US-Finanzsystem – unzureichend reguliert und unter dem Einfluss qualitativ schwach arbeitender großer Ratingagenturen (*SEC* 2008) – erhebliche internationale negative externe Effekte verursacht hat (*Welfens* 2009, 2010a). Von daher kann man wiederum nicht davon ausgehen, dass Kapitalmärkte bzw. der freie internationale Kapitalverkehr eine Art idealer Schiedsrichter für die Kapitalallokation sind, wie man dies bei einigen Ökonomen immer wieder lesen kann (u. a. *Von Weizsäcker* 2003). Internationale Kapitalmärkte haben natürlich eine wichtige Allokationsfunktion für mobiles Sparkapital, aber wenn es erhebliche Verzerrungen bzw. Ineffizienzen auf einzelnen großen Finanzmärkten gibt, dann ist der globale Prozess der Allokation von Sparkapital verzerrt (so waren etwa – wie man ex post weiß – die Risikoversicherungsprämien für US-Subprime-Verbriefungspro-



dukte viel zu niedrig bzw. nach unten verzerrt, was wiederum bedeutet, dass die USA einen höheren Nettokapitalzufluss verzeichneten, als dies bei unverzerrter Preisbildung auf den US-Märkten für Risiko der Fall gewesen wäre). Wenn man die öffentlich zugänglichen Informationen über Autos – inklusive Pflichtinformationen – mit denen über verbreitete Finanzprodukte vergleicht, dann wäre ein Investment-ADAC aus Sicht des Normalbürgers sehr wünschenswert. Wenn nur von einer eingeschränkten Effizienz der Finanzmärkte ausgegangen werden kann, dann sind bei Finanzmarktakteuren und deren Produkten verstärkt Mindest-Informationsvorgaben seitens des Staates notwendig; jedenfalls dort, wo der Wettbewerb erkennbar schwach ausgeprägt und auch eher weit von der Realwirtschaft entfernt ist (von daher können Regulierungen für Sparkassen und Genossenschaftsbanken in Deutschland schwächer ausfallen als für Großbanken).

Neue empirische Befunde zeigen, dass kognitive Dissonanz auf den Finanzmärkten Italiens und Großbritanniens vorfindbar ist, was auf eine informationsmäßige Asymmetrie bei der Aufnahme guter bzw. negativer Finanznachrichten hinweist (*Argentesi / Lütkepohl / Motta* 2010): In Phasen steigender Aktienkurse werden vermehrt Wirtschaftsblätter gelesen, während in Phasen sinkender Kurse die Nachfrage nach Wirtschaftszeitungen zurückgeht, wobei sich die Kursentwicklung als Granger-kausal für die Zeitungsnachfrage erwiesen hat. Es gibt also eine beschränkte Rationalität der Finanzmarktakteure (darüber hinaus gibt es offenbar eine erhebliche Bereitschaft von einzelnen einflussreichen Akteuren bei Finanzdienstleistern, Anleger hinters Licht zu führen und zu betrügen; siehe u. a. in den USA der Fall Madoff). Das Konzept der kognitiven Dissonanz von *Festinger* (1957) geht davon aus, dass Menschen sich nach einer Kaufentscheidung verstärkt mit *Bestätigungsinformationen* zur erfolgten Kaufentscheidung beschäftigen (nach dem Kauf eines Autos der Marke X etwa lesen X-Käufer häufiger Werbeseiten zu X bzw. zu dem betreffenden Modell x), unvorteilhafte Informationen wird man hingegen bei eintretenden Negativ-Ereignissen eher ausblenden. Auf Finanzmärkten sind daher verhaltenstheoretisch relativ gut erklärte Voraussetzungen für eine Preisblase vorhanden, bei der die Preiserhöhung des Vortages die Erwartung auf weitere Preiserhöhungen nährt. Man kann hier hinzufügen, dass ein solches Herdenverhalten durch Informations- und Kommunikationsprozesse in nationalen und internationalen Netzwerken begünstigt wird, wobei das Internet für die Netzwerkbildung von Finanzmarktakteuren eine zunehmende Rolle spielt. Vor dem Hintergrund der Netzwerk-Theorie (*Christakis / Fowler* 2009) reicht es auf Finanzmärkten für eine wesentliche Kursbeeinflussung aus, wenn ein anfänglich kompaktes Set von Netzwerkakteuren etwa das Gerücht verbreitet, dass die Aktien der Firmen x1 und x2 ansteigen, während x3 im Kurs fallen wird. Auch bei Abwesenheit jeglicher realwirtschaftlicher Änderung kann es in den betreffenden börsennotierten Unternehmen so zu erheblichen Kursänderungen kommen. Der internetbasierte digitale Handel mit Aktien kann zu plötzlichen massiven Kurseinbrüchen führen, wofür sich bislang keine Erklärung findet – der *Flash Crash* vom 6. Mai 2010 an der New Yorker Börse (der DOW-Jones-Index fiel in Minuten um über 1000 Punkte) ist ein solches Beispiel. Im Mo-



dell des Walras-Auktionators ist ein Flash Crash aus heiterem Himmel nicht vorgehen und von daher gehen die Lehrbuchansätze hier an der Wirklichkeit vorbei.

### **III. Finanzmarktstabilität als Aufgabe der Finanzmarktregulierung**

Die Finanzmarktstabilität hat grundsätzlich mehrere wichtige Aspekte, die aus der folgenden Abbildung hervorgehen: Es geht hier zunächst um die Stabilität einzelner Banken und eine entsprechende mikroprudentielle Aufsicht durch Finanzmarktregulierungsbehörden. Es geht aber auch um die Stabilität des Bankensystems insgesamt, wobei einzelne Banken (ggf. auch aus dem Ausland) sowie die Kapitalmarktdynamik und Impulse der Realwirtschaft einwirken – dies ist der Kern der makroprudentiellen Herausforderung. Hinzu kommt dabei die Rolle der für die Erwartungsbildung sehr wichtigen Indikatoren zur Staatsverschuldung (Defizitquote, Schuldenquote, Rettungsgarantien). Ratingagenturen wirken mit ihren Ratings auf Kapitalmärkte, die durch asymmetrische Informationsprobleme und Moral Hazard geprägt sind. Allerdings sind die Ratingagenturen ihrerseits durch widersprüchliche Anreizsysteme geprägt, wobei moralisches Risiko bzw. das Herbeiführen kritischer Marktsituationen durch qualitativ schwache Ratingsignale bzw. verspätete Anpassungen im Rating selbst zum Problem werden können. Die Regeln der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) und relevante Regeln von EU und IWF sowie G20 wirken zusammen mit der Geldpolitik und der endogenen Marktdynamik auf die Stabilität des Bankensystems. Auf die Ausrichtung der Geschäftspolitik wirkt dabei auch die Steuerpolitik, wobei nachfolgend neben Reformelementen der Bankenaufsicht u. a. eine Volatilitätssteuer genannt wird. Die mögliche Verschärfung der Bankenaufsicht bzw. der Eigenkapitalanforderungen wird von Marktakteuren und Politikakteuren unterschiedlich bewertet.

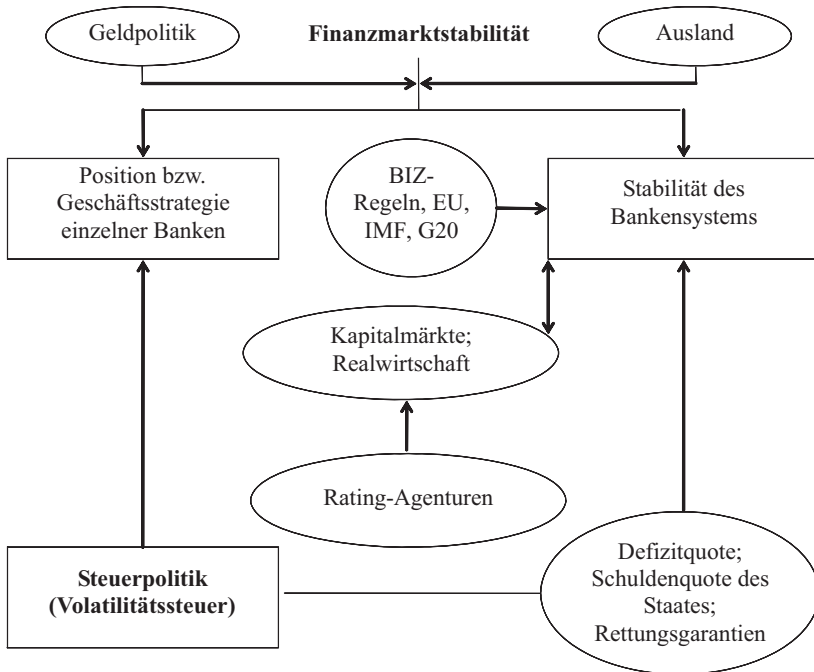


Abbildung 1: Grundlagen der Finanzmarktstabilität

### C. Die aktuelle Regulierungsdebatte: Inhalte und Kommunikationsstrategien

Für eine Regulierung des Bankensystems bzw. der Finanzmärkte bedarf es besonderer Gründe, da aus ökonomischer Sicht grundsätzlich die allgemeinen Regeln des Wettbewerbs einer sektoralen Sonderregelung via Regulierung vorgezogen werden. Nun sind Finanzmärkte einerseits durch Probleme wie asymmetrische Informationen und Moral Hazard gekennzeichnet, andererseits gibt es das Problem negativer Externalitäten und natürlicher Monopole, die Auslöser von Marktversagen sein könnten und damit eine Begründung für Regulierung liefern können. Jenseits der genannten Punkte ist allerdings darauf hinzuweisen, dass im Bankensektor ein Too-big-to-fail-Problem besteht, sodass mangels effektiven Konkursrisikos für Großbanken eben nur ein eingeschränkter Wettbewerb besteht. Das Too-big-to-fail-Problem kann aus theoretischer Sicht als Grenzfall negativer externer Effekte betrachtet werden. In jedem Fall haben Gesellschaft und Staat ein Interesse daran, Panik-Kettenreaktionen wie bei einem Bank Run zu verhindern. Aus theoretischer Sicht besteht das Problem darin, dass ein Netzwerkgut, nämlich das Vertrauen, das eine Art im-

materieller kollektiver Produktionsfaktor ist, bei einem Bank Run zerstört wird; die drohende Illiquidität oder Insolvenz einer einzigen Bank kann zu einem Bank Run bei allen führen. Dieser Netzwerkaspekt von Vertrauen wurde in der theoretischen Literatur bisher nicht betrachtet. In einer Phase der Finanzmarktglobalisierung bzw. der regionalen Wirtschaftsintegration entstehen internationalisierte grenzüberschreitende Vertrauensnetzwerke, sodass aus ordnungspolitischer Sicht eine entsprechende internationale Regulierung sinnvoll ist. Unter dem Aspekt des Systemwettbewerbs ist es allerdings wünschenswert, dass man nicht global einheitliche Regulierungen einführt – wohl aber ist an grundlegende, global akzeptierte Grundprinzipien für die globale Finanzmarktregulierung zu denken. Hier liegt eine Aufgabe für die G20 bzw. den IWF wie später noch ausgeführt werden wird.

Auch mit Blick auf Informationsasymmetrien und Moral-Hazard-Probleme kann eine Bankenaufsicht begründet werden. Ein großes Problem in der Realität der Weltwirtschaft ist jedoch, dass keine symmetrische Transparenz zur Qualität der Regulierungen auf nationaler Ebene besteht. Die vom IWF durchgeführten FSAPs, die eine Bestandsaufnahme der Finanzmärkte von Mitgliedsländern zeigen sollen, werden unregelmäßig für einzelne Länder und im Übrigen auch nicht auf Basis eines einheitlichen methodischen Ansatzes durchgeführt.

Es dürfte im Rahmen des bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich angesiedelten Bankenausschusses und des dort ebenfalls aktiven Financial Stability Boards in 2011 / 12 zu Beschlüssen über eine Verschärfung der Bankenregulierung kommen. Bei der Frage nach schärferen Bankenregeln und einer Erhöhung der Eigenkapitalquote – letztlich geht es um einen Regelkomplex Basel III – geht es insbesondere um zwei Fragen:

- Soll man höhere Eigenkapitalanforderungen bei Banken und anderen Finanzmarktakteuren festlegen, um einen stärkeren Puffer mit Blick auf potenzielle Finanzkrisen zu haben? Das haftende Eigenkapital wird im Fall von Verlusten ja abschmelzen und je größer die Eigenkapitalquote, desto größer – so die traditionelle Sicht – der *Kapital-Airbag*, der die Bank vor einem Konkurs und damit auch die Anleger bzw. die Einleger vor Vermögensschäden schützt. Gemäß dem für die EU bisher gültigen Basel-II-Regelwerk (die USA haben sich Basel II faktisch bis 2010 verweigert) muss jede Bank mindestens Eigenkapital in Höhe von 8 % der risikogewichteten Aktiva haben, wobei etwa Staatsanleihen mit Top-Rating mit Null bei der Risikogewichtung eingehen, strukturierte Produkte mit relativ geringem Risikogewicht, Kredite an mittelständische Unternehmen mit hohem Gewicht, was im Nachhinein die Zinssätze im Mittelstandsbereich als tendenziell überhöht und bei strukturierten Produkten – etwa Verbriefungen auf Basis von US-Subprime-Wertpapieren – als künstlich niedrig erscheinen lässt. Bedenkt man, dass in den OECD-Ländern, mit Ausnahme Spaniens mit seinen recht strikten Regulierungen, Großbanken faktisch ohne Eigenkapital große Volumina an komplexen Kreditverbiefungen via Zweckgesellschaften erwerben konnten, dann wird die Fragwürdigkeit von Basel II deutlich.

- Was wird bei der Definition von Eigenkapital einbezogen? Hier gibt es eine Debatte, dass künftig Hybrid-Eigenkapital in der bisherigen Form nicht länger angerechnet wird, ohne haftungsmäßig aktivierbar zu sein – es sollen künftig nur jene Kapitalbestandteile einer Bank als Eigenkapital gelten, die auch in die Haftung eingehen. Ein Teil der Bank-Schuldverschreibungen wäre als *Zwangswandelanleihen* (Contingent Convertibles: *CoCos*) zu kennzeichnen, sodass im Krisenfall – definiert etwa durch eine staatliche Rettungsaktion für die Bank – Fremd- automatisch in Eigenkapital umgewandelt wird. Dies dürfte allerdings die Nachfrage nach solchen Contingent Convertibles relativ beschränkt halten bzw. zu entsprechend erhöhten geforderten Mindestrenditen für CoCos führen: Der Preis des Risikos aus einer individuellen Bankenkrise wird dann stärker sichtbar und daher ist dieser Ansatz sinnvoll.

Das Handelsblatt (*Riecke* 2010) vermerkt zu der CoCo-Debatte: „Aufgegeben haben die Finanzwächter die Hoffnung, dass eine internationale Insolvenzordnung für Finanzhäuser eine geordnete Abwicklung und die gerechte Verteilung der Lasten gewähren kann. Die Aussichten, dass sich eine solche globale Ordnung herstellen lasse, seien sehr begrenzt, heißt es [...] Auch ein generelles Verbot von Hybridkapital wie Nachranganleihen oder Genussscheine lehnen die Finanzwächter ab, wenn es darum geht, die regulatorischen Anforderungen zu erfüllen. Stattdessen schlagen sie vor, dass bereits bei der Ausgabe der hybriden Finanzinstrumente festgeschrieben wird, dass sie im Notfall verfallen oder in konventionelles Eigenkapital umgewandelt werden [...] Nicht mehr der Staat soll die Kreditinstitute retten müssen (bail-out), sondern die Gläubiger sollen an den Kosten des Krisenmanagements beteiligt werden (bail-in) [...] Auf diese Weise wollen die Finanzhäuser vor allem den absehbaren Kapitalbedarf decken, der durch die neuen Vorschriften der Finanzreform (Basel III) auf sie zukommt [...]. Investoren begegnen dem von Bankern bereits als Allheilmittel gefeierten Instrument jedoch misstrauisch. So haben einige Anbieter großer Anleiheindizes darauf verzichtet, die CoCos aufzunehmen. Das schränkt den Käuferkreis bereits ein.“

Was die Frage nach den ökonomischen Wirkungen höherer Eigenkapitalanforderungen angeht, so hat sich eine interessante Debatte im Zeitraum Juni–August 2010 entwickelt. Zunächst hatte im Juni 2010 das Institute for International Finance – eine Lobby-Institution der privaten Großbanken aus Industrie- und Schwellenländern – auf einer Pressekonferenz in Wien (mit großem Medienecho auf den ersten Seiten der Presse) verkündet, dass bei Anhebung der Eigenkapitalquoten um zwei Prozentpunkte und einer Verschärfung von Regulierungen ein erheblicher Rückgang beim Wirtschaftswachstum in den OECD-Ländern zu erwarten sei: Bis 2015 werde sich ein Rückgang beim Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 3,1 % ergeben und dies werde 9,7 Mio. Jobs kosten. Die Analyse des Institute for International Finance basiert methodisch auf einem relativ einfachen Makromodell und soll erkennbar vor höheren Eigenkapitalanforderungen bzw. schärferen Regulierungen warnen. Das Financial Stability Board und der Baseler Ausschuss – unter Vorsitz des italienischen bzw. niederländischen Notenbankchefs – haben am 18. August

2010 eine umfassende alternative Modellierung zu den Fragen der Eigenkapitalquoten bei Banken und Regulierungen vorgelegt, an der auch Experten von Zentralbanken und der Europäischen Kommission beteiligt waren. Das Ergebnis lautet gemäß diesem Modell, dass der Rückgang beim Wirtschaftswachstum nicht 3,1 %, sondern weniger als 1/10 des behaupteten Rückgangs ist, was natürlich zu kritischen Fragen führt:

Wie erklären sich die großen Szenario-Unterschiede der Modelle? Hier ist auf die Konstruktionsmerkmale der beiden Modelle hinzuweisen. Während ein Anstieg der Eigenkapitalquote bei den Banken um einen Prozentpunkt im relativ einfachen Modell (hier praktisch eine reduzierte Form einiger Standardgleichungen zum Banken- bzw. Realsektor) laut Institute for International Finance zu einem Rückgang des Bruttoinlandsproduktes um 0,3 Prozentpunkte führt, prognostiziert das differenziertere Baseler Modell der BIZ nur einen Rückgang von 0,04 %, sodass binnen vier-einhalb Jahren der Rückgang 0,2 Prozent beträgt. Demnach hat das Institute for International Finance in einem methodisch bedenklichen Ansatz aus durchsichtigen Lobby-Gründen versucht, Öffentlichkeit bzw. Gesetzgeber zu seinen Gunsten zu beeinflussen.

Aus ökonomischer Sicht stellt sich die Frage, wieso eine private Lobby-Institution eine offensichtlich falsche Zahl aus eigener Modellierung in die internationale Debatte einführt? Man kann hier die Hypothese formulieren, dass die Lobby-Institution darauf spekuliert, dass niemand kurzfristig eine Gegenrechnung glaubwürdig und mit hohem Medienecho platziert. In der aufgeregten Debatte um die ökonomischen Kosten einer schärferen Bankenregulierung kann es vorteilhaft sein, unbedingt als Erster in der Debatte die Argumente bzw. Szenarien zu platzieren, da das *Pionier-Echo* (das Presseecho auf das zuallererst platzierte Argument) erfahrungsgemäß besonders stark ist. Die Publizierung eines faktischen späteren Dementis in Form einer Gegenstudie wird pressemäßig hingegen weniger stark wahrgenommen, was falschen Erstargumenten immer noch einen hohen Lobby-Nutzen verleiht. Dies kann durchaus eine rationale Lobby-Strategie sein, solange die Wahrscheinlichkeit einer Gegenstudie und der mögliche Reputationsverlust als gering eingeschätzt wird. Diese Episode aus dem Lobby-Geschäft der Großbanken verdeutlicht, wie leicht die Öffentlichkeit bzw. die Politik mit falschen Zahlen zu manipulieren ist. Es zeigt sich auch exemplarisch, wie unzureichend die Wirtschaftswissenschaften in dieser internationalen Debatte aufgestellt sind. Von einzelnen Forschern und Instituten gab es gegen die durch professionelle Pressearbeit lancierten Behauptungen der Lobby der privaten Großbanken kaum Kritik.

## **D. Verantwortungsproblematik auf der nationalen Politikebene**

Die von den USA ausgehende Transatlantische Bankenkrise von 2008 / 09 hat in vielen EU-Ländern, so auch in Deutschland, erhebliche Probleme im Banken- und Finanzsektor mit sich gebracht.

### **I. Die Transatlantische Bankenkrise in Deutschland**

In Deutschland war bislang die BaFin für alle Finanzmarktakteure aufsichtsmäßig zuständig, während die Deutsche Bundesbank nur eine komplementäre Rolle spielte. Vor allem kann nur die BaFin eine Bank aus aufsichtsrechtlichen Gründen schließen. Mit dem Sonderfonds SoFFin hat der Staat in Deutschland in der Krise eine neue Institution geschaffen, die Garantien für Bankschuldverschreibungen geben und in einem gewissen Rahmen auch an Bankenrekapitalisierungen mitwirken kann. Während Sparkassen und Genossenschaftsbanken durch ihre Geschäftsaktivitäten mit der Realwirtschaft stark verbunden sind und wegen ihrer lokalen Geschäftsorientierung auch relativ überschaubare Probleme hinsichtlich der Informationsasymmetrie haben, sieht die Situation bei der Mehrzahl der Großbanken – meist recht stark auch international engagiert und daher mit größeren Risiken und Informationsasymmetrieproblemen konfrontiert – anders aus: Die Risiken im Bankgeschäft sind hier typischerweise größer, oft auch die Renditen, allerdings auch die Varianz der Eigenkapitalrendite. Die Qualität des Risikomanagements der Großbanken ist von Fall zu Fall unterschiedlich. Im Zuge der Bankenkrise wurde freilich offenbar, dass mehrere Großbanken ein schwaches Risikomanagement besaßen. Die SachsenLB, die massiv im Subprime-Geschäft engagiert war, wurde von der LBBW geschluckt; die SachsenLB war in Subprime-Geschäfte ebenso wie die größere private Großbank HRE über eine Tochter in Irland involviert, womit man sich faktisch weitgehend der Bankenaufsicht bzw. der BaFin entzog. Letztlich entzog man sich auch einer wirksamen Beobachtung durch die Kapitalmarktakteure, da die Geschäfte meist via Zweckgesellschaften außerhalb der Bankbilanz organisiert waren. Es erscheint von daher nicht nur fraglich, ob es eine rationale Bewertung von Bankaktien gab, sondern es zeigt sich auch, dass die Wechselkurse innerhalb des OECD-Raums verzerrt waren. Vermutlich entstand zeitweise eine erhebliche Überbewertung des US-Dollars, da man die Qualität des US-Bankensystems international in der Dekade nach 1998 überschätzte, was phasenweise hohe Kapitalzuflüsse in die USA begünstigte. Da neben der im Subprime-Geschäft überaus aktiven IKB (absolut mit einem Volumen in 2008 höher als die Deutsche Bank, die ein 23fach höheres Eigenkapital hatte) gerade auch deutsche Großbanken im US-Immobiliengeschäft mit privaten Haushalten aktiv waren, ist das System der Großbanken – hier inklusive Landesbanken – im Zuge der Transatlantischen Probleme in ernste Probleme geraten.

Zu den Problemen in der Bankenkrise gehörte in Deutschland nicht nur die kostspielige HRE-Verstaatlichung und -Sanierung, sondern auch der interessante Fall der stark in der Mittelstandsfinanzierung aktiven IKB Deutsche Industriedreditbank in Düsseldorf, deren Rettung den Staat über 10 Mrd. € kostete – der Staat war größter Anteilseigner schon vor der Bankenkrise, nämlich über die staatliche KfW Kreditbank. In erster Instanz wurde der Ex-IBK-Chef Ortseifen wegen Falschinformation der Öffentlichkeit in 2010 verurteilt, denn er hatte im Sommer 2008, kurz vor der Illiquidität der IKB-Zweckgesellschaft Rhineland Funding erklärt (der Konkurs der Zweckgesellschaft ging in 2009 mit einer 60%-Quote bei der Befriedigung der Einlegeransprüche bzw. eben mit einem 40%-Kapitalverlust einher), dass sich Verluste aus US-Engagements im einstelligen Millionenbereich bewegen würden. Zu den bemerkenswerten Besonderheiten des IKB-Falls gehört, dass die Geschäftsberichte regelmäßig betonten, dass die IKB eine konservative Anlagestrategie verfolge, womit im normalen Leserverständnis eine Strategie mit geringem Risikograd in der Anlagepolitik gemeint war. In Wahrheit ging die IKB gewaltige Risiken gerade im US-Subprime-Bereich ein. Der Aufsichtsrat der IKB, in dem zwar industrieller Sachverstand, aber wenig Finanzmarktsachverstand präsent war, bekam offenbar die zunehmende Risikoaffinität des IKB-Vorstandes nicht mit und die Suche nach Verantwortung verlief weithin im Sande. Ähnliches kann man mit Blick auf die HRE und die Commerzbank sowie die Bayern LB feststellen – bei Letzterer waren Landespolitiker leichtsinnig genug, der Bank 10 Mrd. Kapital neu zu geben, womit der Vorstand großen Spielraum für eine weiterhin riskante Geschäftspolitik hatte.

## II. Notwendigkeit regulatorischer Konsequenzen

Welche Schlussfolgerungen sind nun mit Blick auf das IKB-Desaster und die Verwerfungen im Banken- bzw. Kapitalmarkt der OECD-Länder zu ziehen?

- Grundsätzlich ist zu fordern, dass Falschaussagen zur Risikopolitik in Geschäftsberichten künftig auf Basis neuer Gesetze mit scharfen Sanktionen verbunden sein sollten. Rhineland-Funding wurde auf der Website der IKB jahrelang als kurzfristig risikolose Anlage für institutionelle Anleger gepriesen, auch diese Fehlinformation blieb straf- und zivilrechtlich ohne Konsequenzen.
- Es gibt in der EU und mehr noch in den USA seit den 90er Jahren dutzendweise außergerichtliche Einigungen in Prozessen von Staatsanwaltschaften gegen diverse Großbanken. Die Staatsanwaltschaften in den USA sehen für eine genaue Beweisführung teilweise erhebliche Probleme in einer zunehmend komplexen Materie und beide Seiten scheuen langjährige Gerichtsverfahren. So entsteht eine legale Grauwirtschaft des Kapitalmarktes, die ordnungspolitisch bedenklich ist. Letztlich erfolgt seitens der angeklagten Banken kein Schuldeingeständnis und die betroffenen Banken können darauf hoffen, in einem dank Finanzinnovationen und finanzieller Globalisierung immer neu veränderten Geschäftsumfeld weiterhin aktiv sein zu können – die Kosten außergerichtlicher Vergleiche werden bei

der Produktkostenkalkulation eingerechnet. Staatsanwaltschaften sollten Gerichtsverfahren bei Regelverstößen von Großbanken künftig durchziehen, außergerichtliche Vergleiche sollten eine ganz seltene Ausnahme sein. Die Gesetze sollte man in den USA und den EU-Ländern so verschärfen, dass Recht und Unrecht klarer definiert und damit der Abschluss von Gerichtsverfahren erleichtert wird.

- Ziel-Eigenkapitalrenditen von 25 % wurden Anfang des 21. Jahrhunderts von New York ausgehend weitgehend unwidersprochen als eine Art neue Normalität für Großbanken gepriesen, obwohl doch solche Renditen etwa 10 Punkte über langfristigen Eigenkapitalrenditen der Realwirtschaft liegen – Mega-Renditen von 25 % sind langfristig nur um den Preis eines erhöhten Risikos oder in besonderen Fällen dank außergewöhnlicher Produktivitätsgewinne oder der Expansion in neue profitable Marktnischen kurzfristig zu erzielen (*Artus / Virard* 2005). Hohe Ziel-Eigenkapitalrenditen können ganz legal durch Ankäufe von eigenen Aktien notfalls auch kurzfristig herbeigeführt werden, da der Gesetzgeber in vielen OECD-Ländern die Möglichkeiten zu eigenen Aktienkäufen in den 90er Jahren sehr liberalisiert hat; hier wäre es vernünftig, künftig sehr enge Grenzen zu setzen. Banken bzw. Firmen, die Manager und Mitarbeiter teilweise mit Aktienoptionen entlohnen, sollten überhaupt keine Möglichkeiten für Aktienrückkäufe haben, da hier Interessenkonflikte vorprogrammiert sind. Wenn es sehr hohe Gewinne gibt, so sind diese eben in hohem Maß an die Aktionäre auszuschütten – in den USA haben im Jahrzehnt nach 1995 viele Banken und Firmen erhebliche Beträge in Aktienrückkäufe investiert. Bei freiem Kapitalverkehr droht von mangelhaft regulierten OECD-Ländern – wie den USA und Großbritannien – ein verzerrender Druck auf andere OECD-Länder auszugehen, wo die dortigen Banken dann aus Furcht vor einer Übernahme durch US-Banken oder britische Banken ähnlich hohe Zielrenditen verkünden wie in den unterregulierten Ländern. Aus ökonomischer Sicht müssen solche Länder als unreguliert gelten, bei denen ein Mangel an Regulierung zu Banken- bzw. Wirtschaftskrisen mit negativen internationalen Spillovers führt. Hier droht die Übernahme effizienter Banken in effizient regulierten EU-Ländern durch unterregulierte Banken, deren nationale und internationale Expansionsmöglichkeiten durch Unterregulierung künstlich verbessert werden. Damit können solche Banken in eine internationale Too-big-to-fail-Kategorie vorstoßen: So entwickeln sich die Großbanken-Elefanten, die faktisch doppelt konkursunfähig sind – damit sind sie quasi Betrieben in den Zentralverwaltungswirtschaften des ehemaligen sozialistischen Osteuropas ähnlich –, da ein Konkurs das ganze Wirtschaftssystem in seinem Überleben gefährdet. Die Manager solcher Großbanken können erhöhte Risiken eingehen und damit Mega-Renditen erzielen, wobei diese Manager im Zweifelsfall nicht nur auf Rettungsaktionen des Staates bzw. der Staatenwelt rechnen können, sondern qua Großbanken-Eigenschaft nachweislich ein besseres Rating erhalten und so von künstlich niedrigen Kapitalkosten profitieren (Ratingagenturen haben offen erklärt, dass nach einem von der Europäischen Kommission angeordneten Schrumpfungsprozess der



WestLB diese Bank wegen der reduzierten Größenkategorie demnächst einen Rating-Abschlag hinzunehmen haben wird).

### III. Qualitätsstandards für Finanzprodukte

In den Finanzmärkten hat sich eine weitgehend unkontrollierte Innovationsdynamik entwickelt, die weit von den Qualitätsmaßstäben der Industrie entfernt ist, wo durch die Institution des Patents bzw. der Patentanmeldung ein institutionalisierter Prüfmechanismus besteht. Gemäß diesem muss ein Patentanmelder nachweisen, dass das Neuprodukt bisherigen – auch patentmäßig geschützten Produkten – überlegen ist. In Form des TÜVs in Deutschland und ähnlicher Institutionen in anderen Ländern besteht zudem für Industrieanlagen bis hin zum Schaustellergeschäft eine technische Prüfbehörde. Mit Blick auf von Privaten genutzte Maschinen wie das Auto gibt es neben den offiziellen Prüfbehörden stapelweise populäre Zeitschriften, in denen Autos in standardisierten Kurz- und Langzeittests miteinander verglichen oder jeweils für sich bewertet werden. Seitenweise kann man in Zeitungen oder auch im Internet Berichte über Montagsautos lesen, sodass Qualitätsprobleme bei neuen PKWs meist binnen weniger Quartale allgemein bekannt sind. Viele PKW-Hersteller haben zur Korrektur verspätet erkannter Qualitätsprobleme Rückrufaktionen gestartet. In den Finanzmärkten existieren kaum Qualitätsstandards, es gibt keine unabhängigen staatlichen Prüfungsverfahren für Produktinnovationen und der endogene Qualitätswettbewerb über *Voice* – also das laute Sich-Beschweren über *Montags-Anlageprodukte* – existiert nicht. Denn wer als Anleger auf falschen Rat von Anlageberatern hereinfällt, der will in der Regel nicht zum Schaden auch noch den Spott dazu haben (die sogenannten Garantiezertifikate von Lehman-Brothers bildeten hier einen gewissen Ausnahmefall). Der Staat erweist sich bislang als unfähig und unwillig, Qualitätsstandards bei der Anlageberatung für private Anleger durchzusetzen – die zuständige Bundesministerin hat auch nach weiterhin schlechten Testberichten der Stiftung Warentest/Finanztest keinen Gesetzesentwurf vorgelegt, der etwa vorsehen könnte, dass Banken eine Teillizenz – hier für die Vermögensanlageberatung – künftig entzogen werden könnte, wenn unabhängige Testberichte wiederholt unterhalb einer Mindestmarke X sind. Die staatliche Bankenaufsicht hat im Vorfeld der Krise in Deutschland in Teilbereichen versagt bzw. weist ungeeignete Strukturen für ihre Arbeiten auf. Es fehlt – anders etwa als bei der Bundesnetzagentur – ein wissenschaftlicher Beirat. Das ist angesichts der komplexen Materie der Finanzmarktdynamik ein schwerwiegender Konstruktionsfehler. Zusätzlich verfügt die BaFin über kein international anerkanntes Research im eigenen Arbeitsbereich, sodass relativ wenig Expertenwissen zu Spezialfragen verfügbar ist und auch Gesamtzusammenhänge bzw. -probleme in internationalen Finanzmärkten im Zweifelsfall übersehen werden.

## **E. Griechenland- und Eurokrise und ihre regulatorischen Herausforderungen**

Aus der Transatlantischen Bankenkrise 2008/09 ist – nicht wirklich überraschend – alsbald eine Staatskrise einiger Länder geworden.

### **I. Steigende Staatsverschuldung in Europa**

Viele OECD-Länder sind durch hohe staatliche Kapitaleinschüsse bei Bankenretungen, durch massive Konjunkturprogramme zur Verhinderung eines sehr scharfen Wirtschaftseinbruchs in der Realwirtschaft und durch die starke Rezession 2009 auf deutlich höhere Schuldenquoten gekommen. Dabei kamen die Defizitquoten in 2008/09 in mehreren OECD-Ländern nahe an 10 %, sodass selbst ehrgeizige Konsolidierungspläne vielfach noch in 2010/2011 Defizitquoten oberhalb der kritischen Größe von 3 % des Bruttoinlandsproduktes (Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU) vorsehen, die Schuldenquoten steigen weiter. Die Hauptgründe für den Anstieg der Schuldenquoten sind:

- Staatliche Bankenrekapitalisierungen – für die es in vielen Ländern durchaus gute Gründe geben mag – sind in einigen Ländern sehr kostspielig. Beispielsweise schlägt die von der EU genehmigte Rekapitalisierung der verstaatlichten Anglo Irish Bank allein in 2010 mit 10 Mrd. € zu Buche und führt zusammen mit dem ohnehin hohen Haushaltsdefizit zu einer Rekord-Defizitquote von über 15 % in 2010; erst im Herbst 2010 beschloss die Regierung, die Anglo Irish Bank abzuwickeln. Es ist höchst bedenklich, dass dieselbe Europäische Kommission, die eine Obergrenze beim Haushaltsdefizit von 3 % des Bruttoinlandsproduktes durchsetzen will, Irland eine Bankenrekapitalisierung erlaubt, die die Defizitquote praktisch von 10 % ausgehend binnen Jahresfrist fast verdoppelt.
- Die Rezession 2009 führt in allen EU-Ländern mit einer Schrumpfung des realen Bruttoinlandsproduktes – Ausnahme ist Polen mit leicht positivem Wachstum auch in 2009 – zu einem unmittelbaren Anstieg der Schuldenquote  $D/Y$  (mit  $D$  für reale Staatsschuld und  $Y$  für reales Bruttoinlandsprodukt).
- Die staatlichen Einnahmehausfälle der Rezession plus die Erhöhung des Staatsverbrauchs im Zuge von Konjunkturprogrammen haben Defizitquoten in einer Größenordnung von etwa 5–8 % Prozent des Bruttoinlandsproduktes in EU-Ländern verursacht. Für expansive staatliche Fiskalpolitik gab es in der Transatlantischen Bankenkrise besonders gute Gründe, da wegen der notenbankmäßigen massiv abgesenkten Zinssätze und anhaltenden Niedrigzinserwartungen die Gefahr einer investitionsreduzierenden Realzinserhöhung nicht bestand. Ausgabenplus und die Einnahmehausfälle in der Rezession 2009 haben die Schuldenquoten der OECD-Länder um über 20 Prozentpunkte im Zeitraum 2008–2011 erhöht. Die geschwächte Konstitution in Sachen Bekämpfungsfähigkeit künftiger Rezes-

sionen lässt schon aus sich heraus künftige Rezessionen als ein erhöhtes Gefahrenpotenzial erscheinen und ist Teil der Kosten der Transatlantischen Bankenkrise.

Dabei sei hier betont, dass Zins und Tilgung bei Auslandsschulden aus dem Bruttonationaleinkommen zu finanzieren sind, sodass die Definition *effektive Schuldenquote*  $D/Z$  ( $D$  für reale Staatsschuld,  $Z$  für reales Bruttonationaleinkommen) ökonomisch sinnvoller ist als etwa die von der Europäischen Kommission im Stabilitäts- und Wachstumspakt betonte Standard-Schuldenquote  $D/Y$  ( $Y$  für reales Bruttoinlandsprodukt). So ist etwa ein Land wie Irland, dessen Bruttonationaleinkommen wegen der starken Präsenz multinationaler Unternehmen offiziell rund 10 % geringer als das Bruttoinlandsprodukt ist, in einer stärker prekären Lage als die Europäische Kommission und viele Analysten dies mit ihrer Fokussierung auf die traditionelle Staatsschuldenquote wahrnehmen.

Länder mit relativ hohen staatlichen Schuldenquoten und zugleich einem hohen Anteil an Auslandsschulden sind stabilitätspolitisch besonders gefährdet; zumal auch für solche Länder eine Erhöhung der Risikoprämien droht, die bereits im Herbst 2008 ansatzweise sichtbar war. Es war im Gefolge der Transatlantischen Bankenkrise absehbar, dass die Gefahr einer Griechenland- bzw. Eurokrise bestand: So schrieb dieser Autor in dem im Oktober 2008 abgeschlossenen Manuskript des Buches *Transatlantische Bankenkrise* (Welfens 2009, S. 158 f.):

„Die Eurozone könnte in ernste Schwierigkeiten geraten, wenn die Risikoprämien für Länder wie Griechenland, Italien, Spanien oder Portugal stark ansteigen. Es ist mit Blick auf Griechenland und Italien als Länder mit hoher Schuldenquote und hoher Defizitquote sowie hohen Auslandsschulden keineswegs ausgeschlossen, dass bei einer temporären Verschärfung der globalen Finanzkrise eine marktmäßige Refinanzierung nicht mehr darstellbar ist – wenn indes etwa ein Land wie Griechenland im Wesentlichen durch die Impulse der US-Bankenkrise in ernste Probleme kommt, so sollte man dann die No-bail-out-Vorgaben aus dem Maastrichter Vertrag nicht zur Anwendung bringen; vielmehr sollten die Mitgliedsländer der Eurozone sich in solidarischer Verantwortung auch hinter Mitgliedsländer mit Refinanzierungsproblemen stellen. So wie im Rahmen von Mega-Hilfspaketen EU-Staaten Garantien für eigene Banken angeboten haben, so sollte man auch Garantiepakete von Seiten mehrerer EU-Länder für Eurozone-Länder mit besonderen Refinanzierungsproblemen geben; ob die Europäische Investitionsbank als EU-Institution hier auch besondere Garantien für einige Jahre geben könnte, bleibt zu überlegen. Man sollte jedenfalls in einer globalen Finanzkrise nicht die für eine normale Finanzwelt gedachten Regeln aus dem Maastrichter Vertrag anwenden. Das heißt allerdings nun nicht, dass EU-Länder sich gegenseitig eine Freifahrkarte für laxe Fiskalpolitik und hohe Defizitquoten ausstellen sollen. Nachdem sich in der Transatlantischen Bankenkrise gerade die Währungsintegration bzw. die Eurozone bewährt hat, wäre es aber gänzlich unvernünftig, die Wirtschafts- und Währungsunion durch eine überzogene Interpretation des Maastrichter Vertrages in Schwierigkeiten zu bringen. Die Eurozone dürfte im Übrigen an Attraktivität gewonnen haben – ein baldiger Beitritt zur Eurozone dürfte für viele osteuropäische EU-Länder zu einem mittelfristig gewichtigen Ziel werden, denn eine Mitgliedschaft in der Eurozone bietet bei internationalen bzw. globalen Finanzmarktinstabilitäten offenbar einen gewissen Schutz gegen sehr starke Instabilitäten. Die Eurozone bzw. die EU wird aber gut daran tun, die Konvergenzkriterien nicht

aufzuweichen und ergänzend auch die Leistungsbilanzdefizitquote von Kandidatenländern kritisch zu beachten.“

Auch wenn der Autor aus einem wissenschaftlichen und staatsbürgerlichen Pflichtbewusstsein bzw. in Erwägung der praktischen Politikrelevanz der Analysebefunde das Manuskript im Herbst 2008 an den ökonomischen Chefberater im Kanzleramt mailte – und im Frühjahr 2009 auch das Buch schickte –, so hat man doch den Eindruck, dass das Kanzleramt von der Griechenland- bzw. der Eurokrise im Frühjahr 2010 völlig überrascht wurde: Es gab erkennbar keine Vorabplanungen seitens des Kanzleramtes, und zwar sowohl mit Blick auf eine denkbare Griechenland- wie eine mögliche Eurokrise, wobei Letztere eine Art Regionalisierungssyndrom einerseits und die strukturelle Ähnlichkeit der Staatsverschuldungsprobleme bei Griechenland, Spanien und Portugal sowie – abgeschwächt – bei Italien andererseits widerspiegelt. Hinzu kam Irland als von der Immobilien- und Bankenkrise stark getroffenes Land, dessen Staatsschulden nach Jahren eines beträchtlichen Rückgangs in 2008–2011 massiv nach oben schossen.

Es ist einerseits für die Volkswirtschaftslehre und auch die Öffentlichkeit wenig erfreulich, wenn Fehlentwicklungen im Vorfeld der Bankenkrise nicht rechtzeitig in der Profession erkannt wurden. Die praktische Wirtschaftspolitik, der in Deutschland durchaus Verdienste bei einer energischen Bewältigung der internationalen Bankenkrise zukommt, ist andererseits teilweise offenbar ein autistischer Prozess, in den als beratungsrelevante Inputs vor allem eingehen:

- Analysen des IWFs; auf dessen World Economic Outlook von Oktober 2008 kann man kritisch hinweisen, da er doch die für die Eurozone sehr wahrscheinliche Rezession 2009 verneinte.
- Analysen des Sachverständigenrates, der immerhin in 2008 – insbesondere in einem umfassenden Sondergutachten zu Deutschland – eine Reihe wichtiger und konstruktiver Reflexionen zur Bankenkrise vorlegte.
- Analysen und Ratschläge von Großbanken; es sind in der Mehrzahl gerade jene Großbanken, deren überriskante Expansionsstrategien die Transatlantische Bankenkrise erst herbeigeführt haben.

Der Deutsche Bundestag hat in der Transatlantischen Bankenkrise im Wesentlichen die kurzfristigen Gesetzesvorschläge der Regierung unter großem Zeitdruck abgenickt – von einer Debatte konnte man kaum etwas sehen. Von Seiten relevanter Minister auf Bundesebene war während der Transatlantischen Bankenkrise wiederholt betont worden, dass man über die Bankenkrise eigentlich nicht auf nationaler Ebene diskutieren könne, da die wesentlichen Entscheidungen ohnehin auf höherer Ebene, nämlich in Brüssel bzw. bei G8/G20 getroffen würden. Damit ist die Transatlantische Bankenkrise – und eigentlich schon zuvor die weitgehend unkontrollierte Finanzglobalisierung – zum Ausgangspunkt einer Entdemokratisierung geworden. Im Zuge der Finanzglobalisierung haben sich größere integrierte Finanzmärkte und auch verstärkt multinational aktive Banken, Fonds und Versicherungen

entwickelt, die – wenn überhaupt effektiv – von IWF, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und der G8/G20 reguliert bzw. kontrolliert werden. Es fehlt aber bei einer zunehmenden politischen Gewichtsverlagerung auf die internationale bzw. globale Ebene an einer hinreichenden demokratischen Legitimation und Kontrolle. Ein Blick auf die G20 ist hier ebenso aufschlussreich wie etwa ein Fokus auf die zunehmend mächtige, aber von demokratischer Kontrolle weit entfernte BIZ. Es liegt an den Parlamenten der OECD-Länder und anderer Länder, die Mitglieder der BIZ sind, die Statuten mittelfristig entsprechend zu ändern. Demokratie bzw. politischer Wettbewerb um Wählerstimmen und Wettbewerb auf Märkten gehören zusammen: Wo eine oder beide Säulen des Wettbewerbs um Macht und Einkommen geschwächt werden, ist mit Effizienz- und Wohlfahrtsverlusten zu rechnen.

## **II. Politische Hintergründe und ökonomische Konsequenzen der Rettungspakete**

Bei den Brüsseler Beschlüssen zum 750 Mrd. €-Rettungspaket vom Mai 2010 wurden im Vorfeld keineswegs umfangreiche Simulationen der Europäischen Kommission / DG ECFIN (als eigentlich zuständige DG) durchgeführt, was Defizite in der Analyse verrät. Vielmehr wurde das Rettungspaket als voluntaristisches Politikprojekt kreiert – ähnlich wie die Größenordnung des 110 Mrd. €-Rettungspaketes für Griechenland, was als wenig begründet und letztlich unterdimensioniert erscheint.

Griechenlands konservative Regierung, die 2009 abgewählt wurde, hat zur Griechenlandkrise selbst beigetragen, indem die Regierung manipulierte, zu niedrige Defizitzahlen nach Brüssel bzw. an die Kapitalmärkte kommunizierte. Als die neue Regierung in Athen im Herbst 2008 eine fast doppelt so hohe Defizitquote für 2009 meldete wie von der alten Regierung gemeldet, verloren die Finanzmarktakteure Vertrauen in Griechenland, das sich für 2010/11 einem erheblichen Refinanzierungserfordernis bei der Staatsschuld sowie einer Defizitquote von über 10 % in 2010 gegenüber sah; dabei lag Griechenlands Staatsschuld – zusammen mit Italien – schon in 2009 bei rund 110 % des Bruttoinlandsproduktes. Eine Defizitquote von über 10 % ist erfahrungsgemäß immer kritisch, zumal wenn die Staatsverschuldung stark vom Ausland finanziert ist – hier sei nur an die Mexiko-Krise 1982 erinnert. Die USA setzten in der Mexiko-Krise einen *Haarschnitt* durch, bei dem die als Kreditgeber stark engagierten US-Banken auf einen Teil der Forderungen gegenüber Mexiko verzichteten; zugleich gaben die USA bilateral und zudem Länder der 10er-Gruppe (BIZ-Länder) Mexiko neue Kredite, was Mexiko zusätzliche Anpassungszeit für die notwendigen Reformen in Staat und Wirtschaft gab. Ein solches Modell hätte man auch im Fall der Griechenland-Krise umsetzen können, sodass die Banken einen Teil der Krisenkosten mitgetragen hätten. Allerdings waren offenbar weder die Regierungen der großen EU-Länder – ihre Banken hatten stark in Griechenland-Anleihen investiert – noch die Europäische Kommission bereit, einen

solchen Weg zu gehen. Gangbar wäre er vermutlich nur bei Einschaltung auch der USA gewesen und natürlich der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich. Stattdessen wurde jedoch ein Rettungspaket der Eurozone-Länder (die Anteile am Hilfsfonds basierten auf den Kapitalanteilen der Länder an der EZB) für Griechenland beschlossen, wobei der IWF einbezogen wurde.

Das Griechenland-Rettungspaket ist Anfang Mai 2010 festgezurrut worden, wobei die Länder der Eurozone und der IWF 110 Mrd. € in einem Dreijahreszeitraum als direkte oder indirekte Kredite geben werden; davon entfallen 30 Mrd. € auf den IWF und auf Deutschland 22,4 Mrd. € als Garantie des Bundes für einen Kredit, der von der KfW zu einem Zinssatz von 5 % vergeben wird. Griechenland werden via IWF erhebliche Sparauflagen gemacht. Wird das Rettungspaket gelingen? Die Antwort ist ein klares Nein für den Fall, dass es nicht rasch Zusatzmaßnahmen gibt. Hierzu sollten umfassende Privatisierungen gehören, denn Griechenland verfügt laut dem im Dezember 2010 vorgelegten IMF-Bericht zum Stand-by Programm für Griechenland über Staatsvermögen – ohne Immobilien – in Höhe von 85 % des Bruttoinlandsproduktes; die Immobilien machen nochmals etwa 100 % aus.

Mit dem vorgelegten Rettungspaket versuchen die Länder der Währungsunion den Herabstufungsdruck der Ratingagenturen bei Ländern wie Portugal, Spanien, Irland und Italien wegzunehmen bzw. die Risikoaufschläge auf dem Markt für Staatsschuldverschreibungen von EU-Ländern herabzudrücken. Griechenland wurde im April 2010 schon auf Ramsch-Status durch Standard Poor's herabgesetzt. Die Risikoaufschläge für Griechenland waren schon zum Jahreswechsel 2009/2010 stark angestiegen. Einige Banken haben gute Geschäfte mit dem Verkauf von Credit Default Swaps – Kreditversicherungen – auf griechische Staatsanleihen gemacht. Deren Wert wird fallen, wenn Griechenland den Konkurs vermeiden kann, zugleich wird der Wert der griechischen Anleihen, die von Banken, Fonds und Privaten gehalten werden, steigen: Rund 30 Mrd. € Wertpapierbestände werden so in Deutschland, etwa 40 Mrd. € in Frankreich, 40 Mrd. € in den Benelux-Ländern und 10 Mrd. € in Großbritannien gesichert. Wichtiger noch ist, dass eine erfolgreiche Griechenland-Stabilisierung auch die Staatsschuldtitel einiger anderer Länder zumindest einstweilen absichern hilft – jedenfalls bis die Spekulation sich demnächst umso massiver auf ein anderes EU-Land richten wird; Portugal ist hierbei kurz- und mittelfristig zusammen mit Irland Kandidat Nr. 1, während längerfristig Spanien vor ernststen Problemen stehen könnte. Die zunehmende Regionalisierung der Politik bzw. das Drängen der Regionen auf mehr Politikautonomie scheint dazu zu führen, dass der Zentralstaat sich über regionale Finanztransfers politische Zustimmung der Regionen einzukaufen neigt – hierdurch könnte die Schuldenquote steigen, wobei Spanien allerdings auf einen nationalen Stabilitätspakt unter Beteiligung der Regionen verweisen kann. Mit einem weiteren Hilfsfonds, der auf 750 Mrd. € angelegt ist, hat die Eurozone einen großen Potenzialschirm zur Abschirmung gegen eine neue Krise aufgespannt. Angesichts der hohen Zinsaufschläge für Portugal, Irland und Griechenland im September 2010 steht zu erwarten, dass in 2010/2011 eine neue Krisensituation entstehen kann.

Bei der Stabilisierung Griechenlands muss man im Übrigen sehen, dass es sieben kritische Punkte gibt:

- (1) Der Anstieg der Zinsaufschläge der EU-Club-Med-Länder seit Ende 2009 reflektiert z. T. eine schon in 2008 absehbare Normalisierung der im Zeitraum 2003–08 unnormal niedrigen Risikoprämien auf den internationalen Finanzmärkten. Die Höhe der Schuldenquoten bei den Club-Med-Ländern ist nicht allein entscheidend gewesen für die griechische Krise, vielmehr war die schockierende Berichtigung der Defizitquote Ende 2009 Ausgangspunkt für eine Vertrauenskrise gegenüber Griechenland. Eine neue Serie falscher bzw. massiv korrigierter Zahlen gilt es daher unbedingt zu vermeiden.
- (2) Die Durchsetzung eines harten Sparprogramms für Griechenland ist einerseits unabwendbar; andererseits gilt es, Augenmaß zu bewahren. Eine überzogene Rosskur könnte das Bruttoinlandsprodukt um etwa 10 % binnen drei Jahren reduzieren, damit aber stiege die Schuldenquote selbst bei einer Defizitquote von 0 um weitere 10 Punkte an: von 115 % in 2009 auf 125 % in 2012 und weil die Defizitquote in den nächsten drei Jahren jeweils bei etwa 5 % sein wird, steigt die Schuldenquote bis Anfang 2013 auf über 140 %. Damit steigt der Marktzinssatz weiter an, die Kurse der Griechenland-Anleihen werden sinken und parallel dazu auch die Anleihe-Kurse von anderen Club-Med-Ländern. Daran haben aber weder Banken noch Staaten in der Eurozone – bei Licht besehen – ein Interesse. Als ziemlich illusorisch kann die Vorstellung gelten, dass Griechenland binnen Jahresfrist die Neuverschuldungsquote um 6,5 Prozentpunkte wird absenken können, wie das im Stabilisierungspaket vorgesehen wird (vielleicht kann eine solche Größenordnung erreicht werden, indem etwa der Staat einen Teil seiner Rentenzahlungen – etwa solche bei Renteneintritt, wie im Sommer 2010 geschehen – um ein Jahr verzögert). Ein machbares, realistisches Sparprogramm ist besser als eines, das politisch nicht durchhaltbar ist. Wichtig wäre es, das Griechenland-Paket auf mindestens sechs Jahre auszulegen, um mehr Anpassungszeit zu gewinnen. Realwirtschaftliche Modernisierungsimpulse sind unerlässlich, wobei es an Griechenland selbst liegt, etwa seinen im EU-Vergleich ausgesprochen schwachen Platz bei Patentanmeldungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zu verbessern.
- (3) Eine Schuldenquote von etwa 140 % in Griechenland in 2013 bedeutet bei einem durchschnittlichen Zinssatz von knapp 5 %, dass 7,5 % des griechischen Bruttoinlandsproduktes für Zinszahlungen verwendet werden. Das ist ein sehr hoher Wert, da die Relation Steuern zu Inlandsprodukt in Griechenland nur bei etwa 19 % in 2010 liegt, vier Punkte unter dem Vergleichswert für Deutschland. So gesehen wird Griechenland nicht umhin können, die direkten Steuern anzuheben. Die bisher vorrangig angehobenen Mehrwertsteuersätze sind angesichts der im EU-Vergleich geringen Einkommensteuersätze problematisch, sie helfen allerdings durch Senken der Inlandsnachfrage, die Nettogüterimporte zu reduzieren.
- (4) Die Nettoauslandsverschuldung relativ zum Bruttoinlandsprodukt ist in Portugal, Spanien, Griechenland und Irland relativ hoch: Bei Portugal nahe 100 %, bei Spanien und Irland über 100 %, bei Griechenland über 150 %.



bei Spanien und Griechenland etwa 75 %, bei Irland sind es etwa 50 %, und das macht alle vier Länder relativ abhängig von internationalen Kapitalzuflüssen und damit auch von den Ratingagenturen. Da das internationale Klima im Gefolge der Transatlantischen Bankenkrise und der neuen Staatsfinanzierungskrise auf den Finanzmärkten über Jahre wackelig bleiben wird, sind Rating-Verbesserungen für Länder der Eurozone mittelfristig kaum zu erwarten. Die hohe Auslandsverschuldung ist letztlich über viele Jahre mit Leistungsbilanzdefiziten entstanden. Daher ist die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit für die vier betrachteten Länder unerlässlich.

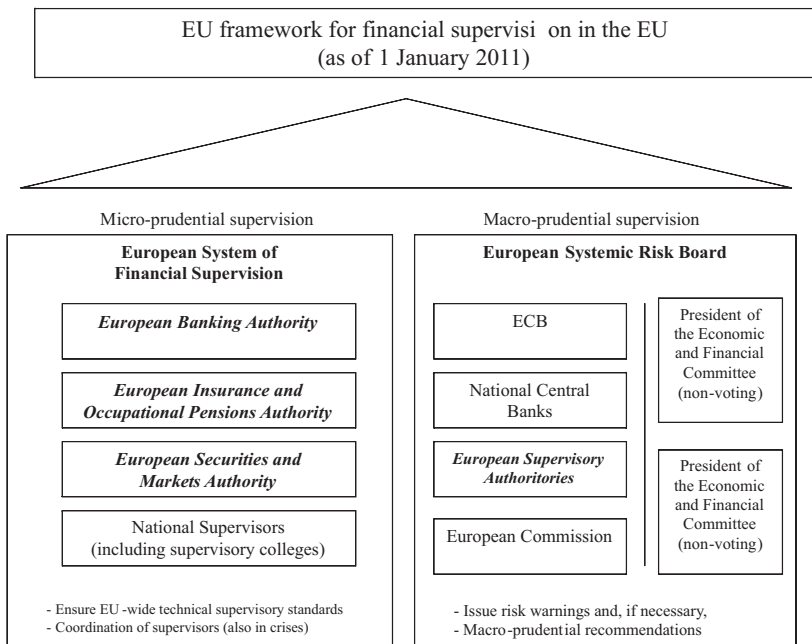
- (5) Da Griechenland sich einer scharfen Rezession in 2010–12 gegenübersehen dürfte, kann es als fast ausgeschlossen gelten, dass 110 Mrd. € Kredit an das Land – mit einem Staatsschuldenbestand von 300 Mrd. € zu Ende 2009 – für drei Jahre ausreichen. Schon im Zuge notwendiger neuer Bankenstabilisierungen in Griechenland könnten Milliardenbeträge beim griechischen Staat fällig werden. Es stellt sich die Frage, warum das Programm so unterdimensioniert ist. Man sollte daran denken, dass Deutschland allein für die Rettung der Bank HRE rund 150 Mrd. € an Garantien (Stand 2010) gegeben hat.
- (6) Kleinen Ländern wie Griechenland, Portugal und Irland fehlt eine hinreichend große und gut aufgestellte Staatsbank mit Top-Rating, die das Rating des Staates und damit auch der privaten Banken stützen könnte. Investoren, die mit Risikostreuung in einem Land der Eurozone investieren wollen, haben bei kleinen Ländern – wirtschaftlich wenig diversifiziert – ein natürliches Problem, wenn es um den Erwerb von Anleihen im Bankensektor geht. Empfehlenswert ist als institutionelle Innovation, dass mehrere kleine EU-Länder eine gemeinsame Staatsbank gründen könnten, sodass der Kauf von Anleihen dieser Bank für die Anleger automatisch eine Diversifizierung mit sich brächte. Dies erhöht dann die Nachfrage nach Anleihen der beteiligten Länder und wird den Risikoaufschlag senken helfen; zugleich entstehen Anreize zur verstärkten wirtschaftspolitischen Kooperation.
- (7) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt bedarf einer formalen Verschärfung, und zwar ist insbesondere eine einfache Regel unerlässlich, wonach EU-Länder im Boom einen Haushaltsüberschuss in mindestens vier Quartalen erzielen müssen – Griechenland hat das in der Dekade nach 2000 nie geschafft und damit blieb das Niveau der Neuverschuldungsquote immer zu hoch. Als Sanktion für die Verfehlung des Haushaltsüberschussgebotes im Boom sollte eine automatische Strafzahlung an die EU erfolgen, die maximal 0,5 % des Bruttoinlandsproduktes ausmachen könnte. Strafzahlungen in Boomphasen sind anders als Strafzahlungen in Rezessionszeiten politisch durchsetzbar; in Rezessionszeiten mit unzulässig hoher Defizitquote sollte eine dreijährige Sperrung der Strukturfonds automatisch für das Folgejahr erfolgen (die Zeitverzögerung ist notwendig, um einen gewissen Vertrauensschutz zu gewährleisten). Gelingt es, die EU-Länder auf Haushaltsüberschüsse in Boomphasen festzulegen, dürfte sich die über den gesamten Zyklus der Konjunktur gemessene Defizitquote reduzieren und damit



der Druck hin auf einen Anstieg der Schuldenquote. Mit Blick auf grundlegende Zusammenhänge zwischen Wachstum und Schuldenquote bzw. Zinssatz sei auf den Anhang verwiesen.

### III. Finanzmarktaufsicht in der Europäischen Union: Anreize für langfristige Orientierung

Die Struktur der reformierten Bankenaufsicht in der EU scheint im Wesentlichen zukunftsfähig zu sein: Es gibt eine mikroprudentielle Banken- bzw. Finanzmarktaufsicht, die für einzelne Finanzmarktakteure ein solides Auftreten sicherstellen soll, und zwar in einem unverzerrten EU-Finanzbinnenmarkt. Die Struktur der EU-Bankenaufsicht ist in der nachfolgenden Abbildung dargestellt. Die makroprudentielle Aufsicht wird durch das European Systemic Risk Board sichergestellt, wobei die EZB, nationale Zentralbanken, die EU-Finanzmarktaufsichtsgremien sowie die Europäische Kommission zusammenwirken. Dennoch stellt sich die Frage, ob nicht ein Zuviel an Regulierungen zustande kommt bzw. wie man die Anreize im Bankenbereich stärker auf eine langfristige Orientierung der Geschäftsstrategien ausrichten kann.



Quelle: Castrén (2010), Perspectives on the EU Banking Sector and the EU Bank Stress Test, ECB, Frankfurt/M, mimeo.

Abbildung 2: Struktur der EU-Bankenaufsicht

Es ist Aufgabe der EU und ihrer Mitgliedsländer, Banken- und Finanzmarktreformen umzusetzen, die der Überwindung der Bankenkrise dienen und die Spekulation sinnvoll eindämmen. Die Einführung einer auf mehr Langfristigkeit ausgerichteten Volatilitätssteuer (*Welfens* 2009) bei Banken, Versicherungen und Fonds ist unerlässlich. Eine hohe Volatilität bzw. Varianz der Eigenkapitalrenditen sollte besteuert werden, eine geringe Volatilität kann mit einem Steuerbonus einhergehen, sodass sinnvolle Anreize wirken. Die Einführung einer Volatilitätssteuer enthält Anreize an das Management der Banken, verstärkt über langfristig realistische Eigenkapitalrenditen nachzudenken.

Wenn die Europäische Kommission sich nicht stärker auf eine effektive Führungsrolle besinnt und die EU-Länder sich nicht auf ein besseres Krisenmanagement verständigen sollten, wird die Eurozone zerfallen und die EU gleich mit – daher ist es völlig unverständlich, warum sich am Griechenland-Rettungspaket nicht alle EU-Länder, sondern nur die Mitglieder der Eurozone beteiligen. Die Irland-Krise vom Herbst 2010 – das Land erklärte gegenüber der Kommission eine Defizitquote von 30%, was zu 2/3 Kosten der irischen Bankenkrise reflektierte – hat im Übrigen gezeigt, dass auch die neuen EU-Regeln ungeklärt lassen, wie eine ordnungsgemäße Arbeit der nationalen Regulierungsbehörden sichergestellt werden kann. Denn in Irland hat die Bankenaufsicht über Jahre hinweg etwa der Anglo Irish Bank (mit ihren späteren Mega-Verlusten) ungestraft erlaubt, 80% der Investitionen in eine einzige Anlageklasse, nämlich Gewerbeimmobilien, zu stecken und damit elementare Grundsätze der Risikostreuung bzw. Vorgaben von Basel II und entsprechender EU-Richtlinien zu ignorieren.

## **F. Die Rolle der internationalen Organisationen: IWF und OECD**

Für die Handlungsbereitschaft der Staatenwelt hat der IWF in der Transatlantischen Bankenkrise eine wichtige positive Rolle gespielt, vor allem durch die Publikation einigermaßen realistischer Zahlen zum Abschreibungsbedarf bei Banken, Fonds und Versicherungen. Allerdings hat der IWF an zwei Stellen eine unbefriedigende Leistung geliefert:

- Der IWF hat im World Economic Outlook von 2008 die Erwartung formuliert, dass die Eurozone keine Rezession in 2009 erleben werde; hier liegt eine erhebliche und sonderbare Fehleinschätzung vor – gerade weil der IWF mit einigem Realismus den Abschreibungsbedarf der Finanzbranche in den OECD-Ländern formuliert hat.
- Der IWF hat bis Juni 2010 gebraucht, um den seit Jahren fälligen USA-Bericht im Rahmen des üblichen Financial Sector Assessment Programms (FSAP) vorzulegen. Die US-Regierung unter Präsident Bush Jr. hatte erst in 2007 zugestimmt, ein FSAP im Jahr nach dem Ausscheiden von Bush aus dem Amt vorzulegen. Es dauerte aber sogar bis Juni 2010, bis ein Bericht vorgelegt wurde und dieser war

keineswegs eine kritische Bestandsaufnahme der Fehlentwicklungen des US-Bankensystems. Es ist zu fordern, dass alle IWF-Mitglieder künftig einen FSAP in festen Zweijahresabständen – oder auch jährlich – vorlegen müssen. Die IWF-Statuten müssten entsprechend geändert werden. Gegen die faktische Führungsmacht USA kann man den IWF nicht reformieren; die USA haben wenig Interesse an einer IWF-Reform. Es stellt sich die Frage, ob die EU-Länder eigenständige Reformimpulse für eine IWF-Reform vorlegen könnten.

Der IWF kann einen optimalen Beitrag zu einer besseren globalen *Governance-Architektur* nur leisten, wenn er sinnvoll mit der G20 und der BIZ zusammenarbeitet. Die G20 ist allerdings mangels Sekretariats bzw. organisatorischen Unterbaus nicht wirklich aktionsfähig. Im Übrigen ist die Heterogenität der G20-Länder sehr groß, sodass es schwierig sein dürfte, Konsens in wichtigen Fragen und auch echte Fortschritte in einem parallelen Reformprozess zu erreichen. Im Verhältnis IWF-BIZ könnte man längerfristig an eine institutionalisierte Kooperation bzw. ein gemeinsames Zentrum für globale Finanzanalyse denken.

Die OECD hat über Jahrzehnte eine wichtige Rolle für die Gestaltung von Regeln in der Triade gespielt, da die OECD regelmäßig Studien zu wichtigen Themen mit Politikbezug veröffentlichte und weil in diversen Komitees auch Konsens über notwendige grundlegende Reformen in verschiedenen Bereichen erreicht werden konnten. Die OECD spielt letztere Rolle nur noch unzureichend, da diese über Jahre viel zu unkritisch über die Finanzmarktentwicklungen in den OECD-Ländern berichtet hat und weil sie keine ausreichend breite Mitgliedsbasis hat. Die am Sitz der OECD in Paris und in Washington vorgebrachten Überlegungen, wonach die OECD faktisch zum Sekretariat der G20 mutieren soll, scheinen keine realistische Option widerzuspiegeln.

Auf Seiten der G20 hat man fünf grundlegende Prinzipien als Basis für Reformen für Finanzmarktaufsicht verabschiedet (OECD 2009, S. 28; zu Einzelheiten siehe [www.g20.org](http://www.g20.org)):

- Strengthening transparency and accountability,
- Enhancing sound regulation,
- Promoting integrity in financial markets,
- Reinforcing international cooperation,
- Reforming international financial institutions.

Der OECD-Bericht gibt mit seinen Hauptüberschriften die Ausrichtung der Analyse vor:

“Strengthen the regulatory framework; Focus on integrity and transparency in financial markets; Strengthen capital adequacy rules; Strengthen understanding of how tax policies affect the soundness of financial markets; Ensure accountability to owners whose capital is at risk; Corporate structures for complex financial firms; Strengthening financial education programmes and consumer protection.”

Die *OECD* (2009, S. 29) argumentiert, dass die Transatlantische Krise keineswegs in einem regulatorischen Vakuum stattgefunden habe. Es sei zwar richtig, dass die Regulierungsinitiativen einen Impuls für die Krise gegeben hätten, allerdings sei der regulatorische Rückbau erfolgt in einem Rahmen von “complex rules and regulation by multiple agencies whose responsibilities have not always been clear or adapted to a changing world.“

Dies ist eine wenig angemessene bzw. unkritische Sichtweise für eine Entwicklung, bei der Großbanken über viele Jahre zunehmend außerbilanzielle Geschäftsaktivitäten entfaltet haben, für die die Finanzmarktregulierungen völlig irrelevant waren: Die Großbanken wiesen darauf hin, dass der Bankenbereich doch sehr stark reguliert sei, und eine Vielzahl von Regulierungsbehörden tat so, als reguliere man tatsächlich Banken bzw. Finanzmärkte. Dieser Ansatz einer potemkinschen Regulierung hätte von vornherein verhindert werden müssen und bedauerlich ist auch, dass von Seiten der Wirtschaftswissenschaft kaum jemals Kritik formuliert wurde an dieser Art von *Als-ob-Regulierung*.

Es ist geboten, den Wirrwarr bestehender Regulierungen abzuschaffen und in einem reduzierten, aber effektiven Ansatz klare Regulierungen durchzusetzen. Was die Entwicklungstendenzen bei Institutionen der Finanzmarktaufsicht angeht, so dürfte sich eine zunehmende Internationalisierung und Zentralisierung ergeben; zumindest gilt dies für die EU-Ebene, wo die künftige European Securities and Markets Authority (ESMA) ab 2011 mit der Überwachung von Ratingagenturen in der EU befasst sein wird. In den USA ist bei den Aufsichtsbehörden ebenfalls eine gewisse Zentralisierung festzustellen, wobei die Zentralbank eine wichtige Rolle spielt.

## **G. Langfristige Reformperspektiven**

### **I. Herausfordernde weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Die Weltwirtschaft geht vermutlich instabilen Zeiten entgegen, solange unnormale Zustände an den Märkten in den OECD-Ländern herrschen:

- Die USA sind ökonomisch geschwächt und werden 2012 nahe an eine Schuldenquote von 100 % kommen; die Notenbankzinssätze sind unnormale niedrig und werden vermutlich aus politischen Gründen weiter nahe null gehalten, was Fehlallokationen und eine anhaltende Jagd nach hoch riskanten Investments bzw. Papieren mit (relativ) hohen Renditen zur Folge hat.
- Japan hat mit seiner langjährigen Nullzins-Zentralbankpolitik schon über Jahre für Verzerrungen an den Kapitalmärkten und einen wachsenden Carry-Trade im Devisenhandel bzw. Kapitalverkehr gesorgt, der von erheblichen Risiken geprägt ist. Die USA haben sich quasi Japan angeschlossen und damit drohen erhebliche spekulative Kapitalzuflüsse in Schwellenländern bzw. EU-Ländern mit normalen Zinsniveaus.

- Die Eurozone hat zwar in Brüssel eine politische Antwort auf die Herausforderungen in der Griechenland- und Eurokrise formuliert, aber die Solidarität der EU-Länder ist schwach. Nur Schweden als Nicht-Euro-Mitglied der Gruppe Großbritannien-Dänemark-Schweden hat seine Hilfe für die Stabilisierung der Eurozone angeboten. In einer Zeit der Globalisierung, wo sich die EU großen Herausforderungen aus Asien stellen muss und wo sich der Wettbewerb der marktwirtschaftlichen Systeme intensiviert, verliert das EU-Integrationsmodell an Kraft, wenn es keinen aktionsfähigen *Integrationsclub* gibt.
- Zahlreiche Großbanken sind eindeutig als Krisenverursacher einzustufen. Sie haben nicht nur ihre Verluste in den USA und der EU sowie der Schweiz weitgehend sozialisiert bzw. den Steuerzahlern aufgebürdet, sondern sie genießen obendrein eine Art Extradividende, da die von erhöhten Haushaltsdefizitquoten bzw. Schuldenquoten geplagten OECD-Länder nun hohe Defizite bzw. Refinanzierungen von Staatsanleihen stemmen müssen. Das ist nicht anreizkompatibel. Die Regierungen der OECD-Länder hätten vernünftigerweise staatlich gerettete Banken für mindestens fünf Jahre von staatlichen Anleiheemissionen ausschließen sollen.

Die Tatsache, dass die OECD-Länder am Ende der Krise mit einer viel größeren Zahl von Großbanken dastehen bzw. das Problem des Too-big-to-fail weitgehend ungelöst ist – vielleicht mit Ausnahme der USA, wo die Bankenaufsicht gemäß Reformgesetzen Großbanken in einer Krisensituation individueller Art (mikroprudentielle Sicht der Bankenaufsicht) entflechten kann –, lässt erwarten, dass zahlreiche Ineffizienzen aus der Transatlantischen Bankenkrise in wenigen Jahren wieder auftauchen werden. Dass Bankenaufseher dank verbesserter makroökonomischer Frühwarnsysteme (ECB 2010a) künftig Finanzmarktstabilitätsprobleme auf der Makroebene früher erkennen können (makroprudentielle Perspektive), mag man als erfreulich bezeichnen. Allerdings ist es schwer abzusehen, inwieweit neue Finanzinnovationen auch eine Verschiebung der Problemfelder bedeuten. Damit aber entsteht auch das Problem, dass die im Nachhinein klugen neuen Frühwarnsysteme in einer neuartigen Krisenkonstellation keine rechtzeitigen Warnsignale abgeben. Immerhin ist der Versuch zu begrüßen, dass man verbesserte Frühwarnsysteme aufbaut.

## II. Forderungen an internationale Organisationen

Die OECD sollte sich verstärkt in die Regulierungsdebatte einbringen, wobei das OECD Development Centre – hier sind auch einige große Entwicklungsländer präsent (z. B. China und Brasilien, aber nicht Indien) – eine intellektuelle Brückenfunktion in einer vergrößerten Triade spielen könnte.

Fragen einer stärkeren Zentralisierung der Finanzmarktregulierung sind auf EU-Ebene und auf Ebene des IWF verstärkt zu thematisieren. Es bleibt eine dreifache Forderung an die internationalen Organisationen:

- Notwendig ist eine stärkere Einbeziehung unabhängiger Experten für die Evaluation von Programmen und im Einzelfall auch für die Entwicklung neuer Politikmaßnahmen.
- Internationale Organisationen sollten sich stärker um eine breite Mitgliederbasis bemühen, wobei hier BIZ und WTO – relevant für Finanzdienstleistungen – einen erheblichen Nachholbedarf haben, und zwar im Vergleich zum IWF.
- Internationale Organisationen sollten stärker miteinander vernetzt sein. Auch bei diesen Organisationen sind die Ökonomen aufgefordert, stärker als bisher eine kritische Analyse zu liefern; das gilt insbesondere für den IWF.

Zu den strategischen Gewinnern der Transatlantischen Bankenkrise bei den großen internationalen Organisationen gehört der IWF, der sich als eine Art heimliches Sekretariat der G20-Gruppe etabliert hat (und damit die OECD aus ähnlichen Ambitionsträumen herausreißt). Der IWF hat zudem insofern auch Weichen für mehr Finanzmarkttransparenz gestellt, dass künftig die regelmäßige Durchführung und Veröffentlichung eines Financial Sector Assessment Programs zum Pflichtprogramm der großen Länder gehören wird. Zudem hat der IWF im Rahmen der ihm in 2010 gewährten Kapitalaufstockung seine Finanzbasis deutlich verbreitert. Auf dem G20-Gipfel von Seoul wurde im Oktober 2010 beschlossen, dass die Stimmrechte an die wirtschaftlichen Realitäten angepasst werden, sodass etwa Indien, China und Brasilien mehr Stimmrechte, die EU-Länder jedoch zwei Sitze weniger haben sollen.

Die EU ist im Tempo der Banken- und Finanzmarktreform hinter die USA zurückgefallen, wie sich anhand der relativ raschen US-Bankenreform im Sommer 2010 gezeigt hat. Die USA sind also trotz der sehr ernsten Finanzkrise bzw. der nachfolgenden Rezession politisch reform- und handlungsfähig. Es bleibt abzuwarten, ob der Vorschlag Kanadas, man sollte bedingte Wandelanleihen bei Banken einführen, sich umsetzen lässt. In keinem Fall sollte man bei der Einführung solcher bedingter Wandelanleihen den Banken freie Hand mit Blick auf die Höhe der Wandelanleihen geben. Sonst könnte dies als Impuls für den Wiedereinstieg in eine bewusst riskante Expansionsstrategie wirken. Gerade auch bei neuen wertpapierbasierten Bonuspaketen für Manager könnten *Optionale Zwangsanleihen* ein interessantes Instrument sein: Bei einer Bankenkrise droht Managern ein doppelter Verlust, nämlich durch die Zwangsumwandlung zu Bankaktien und ggf. durch den Verfall des Aktienkurses selbst. Aber auch bei einer nützlichen Einführung von CoCos bleibt ein Regulierungserfordernis, denn es ist sinnvoll, ein Mindestvolumen relativ zum Bilanzvolumen und ein Höchstvolumen relativ zum Bilanzvolumen festzulegen – denkbar wäre, dass CoCos grundsätzlich in einer Spanne zwischen 6 und 10 % liegen müssen, sodass im Durchschnitt eine Potenzialeigenkapitalquote in Höhe des Zweifachen der 8%-Standardmarke gemäß Basel I/II-Regeln gesichert wäre. Natürlich steht am Ende die Hoffnung, dass sich in der Weltwirtschaft eine kritische Mindestmasse an erfolgreichen Reformakteuren finden wird.

### III. Anreizkompatible Elemente der Bankenregulierung

Zu den institutionellen Innovationen, die in der EU vor allem von Deutschland und Großbritannien favorisiert werden, gehören Pläne für eine neue Bankenabgabe. Diese soll dazu dienen, einen Fonds anzufüttern, aus dem ggf. die Rettungskosten für weitere Banken Krisen bezahlt werden sollen. Die Größe der Bank und der Risikograd der Bankgeschäfte sollen nach Plänen der Bundesregierung hier für die individuelle Bankenabgabe maßgeblich sein. Eine solche Abgabe ist höchst fragwürdig, da durch sie die Neigung zu riskanten Geschäften bei einer Reihe von Bankern steigen dürfte – eine zuverlässige Messung des Risikogrades einer Bank aber gibt es nicht. Die Bankenabgabe steigert die Wahrscheinlichkeit einer neuen Bankenkrise, da eine solche Bankenabgabe bei Dutzenden oder gar Hunderten von Führungskräften und Tradern großer Banken die Neigung zu mehr (verdecktem) Risiko steigern wird – denn es wird sich eine Einstellung verbreitern, wonach man sich im Prinzip über den möglichen Schaden einer Bankenkrise keine Gedanken zu machen brauche, da ja ein großer Fonds quasi aus dem eigenen Geld der Banken angespart worden sei. Die Fondsgröße (Restrukturierungsfonds) wird über viele Jahre im Übrigen viel zu klein sein, um relevant zur Deckung der Krisenkosten bei Banken beizutragen. Wirklich dringlich hingegen ist es, den Gesamtumfang aller direkten und indirekten – über Zweckgesellschaften – laufenden Bankgeschäfte in der Bilanz der jeweiligen Bank voll zu erfassen, im Aufsichtsrat von Banken für die Präsenz von Experten im Bereich Risiko zu sorgen und über eine Volatilitätssteuer mit der Anknüpfung an die Eigenkapitalrendite-Varianz (bzw. Variationskoeffizient) als Steuerbasis ein anreizkompatibles neues Element der Besteuerung bei Banken bzw. Finanzmarktanbietern einzuführen. Neben dem Gewinn wird also die Volatilität der Eigenkapitalrendite besteuert, wobei eine *normale, natürliche* Volatilität steuerfrei sein kann, während es bei niedriger Volatilität einen Steuerbonus und bei hoher Volatilität einen Steuermalus gibt. Eine solche Innovation im Steuersystem kann im Übrigen jedes Land eigenständig einführen, wobei die globale Stabilitätswirkung sicherlich umso höher ist, je mehr Länder eine solche Steuer einführen. Für den Systemwettbewerb eignet sich die vorgeschlagene Steuerinnovation in besonderer Weise. Eine Volatilitätssteuer stärkt den Anreiz von Managern, sorgfältig darüber nachzudenken, was eine langfristig realistische, nachhaltige Eigenkapitalrendite ist. Es geht insgesamt bei diesem Vorschlag (Welfens 2009) nicht darum, den Bankensektor höher zu besteuern, sondern die Stabilität des Bankensektors und damit des Wirtschaftssystems zu stärken. In Deutschland wird es nicht einfach sein, einen solchen Vorschlag umzusetzen, da hier vor dem Hintergrund der bisherigen Steuersystematik eine Innovation gedanklicher, institutioneller und politischer Art notwendig ist – die Widerstände hiergegen sind erfahrungsgemäß groß.

### IV. Zukünftige Rolle von Ratingagenturen

Was die Rolle der Ratingagenturen angeht, so bleibt abzuwarten, ob nicht die führenden Ratingagenturen alsbald teilweise entzaubert sein werden. Die Tatsache,

dass in 2010 große Mittelständler wie Dürr AG, SAP AG und Puma AG Anleihen ohne Ratings problemlos zu guten Konditionen im Markt platzieren konnten – ohne Konsortialbank – deutet darauf hin, dass die Ratingagenturen ökonomisch eine eher schwache Position im Gesamtgefüge der Märkte haben. Die BIZ hat mit ihren Basel-II-Regeln die Rolle der Ratingagenturen gestärkt und hat damit einer teilweise nebulösen Scheinwirtschaft zu einem künstlichen ökonomischen Aufschwung verholfen. Die oft wenig nachvollziehbaren Ratings bzw. Rating-Systeme der führenden Anbieter lassen sich mit einigen Hunderttausend Euro Programmieraufwand vollständig automatisch per Computer generieren und es ist keineswegs ausgeschlossen, dass die Qualität eines solchen Computer-Ratings besser als die traditionellen teuren Rating-Prozesse ist, bei denen Analysten zahlreiche Informationsquellen verarbeiten. Es gibt also noch einen hohen Forschungsbedarf. Im Übrigen bleibt das Risiko für die Weltmarktwirtschaft, dass ein unkontrollierter, latent instabiler und teilweise irrational arbeitender Finanzsektor mit seinen Kapriolen bzw. Schocks eines Tages die globale Realwirtschaft irreparabel beschädigt.

## V. Beschränkung auf eine Teilintegration der Weltwirtschaft

Eine weltweite Integration der Märkte kann so gesehen nicht befürwortet werden, da dies auf eine Art *Bauen einer Welt-Titanic ohne Schotten* hinausläuft, die doch bei einem Wassereintrich, sprich bei einem externen Schock, lebenswichtig für die Stabilisierung des Schiffes Weltwirtschaft sind. Es ist für die Systemkonkurrenz wie für die Systemstabilität notwendig, dass die Weltwirtschaft nur teilintegriert bleibt, sodass schwere Störungen aus Teilregionen nicht die ganze Weltwirtschaft in den Abgrund ziehen können. Das gilt umso mehr, als die Ökonomik ernste Probleme erkennen lässt, das System Weltwirtschaft vernünftig zu analysieren. Zu den Besonderheiten gehört die bei einer Reihe von Ökonomen – im Übrigen schon vor der Krise – immer wieder zu hörende Forderung nach einer Erhöhung der Nettoinvestitionsquote in Deutschland. Ob eine solche unter Wohlfahrtsaspekten sinnvoll ist, bleibt zu prüfen: Nach der bekannten goldenen Regel der Wachstumstheorie – die Regel sichert einen maximalen langfristigen Pro-Kopf-Konsum – muss in einer Volkswirtschaft mit einer Cobb-Douglas Produktionsfunktion  $Y = K^\beta (AL)^{1-\beta}$  – mit  $Y$  für Bruttoinlandsprodukt und  $K, A$  und  $L$  für Kapital, Wissen und Arbeit – sowie einer Wachstumsrate der Bevölkerung  $n$ , einer Wachstumsrate des technischen Fortschritts  $a$ , und einer Abschreibungsrate auf Realkapital  $\delta$  und einer Sparfunktion  $S = s(1 - \tau)Y$  gelten, dass die Sparquote  $s(1 - \tau) = \beta$  ( $\beta$  ist die Angebotselastizität des Kapitals). Wenn aber im Zuge einer in vielen OECD-Ländern in der Dekade nach 1995 vermutlich eingetretenen Überakkumulation des Kapitals im Zeichen künstlich niedriger Kapitalkosten – bedingt durch zu geringe Risikoprämien – die Kapitalintensität auf einen Wert oberhalb der *goldenen Kapitalintensität* im Einklang mit der goldenen Regel gestiegen ist, dann wäre eine zeitweise Minderung der Nettoinvestitionsquoten anzuraten (*Welfens* 2010b). Nur eine theoretisch



fundierte Wachstums- bzw. Wirtschaftspolitik ist hier hilfreich bzw. im Interesse von Bürgerinnen und Bürgern. Aus analytischer Sicht bleibt also die Herausforderung, im Rahmen neuer monetärer Wachstumsmodelle – mit endogenem Wachstum bzw. FE-Sektor – die besten Handlungsoptionen zu ermitteln (*Welfens* 2010c). Dazu gehört die Frage, ob nicht in Befolgung der Logik einer modifizierten goldenen Regel der Kapitalakkumulation eine zu hohe Kapitalintensität vorliegt (oberhalb der goldenen Kapitalintensität), sodass bei temporärem Rückgang der Investitionsquote trotzdem der Pro-Kopf-Konsum ansteigen kann.

## VI. Die zukünftigen Positionen von USA und China

Die USA als westliche Führungsmacht erscheinen nach der Bankenkrise deutlich geschwächt. Dies liegt nicht nur am massiven Anstieg der Staatsschuldenquote und der erhöhten Arbeitslosenquote. Vielmehr funktioniert die politische Grundgleichung der Regierungen Clinton und Bush nicht länger, wonach Schichten mit geringem bzw. stagnierendem Realeinkommen dank sinkender Kreditzinssätze am amerikanischen Traum teilhaben können. Da das US-Politiksystem zunehmend durch geringe Spielräume in der Finanzpolitik, eine überzogen expansive Geldpolitik und wachsende soziale Konflikte geprägt ist, könnte die internationale Führungsfähigkeit der USA massiv eingeschränkt ausfallen. Mit einer Vertrauenskrise in den US-Dollar bzw. die USA aber wird der globalen Wirtschaftsstabilität am Ende nicht gedient sein.

Eine weithin unklare Positionsfrage betrifft die künftige Rolle Chinas in der Weltwirtschaft – das Land wird ökonomisch immer gewichtiger und in internationalen Organisationen auch immer einflussreicher. Da sich China dank WTO-Mitgliedschaft auch im Bereich Banken und Versicherungen teilweise öffnen müssen – mit hieran hängt auch die Anerkennung Chinas als Marktwirtschaft durch die EU –, dürften auch chinesische Banken längerfristig in den Sog von Wall Street und Lombard Street kommen. Es bleibt abzuwarten, ob chinesische Banken sich in ihren Expansionsstrategien längerfristig deutlich von US- und britischen Banken unterscheiden werden. Es bleibt auch zu sehen, inwieweit Chinas Regierung und Zentralbank nicht nur auf inländische Interessen, sondern auch eine an globalen Stabilitätsanforderungen ausgerichtete Politik verfolgen. China hat mit Hongkong ein etabliertes wirtschaftsliberales Experimentallabor mit einem starken Bankensektor und auch im wichtigsten Finanzstandort Asiens, in Singapur, geben chinesische Banker (meist Exil-Chinesen) den Ton an.

Es bleibt festzustellen, dass man viele neue Fragen der Makroökonomik kritisch stellen müssen (*Welfens* 2010a, 2010b). Die internationale Debatte hat gerade erst begonnen und dabei ist klar, dass grundlegende Fragen der Wirtschaftspolitik – hier mit internationalen bzw. globalen Bezügen – unbedingt zum Analysefeld einer modernen verantwortungsvollen Volkswirtschaftslehre gehören. In einer alternierenden Gesellschaft mit zunehmender Lebenserwartung könnte man – in vielen OECD-

Ländern – eigentlich vermuten, dass der Gesetzgeber klare und konsistente Regeln verankert, die privates Vorsorgesparen ermutigen. Die Bankenkrise hat hier kontraproduktiv gewirkt, und ob der Staat solche Regeln wirklich verankern kann, bleibt abzuwarten.

## **VII. Die Zukunft der Europäischen Währungsunion und die Reform des Stabilitätspakts**

Der Europäische Rat hat auf dem Brüsseler Gipfel vom 28./29. Oktober 2010 die Weichen für eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gestellt, wobei eine Insolvenzordnung für EU-Länder im Rahmen einer Änderung der EU-Verträge eingeführt werden soll – hier in allen EU-Ländern eine Mehrheit zu finden wird schwierig werden. Dass nun der große Euro-Schutzschirm aufrecht erhalten werden soll und weiterhin die EU-Finanzminister über Sanktionen gegen Stabilitätsrüder abstimmen sollen, ist fragwürdig. Der vom Gipfel erteilte Prüfauftrag in Sachen Ruhen des Stimmrechtes von Mitgliedsländern, die gegen Pflichten verstoßen, ist nicht unproblematisch: Schwere Vertragsverstöße könnten hier zwar vermutlich ein Grund sein, eine verfehlte Staatsschuldenpolitik allein bzw. Verstöße gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt können hingegen nicht einen schwerwiegenden Eingriff in demokratische Mitwirkungsrechte zur Folge haben – denn nach dieser Logik hätte etwa ein Bundesland wie Bremen (mit erkennbarer Weigerung, Konsolidierungserfordernissen gerecht zu werden) seit Jahren keine Stimmrechte im Bundesrat wahrnehmen können. Wohl aber ist erwägenswert, dass EU-Staaten, die bestimmte Vorgaben umfassend erfüllen, eine Art EU-Staatsgarantie für die nationalen Staatsschuldtitel erhalten, während solche, die gegen diese Vorgaben verstoßen, nur eine reduzierte EU-Garantie erhalten, was zu erhöhten Zinssätzen in schlecht wirtschaftenden Ländern der EU führen wird. Im Übrigen ist es sonderbar, dass immer noch über Brutto-Schuldenquoten von Staaten diskutiert wird, obwohl doch aus ökonomischer Sicht die Netto-Schuldenquoten die eigentlich relevante Größe sind; dabei müsste zusätzlich von der Definition Staatsschuld zu Bruttoinlandsprodukt auf die Definition Staatsschuld zu Bruttonationaleinkommen übergegangen werden. Denn die für die Bedienung bzw. Rückzahlung von Staatsschulden grundsätzlich verfügbaren Ressourcen beziehen sich auf das Nationaleinkommen, nicht aber auf das Bruttoinlandsprodukt. So gesehen ist eben die Position Irlands – mit einem Nationaleinkommen, das deutlich unter dem BIP liegt – fragiler als nach dem EU-Indikator Staatsschuld relativ zum Bruttoinlandsprodukt.

Die von der Europäischen Kommission in 2010 vorgeschlagene Reform des Stabilitätspaktes ist auch wenig überzeugend, da der Reformfokus im Wesentlichen nur auf höhere bzw. frühzeitigere Strafzahlungen bzw. Einzahlungen von Sünderstaaten auf ein Sperrkonto der EU gerichtet ist. Die strategische Notwendigkeit, die Mitgliedsländer der Eurozone zu Überschüssen in Boomphasen zu zwingen – und hierbei auch massive Sanktionen bei Fehlverhalten zu verhängen –, ist bisher nicht erkannt worden. Hier bleibt Raum für dringende Verbesserungen.

### VIII. Hindernisse für eine effektive Finanzmarktregulierung

Zwei Jahre nach dem Höhepunkt der Bankenkrise im September 2008 haben sich die Gewichte von Staat und Großbankenwelt verschoben: Während der Staat in 2008/09 viele Banken durch massive Interventionen rettete, steht der Staat in vielen OECD-Ländern seit dem in 2009/2010 erfolgten starken Anstieg der Schuldenquote in einer neuen strategischen Abhängigkeit von den Großbanken, was die Chancen für eine verstärkte Regulierung schmälert.

Mit Blick auf die Rolle der Geldpolitik besteht zwei Jahre nach dem Höhepunkt der Bankenkrise vom Herbst 2008 ein dreifaches Problem:

- Die US-Zentralbank hat ihre in 2009 gemachten Ankündigungen, man werde demnächst einen Ausstieg aus der Sonderpolitik von Null-Zinssatz und *mengenmäßiger Auflockerung* (quantitative easing) einschlagen, in 2010 nicht realisiert. Vielmehr hat die US-Notenbank mit Blick auf die schwache US-Konjunktur eine Fortsetzung der Sonderpolitik bis mindestens 2011 erkennen lassen. Dies beschädigt die Glaubwürdigkeit der US-Zentralbank und lässt in Verbindung mit starken Ankäufen von Staatsschuldtiteln durch die Zentralbank zunehmend Befürchtungen aufkommen, dass mittelfristig von den USA eine höhere Inflationsrate realisiert werden wird.
- In der EU hat die Europäische Zentralbank in 2010 im Zuge der Griechenland- bzw. Eurokrise massiv Staatsanleihen von Griechenland und Portugal sowie einigen anderen Ländern der Eurozone angekauft – mit der Schwächung der Regierung Irlands, die über 30 Mrd. € allein in die Rettung der verstaatlichten Anglo Irish Bank stecken musste, erhöhte sich der Druck auf die EZB, auch Anleihen von Irland massiv aufzukaufen. Die marktmäßige Refinanzierung der irischen Staatsschuld musste angesichts rapide steigender Zinsaufschläge – gegenüber Deutschland – als gefährdet gelten. Vermutlich werden mittelfristig weitere Ankäufe von Staatsanleihen der Eurozone-Länder mit Problemen erfolgen. Im Hintergrund der sichtbaren Schwächung der potenziellen fiskalpolitischen Handlungsmöglichkeiten der EU-Kohäsionsländer Griechenland, Portugal, Spanien und Irland plus Italien sowie ansatzweise Belgien steht ein verschärftes Risiko einer künftigen EU-Wirtschaftskrise: Deren Ausmaß könnte größer und die Dauer einer Krise länger sein als früher in Szenario-Analysen gedacht bzw. angenommen, da bei sehr hohen Schuldenquoten von nahe bzw. über 100% des Bruttonationaleinkommens kaum noch von energischen Handlungsmöglichkeiten der Fiskal- bzw. Finanzpolitik ausgegangen werden kann.
- Die EZB hat sich in der Geldpolitik zeitweise sichtbar in das Schlepptau der US-Zentralbank begeben; Japans Zentralbank steht ohnehin unter Druck der Regierung Japans – und diese unter dem Druck der Regierung der USA (denn die USA stehen für einen strategischen Schutzschirm Japans vis-à-vis China). Mit steigender Schuldenquote ist allgemein in fast allen Ländern der politische Druck auf die Zentralbanken gestiegen, für niedrige Zinssätze zu sorgen bzw. die Fast-Null-

Zinspolitik noch einige Jahre beizubehalten. Die ECB (2010b) hat im November 2010 in ihrem Monatsbericht eine interessante Revision ihrer bisherigen Position zu Fragen von Finanzmarktblasen formuliert – unter bestimmten Umständen ist man nun offenbar bereit, durch Zinserhöhungen gegen Finanzmarktblasen vorzugehen.

Diese Entwicklungen können zusammen mit den angeführten Politikdefiziten zu einer Verzögerung oder Verhinderung der institutionellen Reformen der Finanzmarktregulierung führen, deren Notwendigkeit in diesem Beitrag ausführlich begründet wurde.

## Literatur

- Argentesi, E. / Lütkepohl, H. / Motta, M.* (2010): Acquisition of Information and Share Prices: An Empirical Investigation of Cognitive Dissonance, *German Economic Review* 11 (3), pp. 381 – 396.
- Artus, P. / Virard, M.-P.* (2005): *Le capitalisme est en train de s'autodétruire* (Der Kapitalismus ist auf dem Weg der Selbstzerstörung), Paris.
- Castrén, O.* (2010): Perspectives on the EU Banking Sector and the EU Bank Stress Test, ECB, Frankfurt am Main.
- Christakis, N. A. / Fowler, J. H.* (2009): Connected! – Die Macht sozialer Netzwerke und warum Glück ansteckend ist.
- Council of Economic Advisers* (2010): Economic Report of the President, Washington DC.
- De Larosière, J.* (2009): The High Level Group on Financial Supervision in the EU, Report, 25 February 2009, Brussels.
- De Larosière, J.* (2010): Wir Europäer werden für die Fehler Amerikas bestraft, Handelsblatt vom 15. September 2010, S. 13.
- Deutsche Bundesbank* (2008): Neuere Entwicklungen im internationalen Finanzsystem, Monatsbericht Juli 2008, Frankfurt am Main, S. 15 – 31.
- ECB* (2010a): Financial Stability Report, Frankfurt.
- ECB* (2010b): Asset Price Bubbles and Monetary Policy Revisited, Monthly Bulletin November 2010, Frankfurt, pp. 71 – 83.
- Festinger, L.* (1957): A Theory of Cognitive Dissonance, Evanston.
- IMF* (2010): United States: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation – Financial System Stability Assessment, IMF Country Report No. 10/247, July 2010.
- OECD* (2009): The Financial Crisis – Reform and Exit Strategies, Paris.
- Riecke, T.* (2010): Bankenwächter nehmen Gläubiger in die Pflicht, Handelsblatt vom 20.08.2010, S. 29.
- SEC* (2008): Summary Report of Issues Identified in the Commission Staff's Examinations of Select Credit Rating Agencies, United States Securities and Exchange Commission, Washington DC.

*Von Weizsäcker, C. C. (2003): Logik der Globalisierung, 3. Auflage, Göttingen.*

*Welfens, P. J. J. (2009): Transatlantische Bankenkrise, Schriftenreihe „Europäische Integration und Digitale Weltwirtschaft“, Band 1, Stuttgart.*

*Welfens, P. J. J. (2010a): Transatlantic Banking Crisis: Analysis, Rating, Policy Issues, International Economics and Economic Policy 7 (1), pp. 3 – 49.*

*Welfens, P. J. J. (2010b): Innovations in Macroeconomics, 3<sup>rd</sup> edition, Heidelberg.*

*Welfens, P. J. J. (2010c): Employment in the R & D Sector, Economic Policy and a New Golden Rule, IZA Paper (forthcoming).*

## Anhang

### Formaler Zusammenhang zwischen Staatsschuldenquote und relevanten Einflussfaktoren (Annahme: Staatsvermögen gleich null)

Die staatliche nominale Budgetbeschränkung lautet (mit  $G'$  für nominalen Staatsverbrauch,  $i$  für Nominalzinssatz,  $B'$  für nominale Staatsschuld,  $\tau$  für Steuersatz,  $Y'$  für nominales Bruttoinlandsprodukt und  $t$  für Zeitindex):

$$(1) \quad G' + iB' - \tau Y' = dB'/dt ;$$

Das Primärdefizit ist  $G' - \tau Y' = [dB'/dt - iB']$ ;  $G' = \tau Y' (0 < \gamma < 1)$ ; definiert sei die Schuldenquote  $b' := B'/Y'$

$$(2) \quad dB'/dt = (\gamma - \tau)Y'; +iB'$$

Division durch  $Y'$  ergibt (dabei wird die Definition genutzt  $g_Y' = (dY'/dt)/Y'$ ); es gilt als mathematischer Zusammenhang mit Blick auf die Definition von  $b'$  die Gleichung  $db'/dt = (dB'/dt)/Y' - b'g_Y'$ .

$$(3) \quad db'/dt + (g_Y' - i)b' = (\gamma - \tau) ;$$

Es wird angenommen, dass  $(\gamma - \tau)$  und  $(g_Y' - i)$  konstant sind. Es sei angenommen, dass  $i$  kleiner als die nominale Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes ist. Es gilt – mit  $C_0$  als aus den Anfangsbedingungen herzuleitende Größe,  $e'$ ; für die Euler-Zahl –, dass die Lösung zu (3) ergibt:

$$(4) \quad b';(t) = C_0 e'^{-(g_Y' - i)t} + (\gamma - \tau)/(g_Y' - i)$$

Diese Gleichung konvergiert mit  $t$  gegen Unendlich gegen die Steady-State-Lösung:

$$(5) \quad b' = (\gamma - \tau)/(g_Y' - i)$$

Da  $i$  = Realzins  $r$  plus Inflationsrate gilt bzw. reales Wirtschaftswachstum  $(g_Y) = g_Y'$  minus Inflationsrate, kann die Schuldenquote im Steady State auf einfache Weise geschrieben werden (sofern das reale Wachstum höher als der Realzins ist, kann die Staatsverbrauchsquote höher als der Steuersatz sein; andernfalls muss die Staatsverbrauchsquote unter den Steuersatz abgesenkt werden. Daher ist der Anstieg des Realzinssatzes – mit  $r > g_Y$  – etwa für Griechenland in 2008/09 eine dramatische Entwicklung) und im Weiteren können dann die Multiplikatoren berechnet werden:

$$b' = \frac{(\gamma - \tau)}{(g_Y - r)}$$

$$\frac{db'}{d\gamma} = \frac{1}{g_Y - r} > 0;$$

$$\begin{aligned}
 \frac{db'}{d\tau} &= \frac{-1}{g_y - r} < 0 \\
 \frac{db'}{dg_y} &= \frac{-(\gamma - \tau)}{(g_y - r)^2} < 0 \quad \text{für } \gamma > \tau; \\
 \frac{db'}{dr} &= \frac{(\gamma - \tau)}{(g_y - r)^2} > 0 \quad \text{für } \gamma > 0 \\
 (II) \quad \frac{db'}{d\tau'} &= \frac{\frac{dg_y}{d\tau}(\gamma - \tau)}{(g_y - r)} + 1
 \end{aligned}$$

In (II) wird angenommen, dass die Wachstumsrate negativ vom Steuersatz abhängt. Möchte man auf die staatliche Nettoschuldenquote abstellen, so sind einige modellmäßige Anpassungen notwendig.

*Dritter Teil*

**Institutionelle Interdependenzen  
als Ursache von Krisen**





# Die (zukünftigen) Herausforderungen der Marktwirtschaft: Diagnose und Handlungsoptionen aus institutionenökonomischer Sicht

Von *Martin Leschke*, Bayreuth<sup>1</sup>

## Abstract

The paper deals with the future challenges of the market system. As major problems the following can be identified: unequally distributed income, assets, and chances, public debt, externalities (climate change), rising susceptibility to crises. Efficient solutions can only be found, if one distinguishes between two levels: the *rules of the game* (market order) and the *choices within the set of rules* (market process and results). Reforms will only be effective, if adequate changes of the rules are aspired. Constant interference will not improve the market system, but lead to more and more inefficient collective action. The main objective must be: improvement and not displacement of the market system by changing the governance structures. This is a task not only for politicians but for all market actors.

## A. Einleitung

Die Marktwirtschaft gilt als die Basis des Wohlstands der westlichen Welt und auch vieler Schwellenländer. Sie ermöglicht ein freiheitliches Wirtschaften, wobei allerdings jeder Anbieter (Produzent, Investor) stets die Ideen der Konkurrenten fürchten muss. Um die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager muss stets aufs Neue gekämpft werden. Es ist dieser Wettbewerb, der die Produzenten zu Innovationen, zu Produkt- und Verfahrensfortschritt, *zwingt*. Entziehen sich die Wirtschaftsakteure diesem Zwang, so werden sie über kurz oder lang aus dem Markt gedrängt. Es sind somit die Systemeigenschaften der wettbewerblichen Marktwirtschaft, die letztlich für das Entdecken neuer Produkte und Verfahren verantwortlich sind.<sup>2</sup>

Trotz dieser – zumindest innerhalb der Ökonomik – unbestrittenen positiven Eigenschaft der marktwirtschaftlichen Wettbewerbswirtschaft erfreut sich dieses System nicht immer einer hohen Beliebtheit. Globalisierungsgegner und andere Marktwirtschaftskritiker bemängeln Resultate internationaler Handels- und Kapitalströme,

---

<sup>1</sup> Für wertvolle Hinweise danke ich Alfred Schüller.

<sup>2</sup> Obwohl natürlich Menschen in diesem System die neuen Ideen entwickeln. Aber die grundlegenden Anreize hierfür entwickelt die wettbewerbliche Marktwirtschaft.

so z. B. zunehmende Ungleichverteilungen von Einkommen, Vermögen und Chancen, zunehmende Staatsverschuldung, zunehmende Emissionen (Externalitäten), Krisenerscheinungen u.v.a.m. Viele Bürger selbst reicher Staaten – wie etwa Deutschlands – sind mit (den Ergebnissen) der Marktwirtschaft nicht sehr zufrieden.<sup>3</sup> Im Jahr 2008 überwog sogar eine negativ-kritische Meinung gegenüber der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland. Allmählich gewinnt nun nach der Wirtschafts- und Finanzkrise wieder die Zustimmung die Oberhand.

Eine mangelnde Zustimmung ist ohne Zweifel problematisch für die Stabilität und Weiterentwicklung der marktwirtschaftlichen Ordnung. Oft hängt die Höhe der Zustimmung natürlich von der momentanen (wirtschaftlichen) Situation der Individuen ab: Sind die Arbeitsplätze sicher? Steigen die Reallöhne? Wie sind die Einkommens- und Beschäftigungsaussichten? In Zukunft wird die Marktwirtschaft jedoch nicht nur unter *schlechten Stimmungen* leiden, sondern verstärkt mit Problemlagen konfrontiert sein, die so gravierend sind, dass einige Sozialwissenschaftler sogar ernsthaft über (recht radikale) Systemalternativen nachdenken.<sup>4</sup> Die Antwort auf die Frage „Kann die Marktwirtschaft die Herausforderungen der Zukunft bewältigen?“ wird maßgeblich die allgemeine Zustimmung oder Ablehnung dieses Wirtschaftssystems bestimmen.

Einige gravierende Probleme (Herausforderungen) der Marktwirtschaft sollen im Folgenden (Abschnitt C) behandelt werden, und zwar konkret: das Problem der zunehmenden Ungleichverteilung (Abschnitt C.I), das Problem der permanent steigenden Staatsverschuldung (Abschnitt C.II), das Problem der zunehmenden Externalitäten (Abschnitt C.III) sowie das Problem der wiederkehrenden Finanz- und Wirtschaftskrisen (Abschnitt C.IV). Bevor diese Punkte behandelt werden und ein Ausblick auf Handlungsoptionen (Abschnitt D) gegeben wird, sollen im folgenden Abschnitt B einige grundlegende Mechanismen und Funktionsbedingungen des marktwirtschaftlichen Systems erläutert werden.

Ziel der folgenden Ausführungen ist es zu zeigen, dass – paradoxerweise – der Marktwirtschaft Gefahren drohen, weil das kollektive Handeln versagt. Defizite in den Regeln und Governance-Strukturen, so die hier vertretene These, sind verantwortlich dafür, dass einige der (nicht-intendierten) Resultate der marktwirtschaftlichen Ordnung von vielen Bürgern als *unerwünscht* angesehen werden. Folglich ist es wichtig, sich zuerst einmal die (institutionellen) Funktionsbedingungen der marktwirtschaftlichen Ordnung zu vergegenwärtigen.

---

<sup>3</sup> Die Umfragen zur Zufriedenheit/Unzufriedenheit mit der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland belegen, dass im Durchschnitt der letzten Jahre die Zufriedenheit nur knapp vor der Unzufriedenheit rangiert. Vgl. *Bertelsmann Stiftung* (2010).

<sup>4</sup> Was es natürlich auch in der Wissenschaft immer wieder gab – man denke nur an die Sozialismus-Kapitalismus-Debatte.

## **B. Wie und unter welchen (institutionellen) Bedingungen funktioniert die Marktwirtschaft**

Zuerst einmal soll geklärt werden, was hier unter einem funktionsfähigen marktwirtschaftlichen System verstanden werden soll und welche Bedingungen gegeben sein müssen, damit das System Ergebnisse hervorbringen kann, die von der breiten Masse der Bevölkerung akzeptiert werden.

Von einem System des marktlichen Wettbewerbs werden idealtypischer Weise<sup>5</sup> folgende grundlegende Funktionen erwartet:<sup>6</sup>

- die Allokationsfunktion: die Anpassung von Angebotsstruktur (und Faktoreinsatz) an die Bedürfnisse und damit Zahlungsbereitschaft der Nachfrage, man spricht auch vom optimalem Faktoreinsatz und von einer optimalen Allokation (Zuteilung) der Güter und Leistungen;
- die Verteilungsfunktion: der Wettbewerb steuert die Einkommensverteilung nach der Marktleistung, d. h. nach der Zahlungsbereitschaft der Nachfrager, was als eine leistungsgerechte Verteilung bezeichnet wird;
- die Innovationsfunktion: der Wettbewerbsdruck sorgt dafür, dass die Unternehmen stetig nach neuen, besseren Produkten und effizienteren Verfahren suchen, um sich von den Konkurrenten abzuheben; man spricht daher auch von einem Produkt- und Verfahrensfortschritt oder kurz technischem Fortschritt;
- die Entmachtungsfunktion: der Wettbewerb erlaubt zwar innovativen Unternehmen, sich Vorsprungsgewinne anzueignen, die aber wieder erodieren, wenn neue Anbieter in die lukrative Marktnische drängen.

Die ersten zwei Funktionen, die Allokations- und Verteilungsfunktion, werden auch als statische Wettbewerbsfunktionen bezeichnet, weil sie sich auch in dem Modell der vollkommenen Konkurrenz herleiten lassen<sup>7</sup>; die beiden anderen sind die dynamischen Wettbewerbsfunktionen, die für einen funktionierenden Wettbewerb von zentraler Bedeutung sind. Daher ist es wichtig zu verstehen, dass die Fülle der Inventionen und Innovationen nur in einem wettbewerblichen Marktsystem überhaupt möglich ist. Obschon es natürlich Menschen sind, die Neues erfinden, ist die Innovationsfunktion eine Systemeigenschaft. Daher spricht *Hayek* (1969) auch vom *Wettbewerb als Entdeckungsverfahren* und *Baumol* (2002) vom Marktsystem als einer *Free-Market Innovation Machine*. Innovationen, die unter Wettbewerbsbedingungen hervorgebracht werden, führen letztlich zu einer Mehrung des volkswirtschaftlichen und individuellen Wohlstands. Eine Wettbewerbswirtschaft ist daher

---

<sup>5</sup> D. h. unter den Bedingungen eines funktionsfähigen Wettbewerbs.

<sup>6</sup> Die Funktionen des Wettbewerbs finden sich in vielen Wettbewerbslehrbüchern, stets mit etwas anderen Bezeichnungen. Vgl. hierzu grundlegend *Kantzenbach* (1967, S. 16 ff.).

<sup>7</sup> In der Realität sind die Anpassungen natürlich auch dynamisch. Diesbezüglich sei auf die Regelkreisdarstellung der Marktfunktionen von *Grosseckert* (2000) verwiesen.

kein Nullsummen-, sondern ein Positivsummenspiel. Als Gründe für diese These nennt *Baumol* (2002; S. 51 f.):

- den kumulativen Charakter von Innovationen (jedes Unternehmen muss stets auf die Innovationen der Konkurrenten mit Innovationen *antworten*),
- Innovationen bringen auch immer positive Externalitäten hervor (die Informationen über neue Verfahren und Produkte lassen sich nie vollständig an eine Firma binden, sondern diffundieren),
- die Akzelerator-Eigenschaft von Innovationen (Innovationen zwingen zu Investitionen und dies stets auf dem neuesten Stand der Technik, d. h. ständig auf einem höheren Niveau).

Wenn die Rolle des kreativen Unternehmers (des *Schumpeter'schen* Pionierunternehmers) so wichtig für Innovationen und wirtschaftliche Prosperität ist, könnte man den Schluss ziehen, dass eine geringere wirtschaftliche Aktivität damit zu tun haben muss, dass weniger innovationsfreudige und -fähige Unternehmen tätig sind. *Baumol* selbst stellt sich klar gegen diese These und formuliert als Gegenthese, dass Schwächen im Wirtschaftswachstum stets durch Probleme in den Bedingungen des marktlichen Wettbewerbs verortet sind. Daher ist es unerlässlich, die Funktionsbedingungen des Marktes ins Blickfeld zu nehmen, wenn man die Marktprozesse verstehen will.

Dass der marktliche Wettbewerb diese Funktionen hervorbringt, hängt allerdings von gewissen Voraussetzungen ab. So muss das Problem der Entstehung und Ausübung privater Marktmacht durch ein wirksames Wettbewerbsrecht verhindert werden.<sup>8</sup> Zudem müssen auch andere *Schutzrechte* (z. B. Umweltschutz, Arbeitnehmerschutz, Schutz gegen unlauteren Wettbewerb u.v.a.m.) dafür sorgen, dass Kosten nicht sozialisiert werden können (*Coase* 1960). Zudem muss der Grundsatz der *Einheit von Handeln und Haften* durch eine geeignete Verfügungsrechts- und Regulierungsstruktur zur Geltung gebracht werden. Die Verantwortlichkeit des individuellen freiheitlichen Handelns muss möglichst klar und eindeutig geregelt sein.<sup>9</sup> Darüber hinaus muss die Verfügungsrechtsstruktur Anreize für Innovationen und Investitionen bieten, was dadurch geschieht, dass u. a. die Aneignung von Gewinnen (*usus fructus, ius abutendi*) natürlich eingeräumt werden muss (neben *usus, abusus*, d. h. der Gebrauch und die Veränderung der Güter).

Die (nicht-intendierten) Prozesse und Ergebnisse marktwirtschaftlichen Handelns hängen somit maßgeblich von dem Regelrahmen ab.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Die Eindämmung privater Marktmacht, die letztlich sogar den Staat okkupiert, stand vor allem auf der Agenda der Ordoliberalen. Vgl. *Eucken* (1990).

<sup>9</sup> *Eucken* (1990, S. 254 ff.) hebt die Haftung als ein konstituierendes Grundprinzip der Wettbewerbsordnung hervor.

<sup>10</sup> *Hayek* (2003b) spricht diesbezüglich von Rechts- und Handelsordnung, *Buchanan* (1984) und *North* (1992) unterscheiden kategorisch die Regelebene (*choices of rules*) und die Handelsebene (*choices within rules*).

Doch auch mit diesen Voraussetzungen ist das *Geheimnis der Marktwirtschaft* (De Soto 2003) noch nicht vollständig erfasst. Erst wenn die Rolle des Geldsystems mit betrachtet wird, lässt sich verstehen, wie hoch entwickelte Marktwirtschaften funktionieren. Denn neben der Verankerung von Versicherungsmärkten (zu denen sich auch das soziale Netz – Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, Mindesteinkommenssicherung, Krankenversicherung – zählen lässt), die die Risikoproduktivität der Marktwirtschaft erhöhen,<sup>11</sup> ist das Geld- und Kreditsystem die größte Errungenschaft zur nachhaltigen Steigerung des Wirtschaftens.

Ein eigentumsbasiertes Geldsystem (der Name erklärt sich durch die folgenden Ausführungen) schafft die Möglichkeit, Projekte auf dem Kreditweg vorzufinanzieren, sofern zertifiziertes Eigentum vom Kreditnehmer als Sicherheit für die Bank gestellt werden kann. Auf diese Weise entstehen laufend neue Kreditverträge, und auch die Geldmenge und die Finanzvermögensstiel wachsen permanent. Mit dem Übergang vom Besitz zum (zertifizierten) Eigentum ist der Weg frei für die Entstehung von weit reichenden Schuld- bzw. Kreditkontrakten. Damit entstehen nicht nur immer mehr Investitionen, sondern durch den Zins entsteht auch ein ungeheurer Druck, das geliehene Geld produktiv einzusetzen, denn der Zins muss schließlich verdient werden.<sup>12</sup>

Die Marktprozesse können jedoch nicht nur Wachstum und Wohlstand hervorbringen, sondern auch Krisen. Systeminstabilitäten drohen beispielsweise durch Inflations-, Deflations-, Überschuldungs- oder Spekulationskrisen. Den (international agierenden) Zentralbanken und Regierungen kommt daher die Aufgabe zu, durch vorausschauende, berechnende Politik solchen Krisen vorzubeugen. Hierzu gehört sicherlich, den Geldumlauf und die Staatsverschuldung so (restriktiv) zu gestalten, dass Krisen im Vorfeld verhindert werden. Darüber hinaus sollten die Grundsätze der Transparenz und (wie bereits erwähnt) der Einheit von Handeln und Haften (wer relativ hoch verzinsten Anlageobjekte kauft, muss auch die Risiken kennen und tragen) durch geeignete Regeln / Regulierung zur Geltung gebracht werden.

Damit sollte klar geworden sein, dass die Ergebnisse marktwirtschaftlichen Handelns maßgeblich von den Regeln und Regulierungen abhängen, die die Marktvorfassung bilden. Der Wettbewerb im Markt kann zu völlig inakzeptablen Resultaten führen, sofern der Regelrahmen defizitär ist, d. h. Handlungen zulässt, die soziale Kosten verursachen.

Der Regelrahmen wird jedoch nicht nur durch den Staat (Exekutive und Legislative sowie durch wegweisende Urteile der Judikative) bzw. Abkommen zwischen Staaten weiterentwickelt. Wirtschaftsakteure und Interessengruppen können und müssen sich natürlich auch aktiv an der Weiterentwicklung der Governance-Strukturen beteiligen. Sie sind nicht nur Akteure, die innerhalb des marktlichen Regel-

---

<sup>11</sup> Hierzu auch Pies (2000, S. 112 f.). Auch Sinn (1986) spricht in diesem Zusammenhang von Risikoproduktivität – er interpretiert Risiko als einen Produktionsfaktor.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu Heinsohn / Steiger (2008) sowie Binswanger (2009a).

rahmens ihre Ziele verfolgen, sondern sie müssen auch auf die Notwendigkeiten von Regeländerungen aufmerksam machen. Sie nehmen (insbesondere in Demokratien) an Initiativen zu Anpassungen und Reformen der Regeln aktiv teil (und dies natürlich in ihrem eigenen Interesse). Neben dieser traditionellen Aufgabe können große Unternehmen und NGOs aber auch noch Governanceleistungen direkt übernehmen. Hierbei geht es darum, dass Branchen oder einzelne Organisationen sich selbst wirksam binden oder zu bestimmten Handlungen verpflichten. Beispiele gibt es sowohl im Bereich von Umweltstandards, der Korruptionsbekämpfung oder auch im Bereich des Aufbaus von Infrastruktur. Es zeigt sich somit, dass die Akteure selbst zur Veränderung und Gestaltung der Spielregeln (Governance-Ebene) beitragen können.<sup>13</sup>

Damit das vielfältige Zusammenspiel zwischen privaten und staatlichen Akteuren tatsächlich zu einer allseitig produktiven Weiterentwicklung der Governance-Strukturen führt und wohlfahrtssteigernd wirkt, ist es weiterhin von zentraler Bedeutung, dass die politischen Agenten (die Vertreter der Legislative, Exekutive und Judikative) durch die Verfassung oder durch Abkommen einer internationalen Staatengemeinschaft (Quasi-Verfassung) Anreize erhalten, eine Gemeinwohlpolitik (wenigstens bis zu einem gewissen Grad) zu betreiben. Oder umgekehrt formuliert: Auswüchse von Rent Seeking und Korruption müssen wirksam durch den Verfassungsrahmen unterbunden werden.<sup>14</sup>

Nach Darlegung der grundlegenden Funktionsweise und Funktionsbedingungen der Marktwirtschaft sollen nun im Folgenden die (zukünftigen) Herausforderungen diskutiert werden.

## C. Die (zukünftigen) Probleme der Marktwirtschaft

### I. Das Ungleichheitsverteilungsproblem

Eine starke Ungleichverteilung von Vermögen und Einkommen in einem Land kann das Wachstum hemmen und zudem die allgemeine Akzeptanz des marktwirtschaftlichen Systems schmälern.<sup>15</sup> Dies untermauern etwa *Galor / Zeira* (1993) sowie *Alesina / Rodrik* (1994) mit dem Argument, dass eine Gesellschaft mit hoher Vermögens- und Einkommensungleichheit in einem weitaus stärkeren Maße Verteilungskonflikten ausgesetzt ist. Aufgrund der Fokussierung auf Verteilungskonflikte werden die politischen Akteure die Stärkung der Wettbewerbs- und Investitionsbe-

---

<sup>13</sup> *Hielscher / Beckmann* (2008) nennen diese Governanceaufgaben nicht-staatlicher Akteure *Ordnungspolitik zweiter Ordnung*. Vgl. auch kritisch dazu *Beckmann / Gerrits* (2008).

<sup>14</sup> Diesbezüglich sei auf *Buchanan* (1993), *Leschke* (1993) und den Beitrag von *Kruse* (2011) in diesem Band verwiesen.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu auch *BMWi* (2009).

dingungen vernachlässigen. Als Folge werden sich die Wachstums- und Innovationsdynamik abschwächen.

Die Politiker werden jedoch die Schuld für den wirtschaftlichen Niedergang und die zunehmende Armut nicht selbstkritisch bei sich selbst suchen (trotz einer Politik gegen, statt für den Markt), sondern die schlechte wirtschaftliche Performance dem vorhandenen marktwirtschaftlichen System anlasten. Dies kann dann schließlich zu einer Vertrauenskrise der Marktwirtschaft führen.

Zudem kann aber das marktwirtschaftliche System selbst in bestimmten Bereichen spürbar mehr Chancen für reichere als für ärmere Akteure bieten: Reichere können beispielsweise höherverzinslich Geld anlegen (z. B. weil Fixkosten bei größeren Beträgen kaum ins Gewicht fallen), haben aufgrund vorhandener Sicherheiten eher Zugang zu Krediten, können sich eher marktliche Weiterbildungsprogramme leisten, können ihren Kindern bessere Bildungsmöglichkeiten gewähren u.v.a.m. Dies kann dazu führen, dass eine Art Zeitpfadabhängigkeit entsteht: Wer einmal reich ist, nutzt die Investitionschancen und vermehrt seinen Reichtum, wer einmal arm ist, bekommt kaum Möglichkeiten, in Human- und/oder Realkapital zu investieren (vgl. hierzu z. B. *Rebeggiani* 2007). Als Folge öffnet sich nicht nur eine größer werdende Schere zwischen arm und reich, sondern die Akzeptanz des marktwirtschaftlichen Systems wird bei denen, für die sich kaum Chancen eröffnen, drastisch sinken. Sie werden für einen Systemwechsel *weg von der Marktwirtschaft* eintreten.

Ein weiteres Argument, dass eine zunehmende Ungleichverteilung die Marktwirtschaft destabilisieren könnte, ist das *Konsum- oder Nachfrageargument*. Hierbei geht man davon aus, dass wohlhabende Familien prozentual weniger von ihrem verfügbaren Einkommen konsumieren als arme Familien. Also sinkt mit zunehmender Ungleichverteilung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Diese sich vermindernde Nachfrage dämpft dann auch Investitionen und Wachstum.<sup>16</sup> Eine solche Entwicklung kann schließlich auch das Vertrauen in die Marktwirtschaft schmälern.

Bevor auf Instrumente zur Abmilderung der Ungleichverteilung eingegangen wird, soll noch eine weitere Variable in die Betrachtung einbezogen werden: die Chancen(un)gleichheit. Chancengleichheit im formellen Sinne könnte als Gleichbehandlung vor dem Gesetz (*rule of law*-Prinzip im *Hayek'schen* Sinne<sup>17</sup>) aufgefasst werden. Hier geht es jedoch nicht nur um die Frage rechtlicher Diskriminierung, sondern um Chancengleichheit im materiellen Sinne. Damit ist in modernen Gesellschaften das Recht auf eine gerechte (nachvollziehbare, legitime) Verteilung von Zugangs- und Lebenschancen<sup>18</sup> gemeint. Chancengleichheit so verstanden ist ggf. sogar mit (durchaus relativ hohen) Verteilungsungleichheiten (hohen Gini-Koeffi-

---

<sup>16</sup> Dies wird in einem endogenen Wachstumsmodell in *Rebeggiani* (2007) abgeleitet. Ob das Argument empirisch hält, hängt von der konkreten Situation eines Landes (z. B. inwieweit kann Inlands- durch Auslandsnachfrage substituiert werden) ab.

<sup>17</sup> Vgl. *Hayek* (2003a).

<sup>18</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch den *Capability-Ansatz* von *Sen* (2000).



zienten) vereinbar. Diese Ungleichverteilungen können als relativ unproblematisch von der großen Mehrheit der Bevölkerung angesehen werden, sofern Chancengleichheit in einem befriedigenden Umfang besteht. Wenn die meisten Individuen davon ausgehen, dass sie mit einem gewissen Aufwand ihre persönliche Einkommenssituation verbessern können, werden sie unter relativ hohen Gini-Koeffizienten vergleichsweise wenig leiden.

Die Chancengleichheit in den Bildungs- und Ausbildungssystemen (die Bildungschancen) wird gerade auch in entwickelten Staaten als individuell und gesellschaftlich besonders wichtig angesehen.<sup>19</sup> Hierfür sind zwei Punkte ausschlaggebend: Erstens ist es für Innovationen, Investitionen und Wachstum besser, wenn die Talente sich unabhängig von ihrer sozialen Herkunft entfalten können und sich in den arbeitsteiligen Prozess eingliedern. Zweitens wird das marktwirtschaftliche System in einem viel stärkeren Maß akzeptiert, wenn allen Menschen möglichst große Berufs- und Aufstiegschancen (natürlich auf Basis der jeweiligen Talente<sup>20</sup>) eingeräumt werden. Daraus folgt aber auch im Umkehrschluss, dass eine hohe Ungleichverteilung der Chancen ggf. gepaart mit einer recht hohen Ungleichverteilung der Vermögen und Einkommen ein destabilisierendes Element der Marktwirtschaft darstellt. Die Funktionsfähigkeit kann dann ernsthaft beeinträchtigt werden.

Insbesondere Deutschland, das von der gemessenen Ungleichverteilung (z. B. Gini-Koeffizient, der zurzeit 0,26 beträgt) her gesehen im internationalen Vergleich (Gini-Koeffizient der USA ist 0,56) als unproblematisch gilt, hat zunehmend mit dem Problem zu kämpfen (weil es immer stärker durch Studien bekannt gemacht wird), dass die beruflichen und sozialen Aufstiegschancen sehr starken Pfadabhängigkeiten unterliegen. Wenn sich die (begründete) Meinung verbreitet „Soziale Herkunft bestimmt die Chancen“ oder sogar „Soziale Herkunft schlägt Leistung“, wird auch die Zustimmung zur Marktwirtschaft (weiter) sinken, denn diese verwandelt ungerecht verteilte Chancen in entsprechende ungleich verteilte Renditen.

Die Stabilität der Marktwirtschaft hängt somit auch ganz entscheidend von der Sozialpolitik und der Bildungspolitik ab. Sozialer Friede und eine Akzeptanz der Marktwirtschaft sind letztlich nur gegeben, wenn die Ungleichheiten der Vermögen, Einkommen und vor allem Chancen nicht aus dem Ruder laufen. Die Bereitstellung (nicht unbedingt immer auch Produktion) eines sozialen Netzes und eines Bildungssystems, das Chancen für alle enthält, sind – sofern diese Systeme nicht auf Verschwendung angelegt sind – somit immer auch eine *Politik für den Markt*<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Vgl. BMWi (2009).

<sup>20</sup> Mit dem Klammerausdruck ist gemeint, dass es nicht das Ziel sein kann, praktisch talentierte Individuen mit gezielten Maßnahmen in einen Akademikerberuf zu drängen.

<sup>21</sup> Dies haben Homann / Pies (1996, S. 203 ff.) paradigmatisch herausgearbeitet.

## II. Das Problem zunehmender Staatsverschuldung

In den allermeisten Marktwirtschaften (zumindest in den Industrie- und Schwellenländern) wird den Wirtschaftsakteuren die Möglichkeit gegeben, ihre Investitionsprojekte durch Kreditaufnahme vorzufinanzieren.<sup>22</sup> Grundsätzlich bestehen zur Kreditaufnahme zwei Möglichkeiten: die Investoren (private Unternehmen oder die öffentliche Hand) emittieren Wertpapiere (Schuldverschreibungen) oder sie versuchen, einen Kreditvertrag mit einer Bank abzuschließen. Gelingt es den Investoren, Schuldverschreibungen an Private zu verkaufen, steigt die volkswirtschaftliche Geldmenge nicht, kaufen die Banken die Schuldverschreibungen oder werden Kredite an die Investoren gewährt, steigt die Geldmenge (erst einmal in Höhe des Kredits).

Private Akteure, die gezwungen sind, gute Sicherheiten zu stellen, haben einen starken Anreiz, gewissenhaft, d. h. effizient zu wirtschaften. Sie müssen eine Rendite erwirtschaften, die deutlich über den Kreditzinsen liegt, wenn neben den Faktorkosten und dem Unternehmerlohn noch Gewinne bzw. Eigenkapitalzuwächse für neue Investitionen erzielt werden sollen. Natürlich gibt es immer Marktakteure, deren Pläne nicht aufgehen. Deren Eigenkapital und deren Kreditwürdigkeit nehmen dann ab. Im Durchschnitt jedoch werden bei Abwesenheit negativer exogener Schocks (unvorhersehbare Konjunkturkrisen, Ölpreisschocks etc.) viele Pläne aufgehen. Der Zins- und Wettbewerbsdruck sorgen für effizientes Wirtschaften. Im Zeitablauf wird durch die zusätzlichen Innovationen und Investitionen die Wirtschaft wachsen und damit auch die private Verschuldung. Dies ist ein ganz normaler Prozess, solange der zunehmenden Verschuldung ein Zuwachs ökonomischer Werte gegenübersteht.

Problematischer sieht die Situation beim sich verschuldenden Staat aus. Der Staat, der Zugang zu einer schier *unendlichen* Masse an Steuereinnahmen hat, hat fast immer (sofern nicht eine Überschuldung und ein Staatsbankrott bevorstehen) ein äußerst positives *Rating*. Gerade in Krisenzeiten ist er für die Geschäftsbanken der perfekte Schuldner und auch die Zentralbank unterlegt die Kreditgeschäfte mit den Geschäftsbanken gerne mit Staatsschuldtiteln. Die öffentliche Hand unterliegt allerdings anderen Anreizen und anderen Wettbewerbsbedingungen als private Investoren. Während Unternehmen, die schlecht wirtschaften, Umstrukturierungen vornehmen oder sogar komplett vom Markt verschwinden, nehmen Staaten, die schlecht wirtschaften, i. d. R. das Volk in Geiselhaft. Die Steuern werden erhöht oder durch steigende Neuverschuldung wird das Problem der Tilgung an zukünftige Generationen verschoben. Der Sanktionsmechanismus *Voice* (Abwahl der Regierung bzw. Parlamentsmehrheit) ist viel schwächer als der Wettbewerbsdruck unter

---

<sup>22</sup> In Gesellschaften ohne weitreichende zertifizierte Eigentumsrechte (Entwicklungsländern) ist diese Möglichkeit de facto für diejenigen, die nur Besitz, aber eben kein echtes, zertifiziertes Eigentum haben, nicht gegeben. Die Sicherheit für die Kreditaufnahme fehlt. Daher werden für solche Kreditnachfrager Mikrokreditsysteme etabliert, die mit anderen Sicherheiten als Eigentum arbeiten (z. B. mit Gruppenhaftung).

den Privaten. Die Möglichkeiten, wichtige Informationen – Gefahren einer zunehmenden Staatsverschuldung – zu verheimlichen oder zu verfälschen, sind groß (man denke nur an den Zugang zu den Massenmedien), die Anreize, effizient zu wirtschaften, sind relativ gering. Die *Einheit von Handlung und Haftung* fällt bei Entscheidungen der öffentlichen Hand extrem auseinander. Ineffizienzen, die durch unabhängige Organisationen wie Rechnungshöfe oder Sachverständigenräte im Staatssektor aufgedeckt werden, führen in den seltensten Fällen zu Entlassungen von verantwortlichen Politikern.

Dies alles führt dazu, dass der Staat geringe Anreize hat, die aufgenommenen Mittel tatsächlich in effiziente Verwendungen zu lenken. Die Kredite werden daher allzu oft eingesetzt, um Wählerstimmen zu kaufen, indem eine gezielte Klientelpolitik betrieben wird. Als Folge steigt die Staatsverschuldung, und zwar viel schneller als der durchschnittliche Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts. Das wiederum bedeutet, dass die Staatsverschuldungsquote (der Quotient *Staatsschulden zu Bruttoinlandsprodukt*) in einem allgemein unerwünschten Maße ansteigt.<sup>23</sup>

Als Folge ergibt sich letztlich der Fall *Konsumtion ohne Produktion* (überspitzt ausgedrückt), denn die Staatskredite sind zwar nachfragewirksam, erhöhen jedoch nicht das Produktionspotential im gleichen Umfang. In einer relativ geschlossenen Volkswirtschaft kann dies inflationäre Prozesse nach sich ziehen. In recht offenen Volkswirtschaften werden derartige Prozesse nicht unbedingt eintreten, jedoch kann es hier (insbesondere in konjunkturell schlechten Zeiten) zu einer Verdrängung privater Investitionen kommen. Das keynesianische Zins-Crowding-out dürfte hierbei nicht so relevant sein wie die Neigung der Banken, in wirtschaftlich schlechten Zeiten dem besten Schuldner (also dem Staat, sofern er noch nicht überschuldet ist) die Kredite zu geben (dies war und ist zum Beispiel in Japan der Fall). Als weiteres Resultat kann die zunehmende Staatsverschuldung dazu führen, dass immer mehr Steuereinnahmen für Zinszahlungen (sofern auch getilgt wird ist es der Kapitaldienst) aufgebracht werden, so dass der Staat seinen Kernaufgaben im Rahmen der Allokation (Bildung und Infrastrukturleistungen bereitstellen) immer weniger nachkommen kann. Als Folge sinken die Wirtschaftsleistung und auch die Steuereinnahmen. Dieser Prozess kann im Staatsbankrott und in einer Zerstörung des Wirtschaftssystems münden.<sup>24</sup>

Der Staat ist also in der Lage, auch wenn er demokratisch verfasst ist, die Wirtschaft und das marktwirtschaftliche System in eine schwere Krise zu stürzen. Dies haben viele Liberale, allen voran *Friedrich August von Hayek* (1996, S. 112), erkannt: „Die Geschichte staatlichen Umgangs mit Geld ist, mit Ausnahme einiger kurzer glücklicher Perioden, eine Geschichte von unablässigem Lug und Trug. In dieser Hinsicht haben sich Regierungen als weit unmoralischer erwiesen, als es je

<sup>23</sup> Vgl. hierzu auch *Buchanan / Wagner* (1977).

<sup>24</sup> Er beschleunigt sich noch einmal, wenn zeitgleich eine problematische demographische Entwicklung eintritt, d. h. die Kohorte der (potentiell) Arbeitenden zum Rest der Bevölkerung immer kleiner wird, denn dies wirkt sich noch einmal dämpfend auf das Wachstum aus.

eine privatrechtliche Körperschaft hätte sein können ...“. Wirksame Regeln zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung, ggf. auch der staatlichen Ausgaben, sind mithin eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren der Marktwirtschaft. Hierfür reicht es sicherlich nicht, die Geldpolitik an eine von der Regierung unabhängige Staatsbank zu übertragen. Wirksame verfassungsmäßige Schuldengrenzen müssen dazukommen. Die *laxen* Verschuldungsgrenzen der europäischen Staaten und auch der USA sowie die Bereitschaft der Zentralbanken, in Krisenzeiten extrem expansiv zu agieren und sogar (dubiose) Staatsschuldtitel zu kaufen, stellen große Herausforderungen für die Stabilität der jeweiligen Währung und des Marktsystems dar.

### III. Das Externalitätenproblem

Eine ganz besondere Herausforderung für die Marktwirtschaft stellt das Externalitätenproblem dar. Gemeint sind hier keine positiven, sondern negative Externalitäten. Diese entstehen durch eine Diskrepanz zwischen privaten und sozialen Kosten. Das Problem tritt auf, weil der oder die Verursacher nicht mit den Kosten der negativen Effekte konfrontiert werden. Und dies ist der Fall, weil diese Effekte nicht über den marktlichen Preismechanismus *abgerechnet* werden (können). Man spricht daher auch von einem Marktversagen(statbestand), und dies, obschon der Grund für die Nicht-Integration dieser Effekte in den Marktmechanismus in fehlenden Eigentums- oder Verfügungsrechten begründet ist. Es existieren folglich auch keine einklagbaren Verfügungsrechte zur Unterbindung dieser negativen externen<sup>25</sup> Effekte. Zugleich sind externe Effekte keine geplanten Größen. Sie entstehen als nicht intendierte (jedoch in Kauf genommene) Effekte intentionalen Handelns.

Externalitäten, die ggf. durch ein gewinnorientiertes globales Wirtschaften entstehen, können heute, also in der Gegenwart, Schäden anrichten (Kosten verursachen) oder/und in der Zukunft.<sup>26</sup> Eine negative Externalität, deren gravierende Auswirkungen erst in der Zukunft erwartet werden, stellt das Klimaproblem dar – die Erderwärmung durch steigende Emissionen von Treibgasen. Als Auswirkungen können beispielsweise

- die Gefährdung von Küstenregionen und bestimmten Inselstaaten,
- die Gefährdung von bestimmten Pflanzen und Tieren,
- negative Folgen für die Landwirtschaft in bestimmten Regionen,
- die Zunahme der Desertifikation,

---

<sup>25</sup> „Extern“ hat damit eine dreifache Bedeutung: (1) außerhalb des Planungshorizonts der Verursacher, (2) außerhalb des Markt- und Preismechanismus‘ und (3) außerhalb der Verfügungsrechtsstruktur. Vgl. zum Externalitätenproblem grundlegend *Pigou* (1920) und *Coase* (1960).

<sup>26</sup> Vgl. hierzu auch *Endres/Querner* (2000), *Rogall* (2008) sowie *Leschke* (2008) und *Leschke/Hähnel/Kopp* (2010).

- Knappheiten bei der Wasserverfügbarkeit,
- negative Folgen für Investitionen und auch die menschliche Gesundheit in Extremwetterregionen

genannt werden. Da das Gros dieser unerwünschten Effekte vor allem in der Zukunft zu erwarten ist, stellt sich die Frage, warum sich die Menschen heute überhaupt um Effekte in ferner Zukunft kümmern sollten.

Die Berücksichtigung der Bedürfnisse zukünftiger Generationen begründet sich zum einen durch die Zuneigung der Eltern und anderer heute lebender Individuen gegenüber den bereits geborenen und noch nicht geborenen Kindern. Zum anderen besteht durch die Verkettung bzw. Überlappung von Generationen auch ein Drohpotential der zukünftigen Generationen gegenüber der heute lebenden Generation (z. B. über die Versorgungsleistungen, vgl. *Suchanek* 2004). Insofern ist die Beachtung der Interessen zukünftiger Generationen legitim.

Doch mit welchen Konzepten oder Prinzipien lassen sich die Interessen zukünftiger Generationen nun genauer erfassen? Zwei bekannte Konzepte bzw. Prinzipien für zukunftsgerichtete Probleme sind das Prinzip der *Generationengerechtigkeit* und das Prinzip der *Nachhaltigkeit*. Hierbei handelt es sich um verwandte, aber nicht völlig identische Konzepte. *Nachhaltigkeit* bedeutet, dass Ressourcen heute so genutzt werden, dass das betrachtete System in seinen wesentlichen Eigenschaften für die Nachwelt erhalten bleibt.<sup>27</sup> *Generationengerechtigkeit* bedeutet, dass zukünftigen Generationen im Vergleich zu der heute lebende Generation *fair* behandelt werden, also die Gesellschaftsmitglieder dieselben Chancen zur Entfaltung bzw. Lebensplanung bekommen wie die heute lebenden Individuen.<sup>28</sup> Generationengerechtigkeit kann also einen nachhaltigen Umgang mit wichtigen (erneuerbaren wie nicht-erneuerbaren) Ressourcen erfordern, sofern man heute davon ausgehen muss, dass auch zukünftige Generationen diese Ressourcen in einem bestimmten Umfang benötigen.

Allerdings bedeutet Generationengerechtigkeit nicht zwingend Nachhaltigkeit in einem sehr strengen Sinn. Ist aufgrund technischen Fortschritts z. B. davon auszugehen, dass die Menschheit in Bälde auf Erdöl in der Produktion verzichten kann, stellt es kein Problem dar, die Reserven, die erschwänglich gefördert werden können, vollständig zu verbrauchen. Allerdings ist hierbei Vorsicht geboten. In einigen Bereichen ist das Substitutionsparadigma nicht so einfach anwendbar, so überall dort, wo die Risiken von Eingriffen (in Naturkreisläufe) in hohem Maß unkalkulierbar werden.

Viele der natürlichen Ressourcen sind bislang oft wie öffentliche (*freie*) Güter angesehen und behandelt worden, obgleich sie es aufgrund ihrer Verwendungsri-

---

<sup>27</sup> Ursprünglich stammt das Konzept der Nachhaltigkeit aus der Forstwirtschaft: es soll nicht mehr Holz geschlagen werden als nachwächst, lautete die Maxime des Freiburger Oberberghauptmanns Carl von Carlowitz bereits um das Jahr 1700. Vgl. *Endres* (2004, S. 17).

<sup>28</sup> Vgl. zum Konzept der Generationengerechtigkeit auch *Aßländer / Suchanek / Ulshöfer* (2007).

litäten (Knappheiten) gar nicht sind (z. B. Wasser, Luft, Atmosphäre). Fehlende oder falsch spezifizierte *Property Rights* (Verfügungsrechte) sind ursächlich für Fehlallokationen. Diese wirken sich wenig dramatisch aus, solange der Ressourcenverbrauch gering ist und die Regenerationskraft der natürlichen Kreisläufe ausreicht, das ökologische Gleichgewicht aufrechtzuerhalten. Bei zunehmender Nachfrage kommt es dann allerdings zu dem Problem der Übernutzung, es wird zunehmend gegen die Generationengerechtigkeit verstoßen. Als nicht intendierte Effekte treten dann negative Externalitäten für zukünftige Generationen auf, die auch aus Sicht der heute lebenden Generation (der überwiegenden Mehrheit) als nicht akzeptabel angesehen werden.

Obschon alle Formen von spürbaren negativen Externalitäten, die heute und/oder in Zukunft wirken, zu unerwünschten Fehlentscheidungen und damit Fehlallokationen führen und auch das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft schmälern können (obwohl Defizite der Verfügungsrechtsstruktur dafür ursächlich sind), soll im Folgenden der Fokus auf den globalen *ökologischen Fußabdruck* und dessen Folgen für die marktwirtschaftliche Wachstumsökonomie gelegt werden.

*Mathis Wackernagel* und *William Rees* (1997) definieren den ökologischen Fußabdruck der Menschheit als diejenige Fläche, die erforderlich wäre, um die von der globalen Gesellschaft benötigten Ressourcen (Getreide und andere Nahrungsmittel, Holz, Fisch und Siedlungsraum) zu liefern und ihre Emissionen (Kohlendioxid) aufzunehmen. Diesen ökologischen Fußabdruck setzt man dann ins Verhältnis zur Biokapazität der Erde, also zu dem Leistungsvermögen der produktiven Naturflächen. Mithin ist der ökologische Fußabdruck tragfähig, wenn wir Menschen uns so organisieren, dass die Erde jetzt und nach heutigem Prognosestand auch in Zukunft ausreicht, um unser Nehmen von den natürlichen Ressourcen und unsere Emissionen (negativen Externalitäten) zu ertragen. Genau dann würden sich ökologischer Fußabdruck und Biokapazität entsprechen. Die maximale Biokapazität der Erde bildet somit eine natürliche Grenze für das ressourcenverbrauchende Wachstum der Produktion und des Konsums der Weltbevölkerung. Ressourcensparender technischer Fortschritt bewirkt, dass mehr Menschen unter der Schranke der vorhandenen maximalen Biokapazität konsumieren könnten. Fortschreitendes Wachstum der Wirtschaft und/oder der Bevölkerung führt die Menschheit ohne entsprechenden ressourcensparenden technischen Fortschritt weiter an die maximale Biokapazität heran oder lässt die Menschheit sogar diese Grenze überschreiten, was dann bedeutet, dass c.p. Kosten auf zukünftige Generationen abgeladen werden. Man spricht dann von einer negativen Ökobilanz (wobei gilt: Ökobilanz ist gleich Biokapazität minus Fußabdruck).<sup>29</sup>

Der ökologische Fußabdruck der gesamten Menschheit wird in der Anzahl von Erden ausgedrückt, die benötigt werden, um den menschlichen Verbrauch zu de-

---

<sup>29</sup> Vgl. zur Berechnung des ökologischen Fußabdrucks auch *Bayerisches Landesamt für Umwelt* (o.J.).

cken. Gegenwärtig bräuchten wir etwa 1,3 Erden um unseren Verbrauch zu decken, was bedeutet, dass wir derzeit Externalitäten auf uns selbst und zukünftige Generationen laden. Wird auch in Zukunft weiter auf *business as usual* gesetzt, d. h. auf Wachstum ohne Beachtung des Externalitätenproblems im Bereich der Umwelt, so werden wir im Jahr 2040 schon zwei Erden benötigen (vgl. *Global Footprint Network*, o.J.).

Wieso stellt eine solche Situation nun eine Herausforderung für die Marktwirtschaft dar?

Einige ökologisch orientierte Sozialwissenschaftler bezweifeln, dass ein tragfähiges Wirtschaften unter der jetzigen Form der marktwirtschaftlichen Ordnung (mit den Charakteristika *Wettbewerb* und *Fremdfinanzierung mit Zins*) möglich sei. Weil das bisherige Wachstum des realen Sozialprodukts nicht nur mit steigenden Staatsschulden begleitet wurde, sondern auch mit steigenden Emissionen (trotz des technischen Fortschritts), wird bezweifelt, dass in Zukunft eine Minderung der Externalitäten in so einem großen Umfang möglich ist, dass die Tragfähigkeit wieder erreicht wird.<sup>30</sup> Mit anderen Worten: Die Entkopplungsthese, d. h. die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltbelastung, wird angezweifelt. Zudem wird angezweifelt, dass bei Rückgang des Bevölkerungswachstums ein exponentielles Wachstum (d. h. ein prozentual gleichmäßiger jährlicher Zuwachs des realen BIP) überhaupt möglich und sinnvoll sein kann.<sup>31</sup>

Wenn aber nach Meinung der ökologischen Wachstumskritiker exponentielles Wachstum nicht möglich scheint, sei es, weil das Bevölkerungswachstum nachlässt oder solchen permanenten prozentualen Zuwächsen bei Internalisierung der Externalitäten Grenzen gesetzt sind, stellt sich die Frage, ob eine Marktwirtschaft, die auf Kreditfinanzierung und Zins beruht, noch vorstellbar ist. Einige Sozialwissenschaftler verneinen dies (z. B. *Daly* 1999 und 2009) und plädieren für den Umbau der Marktwirtschaft zu einer *Postwachstumsökonomie ohne Zins* (Paech 2009a), die aber dafür das Tragfähigkeitskriterium erfüllt. Die Postwachstumsökonomie grenzt sich von den auf Konformität zielenden Nachhaltigkeitsvisionen wie *qualitatives, nachhaltiges, grünes, dematerialisiertes* oder *decarbonisiertes* Wachstum ab (Paech 2009b). Wirtschaften soll ohne Wachstum des realen BIP möglich gemacht werden. Hierzu favorisiert man den Weg in die *Steady-State-Ökonomie* (SSÖ), eine gesamtwirtschaftlich stagnierende Ökonomie.<sup>32</sup>

Zur Milderung der geschilderten systemimmanenten Wachstumszwänge halten die Wachstumskritiker eine Boden- und Geldreform für nötig. So könnten Regionalwährungen, die zurück in die Hände lokaler Regierungen fallen, mit einer zinslosen

<sup>30</sup> Vgl. zur Tragfähigkeit und zu den Grenzen des Wachstums grundlegend *Meadows / Meadows / Randers / Behrens* (1972), *Meadows / Meadows / Randers* (2006) sowie *Steurer* (2002).

<sup>31</sup> Man möge sich nur vorstellen, dass bei zwei Prozent durchschnittlichem Wachstum in 200 Jahren der jährliche reale Zuwachs genauso hoch ist wie heute unser Jahres-BIP in Deutschland (nämlich knapp über 2400 Mrd. Euro).

<sup>32</sup> Einen etwas gemäßigteren Standpunkt vertritt *Binswanger* (2009b).



Umlaufsicherung versehen werden, was die Globalisierung zurückschraubt und die Regionalisierung wieder attraktiv macht (*Paech* 2008). Weiterhin wäre zur Sicherstellung der Tragfähigkeit zu beschließen, dass jede Person ein Anrecht auf dasselbe jährliche Emissionskontingent (ca. 2 bis 3 Tonnen) hätte, das allerdings handelbar wäre. Die Summe aller Kontingente dürfte höchstens der globalen Gesamtbelastung entsprechen, die mit der Einhaltung des Klimaschutzziels (z. B. mit dem Zwei-Grad-Ziel) vereinbar wäre. Hierzu wäre auch eine Stabilisierung der Bevölkerung anzustreben: ein Bevölkerungsgleichgewicht, bei dem Geburten plus Einwanderer der Summe von Sterbefällen und Auswanderern in einem Land entsprechen. Auch die Konsumgewohnheiten wären zu ändern (weg von Produkten, die unnötig viele nicht erneuerbare Ressourcen *verschlingen*) und das Streben nach materiellem Wohlstand wäre zu drosseln.

Die Befürworter der SSÖ-Strategie (hin zu der *Steady-State-Ökonomie*) betonen zwar, dass ihr Konzept nicht die Abschaffung der Marktwirtschaft und des Wettbewerbs bedeuten muss, sondern nur die Sicherung der Tragfähigkeit und einen Umbau des Geldsystems hin zum zinslosen Regionalgeld, sie irren jedoch: Sie unterliegen demselben Produktivitätspessimismus wie *Robert Malthus* (1798, 1820) seinerzeit und sind selbst extrem planungs- und staatsoptimistisch. Letztlich würde es zu einem Prozess kommen, an dessen Ende eine weitgehende staatliche Wirtschaftslenkung stünde. Wenn der Staat die Geldvermittlung (wieder) übernimmt und auch immer stärker Interventionen in den Konsum vornimmt, bedeutet das über kurz oder lang, dass nach und nach die Wettbewerbswirtschaft von einer planerischen Industriepolitik abgelöst wird. Der Staat würde sich dann kaum mehr auf die Rolle des Regelsetzers beschränken, sondern den Wirtschaftsprozess selbst bestimmen, was letztlich die Wettbewerbsfähigkeit und den Wohlstand eines Landes schmälert. Als Konsequenz würden dann noch der Außenhandel und der internationale Kapitalverkehr beschränkt, so dass die Marktkräfte international und national mehr und mehr zum Erliegen kommen.

Von Seiten der (radikalen) ökologisch orientierten Sozialwissenschaftler droht also eine durchaus ernstzunehmende Gefahr für die Marktwirtschaft.

#### **IV. Das Problem unkalkulierbarer Finanz- und Wirtschaftskrisen**

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat das Vertrauen in die (internationale, sich globalisierende) Marktwirtschaft und in die Problemlösungsfähigkeit der Politik in vielen Ländern weiter geschmälert. Während die Kosten der Krise die Steuerzahler heute und in der Zukunft zu tragen haben, werden die vermeintlichen Krisenverursacher (Banken, Finanzintermediäre, Hedgefonds, Private Equity-Gesellschaften, Rating-Agenturen) nicht nur weitgehend geschont, sondern einige werden wegen ihrer zentralen Funktion im Finanzsystem (systemische Akteure) auch noch durch Steuergelder gestützt. Daher scheinen die Schuldigen schnell identifiziert zu sein:



eben jene Finanzakteure, die die Risikokosten auf die Gemeinschaft der Steuerzahler übertragen und zum Teil nun auch noch Hilfsmittel empfangen.<sup>33</sup> Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat scheinbar das *Elend des Kapitalismus* schonungslos aufgedeckt: Märkte generieren keine Moral und kein Gewissen. Es wird hier *nur* nach Effizienz, Gewinn und Expansion (Wachstum) gestrebt, koste es (andere), was es wolle. Die durch den marktlichen Wettbewerb angeheizte Gier scheint uns blindwütig von Krise zu Krise zu führen.

Kritiker der Marktwirtschaft fordern deshalb, dass der Staat das weltwirtschaftliche Marktgeschehen, insbesondere die internationalen Kapitalströme, überwacht und wirksam reguliert. Sogar die Verstaatlichung der Banken wird von einigen gefordert. Insofern stellt die Finanz- und Wirtschaftskrise in Verbindung mit möglicherweise nachfolgenden Krisen eine Herausforderung für die Marktwirtschaft dar. Eine weitere Herausforderung für die Marktwirtschaft stellt zudem die Art der Krisenbewältigung durch die Politik dar.

Die bisherige Krisenbewältigung durch die Politik war und ist durch Interventionen bestimmt, die darauf gerichtet sind, *Brände zu löschen*, d. h. das Finanzsystem durch Geldspritzen zu stabilisieren, die Konjunktur durch Geldspritzen zu unterstützen, hochverschuldete Staaten durch Geldspritzen vor dem Kollaps (der Zahlungsunfähigkeit) zu bewahren. Diese Maßnahmen setzen alle bei den Folgen der Krise an, aber nicht bei den Ursachen. Es handelt sich um reine Symptombekämpfung. Insofern können in Zukunft dieselben Ursachen wieder zu neuen Krisen führen. Diese sind:<sup>34</sup>

- eine über lange Zeit sehr expansive Geldpolitik, die sichere Renditen drückt und für eine sehr große internationale Liquidität sorgt, die nach attraktiven (auch spekulativen) Anlageformen sucht,
- fiskalpolitisch motivierte Programme (Steuern und/oder Subventionen), die bestimmte Investitionen (z. B. Immobilienkauf, wie die staatliche Wohnbauförderung mit den staatlichen Trusts Freddie und Fannie in den USA) attraktiv machen (interventionistische Begünstigungspolitik),
- ein gewisses Maß an Intransparenz und Fehlregulierung, was dafür sorgt, dass Risiken nicht gesehen und unterschätzt werden,
- Marktstrukturen, die dafür sorgen, dass der Marktaustritt bei Fehlinvestitionen faktisch ausgeschlossen ist und so der Unternehmenserhalt durch den Staat (durch jetzige und zukünftige Steuerzahler) recht gut abgesichert ist (*too big to fail*, systemisch wichtige Unternehmen und Finanzintermediäre).

<sup>33</sup> Die Schuld an der Krise wird eher bei den Marktteilnehmern gesucht als bei Regeldefiziten und den Akteuren, die für die Regelsetzung und Durchsetzung verantwortlich sind. Eine Ausnahme stellt das Buch von *Borner/Bodmer* (2010) dar. Hier wird zumindest auch nach geldpolitischem Versagen und nach Staatsversagen geschaut.

<sup>34</sup> Vgl. im Hinblick auf die ordnungspolitischen Defizite, die zu der Finanz- und Wirtschaftskrise geführt haben, auch den Beitrag von *Schüller* (2009).

Solange diesen Gefahrenpotentialen nicht mit geeigneten institutionellen Maßnahmen entgegengewirkt wird, wird nicht zu Unrecht das Vertrauen in die mittel- bis langfristige Funktionsfähigkeit der sich globalisierenden Marktwirtschaft gering sein. Durch die bisherige Krisenpolitik wird nicht die *Einheit von Handeln und Haften* wieder hergestellt. Im Gegenteil, durch die umfangreichen Hilfspakete werden Moral-Hazard-Probleme geschaffen und es wird die zukünftige Risikobereitschaft bei den Marktakteuren nicht gesenkt, sondern erhöht. Insofern stellt auch die Krisenpolitik eine Herausforderung für die Marktwirtschaft dar.

#### **D. Problemdiagnose und Handlungsoptionen vor dem Hintergrund der „Marktversagens-vs-Staatsversagensdebatte“**

Die Ängste und Befürchtungen vor den Auswüchsen der sich immer stärker globalisierende Marktwirtschaft lassen sich m.E. recht gut nachvollziehen. Die Spielarten der Marktwirtschaft<sup>35</sup>, wie sie heute vorfindbar sind, sind ohne Zweifel defizitär. Das Handeln der Akteure bringt somit nicht nur allseitig wünschenswerte Ergebnisse hervor, sondern auch kollektive Übel (Klima- und andere Umweltprobleme, soziale Ungerechtigkeiten sowie Finanz- und Wirtschaftskrisen). Zudem scheint der Wettbewerb der Staaten bzw. Standorte dafür zu sorgen, dass die Besteuerung des Unternehmenssektors immer stärker sinkt, die Einnahmen insgesamt zurückgehen, die Staatsverschuldung steigt und die Handlungsfähigkeit des Staates abnimmt.

Vor diesem Hintergrund attestieren nicht wenige Bürger (selbst der entwickelten Staaten) dem marktwirtschaftlichen System ein gravierendes Versagenspotenzial. Gemeint ist damit, dass dieses System die oben angesprochenen Übel hervorbringt (zumindest mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit hervorbringen kann). Die Handlungen der Akteure sind von Rendite und Gier getrieben, so dass Moral, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit auf der Strecke bleiben.

Aus Sicht der Institutionenökonomik greift die Marktversagensthese jedoch als Diagnose zu kurz, denn die einzelnen Wirtschaftsakteure können im Prozess des internationalen Wettbewerbs oft gar nicht anders, als nach (höheren) Renditen zu streben. Insofern machen Institutionenökonominnen den Einzelakteuren keine Vorwürfe, sondern legen den Fokus auf die institutionellen Bedingungen des Handelns, für deren Setzung und Weiterentwicklung vorwiegend der Staat zuständig ist. Zu dieser Ebene gehören nicht nur die Gesetze der Nationalstaaten, sondern auch die internationalen Abkommen und Verträge zwischen Staaten inklusive ihrer Durchsetzungsmechanismen.

Vor dem Hintergrund der kategorialen Unterscheidung in *Spielzüge* (Markthandlungen und Marktergebnisse) auf der einen und *Spielregeln* (Verfassung des Mark-

---

<sup>35</sup> Vgl. hierzu auch *Baumol / Litan / Schramm* (2007).

tes, Begrenzung unerwünschter Handlungen) auf der anderen Seite lässt sich somit die These formulieren, dass all die angesprochenen kollektiven Übel auf *Staatsversagen* zurückzuführen sind. Die Staaten haben in ihrer Funktion als Regelsetzer versagt.

Doch auch die einseitige Fixierung auf Staatsversagen als Ursache der angesprochenen Probleme greift zu kurz. Mindestens zwei Aspekte müssen zusätzlich betrachtet werden. Zum einen sind die Regierenden ihrerseits in ihren Handlungen (politischen Entscheidungen) bestimmten Anreizen unterworfen. Daher muss man die Governance-Strukturen im politischen Sektor (Verfassung, internationale Verträge, u. a.), die maßgeblich die Anreize der Regierenden bestimmen, mit in das Blickfeld nehmen. Zum anderen besitzen auch private Akteure Möglichkeiten, auf notwendige Regeländerungen (Reformen) hinzuweisen oder auch selbst Bindungsmechanismen zu implementieren. Man denke z. B. an Selbstbindungen, die von Unternehmen oder Branchen verkündet werden und ggf. zusätzlich von NGOs (Non Governmental Organizations, deutsch: Nicht-Regierungsorganisationen) überwacht werden (z. B. der Integritätspakt von Transparency International zur Bekämpfung von Korruption). Diese Bindungsmechanismen werden neuerdings auch als *New Governance* bezeichnet.

Damit lässt sich sagen, dass unerwünschte Marktergebnisse immer auf Defizite in den Governance-Strukturen zurückgeführt werden können, wobei die Defizite je nach Problemlage auf der einen oder anderen Ebene liegen. Mit dieser Perspektive lassen sich nun die angesprochenen Probleme der Marktwirtschaft zielgerichteter *beleuchten*.

Allen angesprochenen Problembereichen liegt ein gemeinsames Muster zu Grunde: Schlecht organisierte Akteure und vor allem zukünftige Generationen scheinen über Gebühr mit Kosten belastet zu werden, gut organisierte Akteure erhalten Vorteile, insbesondere, wenn sie auch noch wirtschaftliche Stärke besitzen.<sup>36</sup> Und diese Diskriminierungen sind nicht intendierte Folgen zielorientierten Handelns, die eintreten, weil Defizite in den Regel- bzw. Governance-Strukturen vorliegen. Beim Klima- und Verschuldungsproblem werden Kosten auf zukünftige Generationen verlagert (die natürlich heute keine sehr große Lobby haben), beim Verteilungsproblem wird in Kauf genommen, dass die Chancen für Teile der (schlecht organisierten) Bevölkerung schwinden. Und beim Problem der Finanz- und Wirtschaftskrise war ein Hauptverursacher eine nahezu unbegrenzte Kredit- und Geldexpansion, die immer nur an der konjunkturellen Situation des Status Quo ausgerichtet wurde und Folgekosten systematisch ausblendete. Vor diesem Hintergrund lassen sich verschiedene Forderungen aufstellen,

- auf internationaler Ebene die Regeln so zu setzen, dass die Klimaprobleme weitgehend entschärft werden,

---

<sup>36</sup> Vgl. zu dieser These *Olson* (2004).

- dem Verteilungsproblem durch Implementierung eines mit dem Markt anreizkompatiblen Systems der sozialen Absicherung und mit Bildungspolitik entgegenzuwirken,
- Handlung und Haftung auch im Finanzsystem wieder zusammenzuführen (z. B. durch Transparenzschaffung, Zerschlagung systemischer Großfinanzintermediäre oder Schaffung eines Absicherungssystems durch eine Abgabe, so dass auch der Markt-Exit bei schlechtem Wirtschaften wieder möglich ist),
- die nahezu unbegrenzte Kredit- und Geldexpansion einzudämmen (durch stärkere Liquiditätsorientierung der Zentralbanken, der Verpflichtung der Besicherung von Krediten, der Einführung einfacher und wirksamer Eigenkapitalregeln und durch das Verbot des Verkaufs von Bankenkrediten, mit dem Ziel, sofort wieder neue Kredite zu vergeben),
- die zunehmende Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen (wichtig scheinen hier harte Verfassungsregeln, die ggf. auch von privaten Akteuren einklagbar sind).

Wenn defizitäre Governance-Strukturen bisher verhindert haben, dass solche Regeln und Prinzipien verankert werden, muss gefordert werden, dass staatliche und organisierte private Akteure (Großunternehmen, Verbände, NGOs) auf Verbesserungen der Governance-Strukturen hinarbeiten.

Doch warum sollten die Akteure dies in Zukunft tun? Was könnte sie dazu veranlassen?

Die Antwort liegt vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen auf der Hand: Nur, wenn sich die Akteure ihrer Ordnungsverantwortung<sup>37</sup> bewusst werden, die Governance-Strukturen verbessern und auf ein funktionierendes Regelwerk *für den Markt* hinarbeiten, kann das Vertrauen in die marktwirtschaftliche Ordnung wieder hergestellt werden. Oder umgekehrt gewendet: Wenn sich die politischen Akteure und Wirtschaftsakteure nicht ihrer Ordnungsverantwortung bewusst werden und nicht an Verbesserungen der Governance-Strukturen arbeiten, werden die Marktkritiker immer mehr Zulauf gewinnen und Interventionen in die Marktkräfte oder Außerkraftsetzungen von Marktprozessen fordern. Das wiederum bedeutet: Auch wenn Wirtschaftsakteure und Politiker dazu neigen, in bestimmten Situationen legitime Interessen anderer Akteure oder zukünftiger Generationen aus den Augen zu verlieren, so ist es doch in ihrem konstitutionellen Interesse, die Governance-Strukturen und Anreize so zu reformieren, dass die Prinzipien der Nachhaltigkeit und der Fairness beachtet werden.

Die Gefahr, dass die radikalen Kritiker der Marktwirtschaft mehr Zulauf bekommen, ist ein zentraler Drohpunkt neben anderen (ehrbaren) Motiven, um auf der

---

<sup>37</sup> *Ordnungsverantwortung* wahrzunehmen bedeutet eben nicht, an den einzelnen Akteur zu appellieren, gegen schlechte Anreize moralisch und legitim zum Wohle anderer zu handeln, sondern auf eine Änderung der Anreize durch Reform der Regeln hinzuwirken. Hierzu auch Pies / Beckmann (2006).

Ebene der Regeln und Governance-Strukturen nach Verbesserungen zu suchen, damit die Marktwirtschaft heute und in der Zukunft keine kollektiven Übel hervorbringt. Erst wenn diese Hausaufgaben bis zu einem gewissen Grad gemacht werden, kann und wird letztlich auch das Vertrauen in den marktlichen Wettbewerb wieder steigen und sich auf einem befriedigenden Niveau stabilisieren.

Dieselben Akteure, die auf der Ebene der Spielzüge (der Handlungen im Markt) nicht selten egoistisch und rein renditeorientiert auftreten, können auf der Ebene der Governance-Strukturen – im eigenen Interesse – für Regelreformen eintreten, damit die Marktwirtschaft fairer, nachhaltiger und damit überlebensfähiger wird. Der Anreiz hierzu ergibt sich daraus, dass den Marktkritikern Lösungen vorschweben, die letztlich zu einer Abschaffung des marktlichen Wettbewerbs führen. Ohne funktionsfähige Märkte und das Innovationspotential des Wettbewerbs werden wir jedoch die Probleme im Umwelt- oder Gesundheitsbereich nicht zufriedenstellend lösen können. Daher müssen die marktlichen Prozesse verbessert und nicht zurückgedrängt werden.

## E. Fazit

Mit den zunehmenden gesellschaftlichen Problemen, die aus dem einzelwirtschaftlichen Handeln (nicht intendiert) resultieren und über Marktprozesse koordiniert werden, sind viele Bürger zu recht nicht einverstanden. Da in der Öffentlichkeit jedoch nicht zwischen Marktprozess und Marktverfassung (der Regelebene) unterschieden wird, werden Probleme wie Verteilungs- und Chancenungleichheiten, der Klimawandel, Finanz- und Wirtschaftskrisen zumeist dem Marktsystem *in die Schuhe geschoben*. Darüber hinaus hat das Marktsystem mit Problemen steigender Staatsverschuldung und einer ungünstigen demographischen Entwicklung zu kämpfen (Bundesbank 2004).

Zielführende Lösungen für diese (zum Teil gravierenden) Probleme lassen sich nur dann finden, wenn systematisch zwischen der Ebene der Regeln und der Handlungen und Prozesse innerhalb der Regeln unterschieden wird und auf der Ebene der Regeln nach Lösungen gesucht wird, um die Staatsverschuldung, die konjunkturorientierte, stets expansiv ausgerichtete Geldpolitik, die Externalitäten und die Krisenanfälligkeit einzudämmen.

Das Marktsystem kann nur zufriedenstellend funktionieren, wenn der Regelrahmen Anreize für ein Wirtschaften zum wechselseitigen Vorteil der heute lebenden Akteure unter Wahrung der Interessen zukünftiger Generationen ermöglicht. Es geht mithin nicht um ein Außer-Kraft-Setzen des Marktes, sondern um die Etablierung kluger, regelbasierter Steuerungsmechanismen, um marktliche Wettbewerbsprozesse zum Vorteil aller in Kraft zu setzen. Es liegt in der Ordnungsverantwortung nicht nur der Politiker, sondern eines jeden Einzelnen, hierzu zielführende Beiträge zu leisten.

## Literatur

- Alesina, A. / Rodrik, D. (1994):* Distributive Politics and Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics* 109, pp. 465-490.
- Aßländer, M. / Suchanek, A. / Ulshöfer, G. (2007):* Generationengerechtigkeit als Aufgabe von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, Mering.
- Baumol, W. J. (2002):* The Free-Market Innovation Machine. Analyzing the Miracle of Capitalism, Princeton.
- Baumol, W. J. / Litan, R. E. / Schramm, C. J. (2007):* Good Capitalism, Bad Capitalism and the economics of growth and prosperity, Yale.
- Beckmann, K. / Gerrits, C. (2008):* Armutsbekämpfung durch Reduktion von Korruption: Eine Rolle für Unternehmen?, Diskussionsbeitrag Nr. 83, Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Helmut Schmidt Universität Hamburg.
- Bertelsmann Stiftung (2010):* Einstellungen zur sozialen Marktwirtschaft in Deutschland am Jahresanfang 2010, Erkenntnisse aus repräsentativen Trendfortschreibungen, Institut für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Heinz Nixdorf Stiftung und der Bertelsmann Stiftung, URL: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-81E9FF6E-2FC45A65/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_30805\\_30824\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-81E9FF6E-2FC45A65/bst/xcms_bst_dms_30805_30824_2.pdf).
- Binswanger, H. C. (2009a):* Die Wachstumsspirale. Geld, Energie und Imagination in der Dynamik des Marktprozesses, Marburg.
- Binswanger, H. C. (2009b):* Vorwärts zur Mäßigung. Perspektiven einer nachhaltigen Wirtschaft, Hamburg.
- BMWi (2009):* Akzeptanz der Marktwirtschaft: Einkommensverteilung, Chancengleichheit und die Rolle des Staates, URL: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publicationen/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-akzeptanz-der-marktwirtschaft,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- Borner, S. / Bodmer, F. (2010):* Crash: Marktversagen – Staatsversagen, Zürich.
- Buchanan, J. M. (1984):* Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan, Tübingen.
- Buchanan, J. M. (1993):* How Can Constitutions Be Designed so that Politicians Who Seek to Serve ‘Public Interest’ Can Survive and Prosper?, *Constitutional Political Economy* 4, pp. 1–6.
- Buchanan, J. M. / Wagner, R. (1977):* Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, New York.
- Coase, R. (1960):* The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics* 3, pp. 1–44.
- Daly, H. E. (1999):* Wirtschaft jenseits von Wachstum, Salzburg und München.
- Daly, H. E. (2009):* Steady-State-Ökonomie – Ein Wirtschaftssystem des langfristigen Gleichgewichts, *Zeitschrift für Sozialökonomie*, 162./ 163. Folge, S. 39–42.
- De Soto, H. (2003):* The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else, Reprint, New York.

- Deutsche Bundesbank* (2004): Demographische Belastungen für Wachstum und Wohlstand in Deutschland, Monatsbericht Dezember, S. 15 – 30.
- Endres, A.* (2004): Natürliche Ressourcen und Nachhaltige Entwicklung, Andrassy Working Paper Series No. XI, Budapest.
- Endres, A. / Querner, I.* (2000): Die Ökonomie natürlicher Ressourcen, 2. Auflage, Stuttgart.
- Eucken, W.* (1990): Grundzüge der Wirtschaftspolitik, 7. Auflage, Tübingen.
- Galor, O. / Zeira, J.* (1993): Income Distribution and Macroeconomics, Review of Economic Studies 60 (1), pp. 35 – 52.
- Global Footprint Network* (o.J.), URL: [http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/ecological\\_footprint\\_atlas\\_2008](http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/ecological_footprint_atlas_2008).
- Grossekettler, H.* (2000): Dynamik und Koordinationseffizienz von Marktprozessen im Verarbeitenden Gewerbe Deutschlands, Diskussionsbeitrag Nr. 310, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Münster.
- Hayek, F. A. von* (1969): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Hayek, F. A. von (Hg.): Freiburger Studien, Tübingen, S. 249 – 265.
- Hayek, F. A. von* (1996): Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien, Tübingen.
- Hayek, F. A. von* (2003a): Recht, Gesetz und Freiheit, Tübingen.
- Hayek, F. A. von* (2003b): Rechtsordnung und Handelsordnung. Aufsätze zur Ordnungsökonomik, Tübingen.
- Heinsohn, G. / Steiger, O.* (2008): Eigentum, Zins und Geld, 5. Auflage, Marburg.
- Hielscher, S. / Beckmann, M.* (2008): Social Entrepreneurship und Ordnungspolitik: Zur Rolle gesellschaftlicher Change Agents am Beispiel des Kruppschen Wohlfahrtsprogramms, Diskussionspapier Nr. 2008-5 des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Homann, K. / Pies, I.* (1996): Sozialpolitik für den Markt: Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik, in: Pies, I. / Leschke, M. (Hg.): James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen, S. 203 – 239.
- Kantzenbach, E.* (1967): Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Auflage, Göttingen.
- Leschke, M.* (1993): Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie, Berlin.
- Leschke, M.* (2008): Nachhaltigkeit und Institutionen - eine wirtschaftswissenschaftliche Sicht, in: Kahl, W. (Hg.): Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen, S. 297 – 318.
- Leschke, M. / Hähnel, S. / Kopp, M.* (2010): Zur Ausgestaltung der Verfügungsrechte an natürlichen Ressourcen, in: Aufderheide, D. / Dabrowski, M. (Hg.): Effizienz und Gerechtigkeit bei der Nutzung natürlicher Ressourcen. Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Rohstoff-, Energie- und Wasserwirtschaft, Berlin, S. 57 – 89.
- Malthus, R.* (1798): An Essay on the Principle of Population, London.
- Malthus, R.* (1820): Principles of Economics, London.
- Meadows, D. H. / Meadows, D. L. / Randers, J. / Behrens, W. W.* (1972): Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart.

- Meadows, D. H. / Meadows, D. L. / Randers, J. (2006): Die Grenzen des Wachstums. Das 30-Jahre-Update. Signal zum Kurswechsel, Stuttgart.*
- North, D. C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.*
- Olson, M. (2004): Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 5. Auflage, Tübingen.*
- Paech, N. (2008): Regionalwährungen als Bausteine einer Postwachstumsökonomie, Zeitschrift für Sozialökonomie 45 / 158 – 159, S. 10 – 19.*
- Paech, N. (2009a): Die Postwachstumsökonomie – ein Vademecum, Zeitschrift für Sozialökonomie 46 / 160 – 161, S. 28 – 31.*
- Paech, N. (2009b): Wachstum light? Qualitatives Wachstum ist eine Utopie, Wissenschaft Umwelt Interdisziplinär 13, S. 84 – 93.*
- Pies, I. (2000): Ordnungspolitik in der Demokratie: Ein ökonomischer Ansatz diskursiver Politikberatung, Tübingen.*
- Pies, I. / Beckmann, M. (2006): Ordnungsverantwortung – Konzeptionelle Überlegungen zugunsten einer semantischen Innovation, Diskussionspapier Nr. 2006 – 10, Lehrstuhl für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.*
- Pigou, A. C. (1920): The Economics of Welfare, London.*
- Rogall, H. (2008): Ökologische Ökonomie, Wiesbaden.*
- Schüller, A. (2009): Krisenprävention als ordnungspolitische Aufgabe, ORDO 60, S. 355 – 388.*
- Sen, A. (2000): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München.*
- Sinn, H.-W. (1986): Risiko als Produktionsfaktor, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 201, S. 557 – 571.*
- Steurer, R. (2002): Der Wachstumsdiskurs in Wissenschaft und Politik: Von der Wachstumseuphorie über ‚Grenzen des Wachstums‘ zur Nachhaltigkeit, Berlin.*
- Suchanek, A. (2004): Überlegungen zu einer interaktionsökonomischen Theorie der Nachhaltigkeit, Diskussionsbeitrag Nr. 04 – 7, Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik.*
- Wackernagel, M. / Rees, W. (1997): Unser ökologische Fußabdruck, Basel, Boston und Berlin.*





# **Die konkreten Bedingungen ordnungspolitischen Handelns**

## **Korreferat zu dem Beitrag von Martin Leschke**

### **Die (zukünftigen) Herausforderungen der Marktwirtschaft**

Von *Christian Müller*, Münster

Martin Leschke schlägt in seinem Beitrag einen großen Bogen: Er stellt einige wesentliche Herausforderungen, denen sich die Soziale Marktwirtschaft gegenüber sieht, dar und sucht aus institutionenökonomischer Sicht nach Lösungen. Das Grundanliegen des Beitrags ist sehr sympathisch: die Soziale Marktwirtschaft, welche „die Basis des Wohlstands der westlichen Welt und auch vieler Schwellenländer“ (Abschnitt A) darstellt, gegen die mehr oder minder qualifizierten Angriffe und Anfeindungen von vielen Seiten zu verteidigen und sie – gegeben die Probleme, mit denen wir als Menschheit insgesamt konfrontiert sind – zukunftstauglich zu machen.

Auch der Therapie, die dem Autor vorschwebt, kann sich der ordnungs- und konstitutionenökonomisch geschulte Ökonom wohl leicht anschließen: Es müsse, so Leschkes Credo, „systematisch zwischen der Ebene der Regeln und der Handlungen und Prozesse innerhalb der Regeln unterschieden ... und auf der Ebene der Regeln nach Lösungen gesucht“ (Abschnitt E) werden. Wie wichtig diese Unterscheidung ist, hat man jüngst erst an dem – im Beitrag nicht genannten, aber vollkommen kompatiblen – Beispiel der Leerverkäufe gesehen. In Deutschland wurde dieses Problem letztlich durch einen Eingriff in das *Spiel* gelöst: ungedeckte Leerverkäufe wurden Anfang Juni weitgehend verboten. Dabei wurde jedoch übersehen, dass Leerverkäufe eine wichtige Information bereitstellen: dass nämlich der Verkäufer den entsprechenden Finanztitel für überbewertet hält – und für diese Einschätzung sogar bereit ist, Geld einzusetzen. Wenn man ungedeckte Leerverkäufe verbietet, erschwert man die schnelle Umsetzung von Negativinformationen in Marktpreisänderungen. Ungedeckte Leerverkäufe sind aber nur dann problematisch, wenn mit großen Volumina Marktmacht ausgenutzt wird oder die Leerverkäufe von Institutionen getätigt werden, die Einleger oder andere schützenswerte Kapitalgeber gefährden – wenn also Marktversagen vorliegt (*Pfingsten* 2010). Es ist hier wie bei *Euckens* (2004, S. 270–275) Diskussion des Privateigentums: das Instrument selbst

ist nicht schlecht; es muss nur unter der richtigen (nicht vermachteten) Marktstruktur verwendet werden.

Bei aller grundsätzlichen Zustimmung zu den Thesen des Autors sehe ich jedoch Probleme bei der Konkretisierung seiner Aussagen. Der zentrale Nachteil des Aufsatzes ist m.E. die Argumentation aus der Vogelperspektive. Der Verfasser analysiert in einem Schwung so heterogene Fragestellungen wie das Problem der ungleichen Verteilung von Einkommen und Vermögen, das Problem der zunehmenden Staatsverschuldung, das (besonders auch intergenerativ gewendete) Externalitätenproblem und schließlich das Problem unkalkulierbarer Finanz- und Wirtschaftskrisen. Dabei ist diese Liste sicher noch nicht einmal vollständig: Es fehlen beispielsweise solche Funktionsdefekte der Sozialen Marktwirtschaft, die sich in persistenter Arbeitslosigkeit oder im Kollaps der Sozialsysteme niederschlagen.

Angesichts dieses Ansatzes werden die vom Autor aufgegriffenen Fragen allenfalls recht allgemein und hoch abstrakt angerissen, in kaum einem Fall aber erschöpfend diskutiert. Auf diese Weise wirft der Autor teilweise mehr Fragen auf, als er beantwortet. Wenn er etwa (im Anschnitt C.I) argumentiert, Verteilungsgerechtigkeit (sozialer Friede) und materielle Chancengleichheit schufen Wachstum und stabilisierten die Marktwirtschaft, stellt sich die Frage nach der kausalen Wirkungskette für diese Erwartung. Gibt es Theorien und empirische Studien, welche diese Aussage belegen könnten? Dies erscheint umso wichtiger, als im gleichen Atemzug die höhere Ungleichheit in den USA angeführt wird: Wenn es wirklich immer so wäre, dass Ungleichheiten Marktwirtschaften destabilisieren, sind dann die USA (für die ja in dem Beitrag auf einen erheblich höheren Gini-Koeffizienten von 56% zu 26% hingewiesen wird) eine weniger stabile Marktwirtschaft? Und wenn Deutschland tatsächlich so unproblematisch (Abschnitt C.I) ist wie dargestellt, dann zeigt das doch, dass die Verteilungsproblematik zumindest hierzulande gar keine so zentrale Herausforderung der Marktwirtschaft sein kann.

Die Generalaussage des Beitrags, dass Ordnungsregeln eine wesentliche Grundlage für eine Soziale Marktwirtschaft seien, die zu wünschenswerten Verhaltensergebnissen führen soll, dürfte unter Ordnungsökonominnen im Wesentlichen unstrittig sein. Interessant wäre es m.E. gerade aber gewesen zu wissen, wie diese Regeln konkret aussehen müssten. So argumentiert der Autor überzeugend, für das Funktionieren von Marktwirtschaften reiche es nicht, die Geldpolitik einer unabhängigen Notenbank zu übertragen; vielmehr müssten auch wirksame verfassungsmäßige Schuldengrenzen hinzukommen (Abschnitt C.II). Aber die eigentlich relevante Frage in diesem Zusammenhang ist doch, welche der in der Literatur seit vielen Jahren (z. B. *Folkers* 1983) diskutierten Vorschläge hier Abhilfe schaffen könnten. Was spricht speziell aus institutionenökonomischer Sicht (und nach den empirischen Erfahrungen der Vergangenheit) etwa für verfahrensmäßige (Zweckbindung, materieller Haushaltsausgleich, Sunset Legislation etc.), was für ergebnisbezogene fiskalische Beschränkungen (Steuersatzbegrenzungen etc.), und wie müssten diese in concreto aussehen?

An anderer Stelle (Abschnitt D) argumentiert der Autor, man solle „auf internationaler Ebene die Regeln so setzen, dass die Klimaprobleme und auch die vorhandenen Diskriminierungsprobleme (z. B. durch Marktabschließung im Agrarsektor) weitgehend entschärft werden“. Wiederum wäre es interessant zu wissen, welche Regeln das sein könnten. Schließlich wären hier solche Institutionen erforderlich, die das jeweilige Problem nicht nur inhaltlich lösen, sondern zugleich auch die internationale Durchsetzungsproblematik, insofern eine supranationale Regeldurchsetzungsinstanz nicht existiert.

Gerade auf internationaler Ebene hängt die Wirksamkeit von Regeln aber zentral auch von den jeweiligen historischen Gegebenheiten ab. So trafen wir etwa beim Montrealer Protokoll besonders glückliche Umstände an: Es bestand eine Kleingruppensituation sowohl bezüglich der Verursacherstaaten wie auch bezüglich der Verursacherunternehmen, es gab Substitutionsmöglichkeiten (von FCKW durch chlorfreie Kohlenwasserstoffe), und mit den USA existierte sogar ein Olsonscher Großer, der ein großes Interesse an einer nachhaltigen Lösung der Ozonproblematik hatte. Kein Wunder also, dass wegen der Erfüllung nahezu aller Olson-Bedingungen des kollektiven Handelns (*Olson* 1968) dieses Abkommen sehr erfolgreich war in der Abschaffung von FCKW (*Sandler* 1997).

Eine ganz andere Situation trafen wir indes schon bei den Klimaverhandlungen in Kyoto an: Hier herrschten typische Großgruppenbedingungen mit Free-Riding-Anreizen; weder die USA noch irgendein anderes Land hatten die Interessen eines Olsonschen Großen. Darüber hinaus gab und gibt es sogar Gewinner des Treibhauseffektes (Mikronesien, Mosambik, Ägypten u. a., weil hier nach Berechnungen das BIP bei einer Klimaerwärmung um 3 Grad erst einmal ansteigen würde); und schließlich agieren die Handlungsträger auf der internationalen Bühne in einer Hochkostensituation, da kaum Substitute für CO<sub>2</sub> verfügbar sind. Ein allgemeiner Appell nach wirksamen Regeln wird in einer solchen Situation letztlich nicht genügen: Die eigentliche institutionenökonomische Herausforderung liegt (auch) hier im Detail, weil die Bedingungen des politischen Handelns je nach Problem und historischer Situation völlig anders zu konkretisieren sind (für eine Diskussion dieser Bedingungen siehe z. B. *Finus / Herzog* 2006).

Martin Leschke fordert (in Fußnote 37) unter Berufung auf *Pies / Beckmann* (2006) selbst zu recht, dass es nicht reiche, moralische Appelle zu formulieren, die zu realisieren für politische Entscheider nicht rational ist, sondern dass man auf eine Änderung der Anreize hinwirken müsse. Aber letztlich scheint mir auch sein eigener Beitrag in solche Appelle zu münden, insofern er eine *Ordnungsverantwortung* staatlicher und organisierter privater Akteure für den Markt anmahnt. Statt eines bloßen Appells an die Ordnungstreue der Politiker wäre vielmehr konkret zu zeigen, inwiefern die Institutionalisierung solcher Regeln tatsächlich in ihrem eigenen Interesse liegen könnte und sie nicht die sie tragenden Interessengruppen verprellen und ihre Wiederwahl gefährden (dazu näher *Grossman / Helpman* 2001). Die von Leschke selbst (in Anlehnung an *Buchanan* 1993) aufgeworfene Frage, wie Regelsysteme aussehen müssten, innerhalb derer Politiker aus Eigeninteresse das Ge-

meinwohl verfolgen, bleibt damit auch in diesem Beitrag letztlich unbeantwortet. Gerade hierin aber liegt für den Korreferenten die eigentliche zukünftige Herausforderung der Sozialen Marktwirtschaft.

## Literatur

- Buchanan, J. M.* (1993): How Can Constitutions Be Designed so that Politicians Who Seek to Serve 'Public Interest' Can Survive and Prosper?, *Constitutional Political Economy* 4, pp. 1–6.
- Eucken, W.* (2004): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 7. Auflage, Tübingen (Erstauflage 1952).
- Finus, M. / Herzog, O.* (2006): Sanktionen zur Durchsetzung von Vertragspflichten in internationalen Umweltabkommen: Spieltheoretische und praktische Überlegungen. *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 29 (1), S. 25–60.
- Folkers, C.* (1983): Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA – Eine Untersuchung über Formen, Ursachen und Wirkungen vorgeschlagener und realisierter fiskalischer Restriktionen, Baden-Baden.
- Grossman, G. M. / Helpman, E.* (2001): *Special Interest Politics*, Cambridge–London.
- Olson, M.* (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen.
- Pfingsten, A.* (2010): Nur Teufelszeug? *Wirtschaftsdienst* 6, S. 352.
- Pies, I. / Beckmann, M.* (2006): Ordnungsverantwortung – Konzeptionelle Überlegungen zugunsten einer semantischen Innovation, Lehrstuhl für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Diskussionspapier Nr. 2006–10.
- Sandler, T.* (1997): *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political and Economic Problems*, Cambridge u. a., pp. 106–115.

# **Möglichkeiten zur Überwindung der aktuellen Krise des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems aus Sicht einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik**

Von *Thomas Döring*, Darmstadt

## **Abstract**

The paper refers to the current far-reaching political conflict between the federal state government and the local authorities of North Rhine-Westphalia concerning an appropriate design of the local fiscal equalization system with respect to a sound ascertainment of existing local social charges. To generate economic proposals in order to solve this conflict, in a first step an institution oriented economic policy approach is developed which is defined by a strict status quo orientation of the analytical perspective as well as a consideration of existing social dilemma problems and given path dependencies of institutional change. In a second step this approach is applied to the local fiscal equalization system of North Rhine-Westphalia and its related institutional problems. Beside a definition of institutional principles all of which must be considered by searching for a consensual solution of the mentioned political conflict, the analysis also leads to a theoretically derived and empirically tested indicator for an adequate observance and fiscal compensation of given social charges at the local level.

## **A. Kommunale Finanzausstattung als permanentes Streitthema zwischen Land und Kommunen**

Die über den kommunalen Finanzausgleich gewährte finanzielle Ausstattung für Städte und Gemeinden stellt in Nordrhein-Westfalen – wie auch in anderen Bundesländern – ein permanentes Streitthema zwischen Land und Kommunen dar.<sup>1</sup> Seinen aktuellen Höhepunkt hat dieser Konflikt durch die seit Ende 2008 laufende Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen erreicht, die von einem Teil der Kommunen des Landes gegen das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes an die Gemeinden und Gemeindeverbände im

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu etwa *Anton/Diemert* (2009, S. 46 ff.) oder *Städtetag Nordrhein-Westfalen* (2009).

Haushaltsjahr 2008 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2008) eingereicht wurde.<sup>2</sup> Den Anlass für die Verfassungsbeschwerde bildet die prekäre Finanzsituation der klagenden Kommunen, die im Vergleich zu den übrigen Kreisen und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen durch eine unterdurchschnittliche Steuerkraft (2008: 68,5 %), deutlich über dem Durchschnitt liegenden Pro-Kopf-Ausgaben insbesondere im Sozialbereich (2008: 456,8 Euro im Vergleich zu 369,7 Euro) sowie weit überdurchschnittlichen Kassenkrediten pro Kopf (2008: 1659,6 Euro im Vergleich zu 351,2 Euro) gekennzeichnet ist. Mit der Verfassungsbeschwerde verbindet sich vor diesem Hintergrund der Vorwurf, dass das GFG 2008 die Vorschriften der Landesverfassung insofern verletze, wie die über den kommunalen Finanzausgleich bereitgestellten Zuweisungen nicht zu einer Überwindung der krisenhaften Haushaltssituation jener Kommunen beitragen.

Die institutionelle Grundlage für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen liefern die Regeln der Landesverfassung, die – neben dem Verweis auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 78 Abs. 1 LV) – den Landesgesetzgeber zur Durchführung eines entsprechenden Finanzausgleichs verpflichten. In Art. 79 LV heißt es hierzu im Wortlaut: „Die Gemeinden haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen. Das Land ist verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.“ Die Konkretisierung dieser allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgabe erfolgt in Gestalt des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG), welches für das jeweilige Haushaltsjahr die finanziellen Zuweisungen des Landes an die Kommunen festlegt. Die genannten landesverfassungsrechtlichen Regelungen in Verbindung mit dem jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetz bilden somit gemeinsam den normativen Rahmen (*rules of the game*) zu Bestimmung der finanziellen Ausstattung der Kommunen des Landes.

Im bestehenden föderativen System setzt die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ein hinreichendes Maß an dezentraler Finanzautonomie voraus. Die Bewältigung der den Kommunen im Rahmen der föderalen Zuständigkeitsverteilung zugewiesenen Aufgaben ist ohne eine entsprechende Ausstattung mit finanziellen Mitteln nicht möglich. Diese grundlegende Einsicht spiegelt sich bereits in Art. 28 Abs. 2 GG, wonach den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht gewährleistet sein muss, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Und weiter heißt es: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“. Dieser im Rahmen der Grundgesetzänderung von 1994<sup>3</sup> hinzugefügte Satz stellt nicht allein die Grundlage für die Zuweisung eigener Steuerhohei-

<sup>2</sup> Siehe Begründung der Verfassungsbeschwerde mit Schriftsatz vom 19. 12. 2008 im verfassungsgerichtlichen Verfahren VerfGH 32/08. Beschwerdeführer sind der Kreis Recklinghausen und seine zehn kreisangehörigen Städte.

<sup>3</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl. I. 3146.

ten an die kommunale Ebene dar. Er ist zugleich auch die Basis einer garantierten (vertikalen) Zuweisung von finanziellen Mitteln eines jeweiligen Landes an seine Kommunen und bildet damit den rechtlichen Bezugspunkt für die auf Landesebene bestehenden kommunalen Finanzausgleichssysteme.<sup>4</sup> Die im Grundgesetz festgeschriebene kommunale Selbstverwaltungsgarantie enthält somit eine Verpflichtung der Länder, für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen. Damit ist aber lediglich das *Ob* einer finanzpolitischen Verantwortung der Länder für die Finanzen der Kommunen geregelt. Das *Wie* bleibt demgegenüber nach den grundgesetzlichen Bestimmungen offen.

Es obliegt vielmehr den Ländern, im Rahmen eigener Regeln die grundgesetzliche Ausstattungsgarantie entsprechend zu konkretisieren. Der damit verbundene (institutionelle) Handlungsspielraum bezogen auf die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, aber auch die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den zurückliegenden Jahren, die nicht zuletzt auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) durch steigende Defizite gekennzeichnet war, haben immer wieder zu Streitigkeiten um die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung geführt. Während die Kommunen wiederholt ihre geringe Finanzausstattung beklagten, um dabei das jeweilige Land dafür verantwortlich zu machen, weisen die Länder diese Vorwürfe in aller Regel als unzutreffend zurück. Vor diesem Hintergrund ist auch die aktuelle Verfassungsbeschwerde gegen die Regelung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen einzuordnen. Im Kern hat die Verfassungsbeschwerde dabei die drei folgenden Punkte zum Gegenstand:

- Aus Sicht der Kommunen bestehe eine Situation der *strukturellen Unterfinanzierung* der kommunalen Haushalte, die durch die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs keine angemessene Korrektur erfahre. Es wird bemängelt, dass die über den Finanzausgleich vom Land zur Verfügung gestellte Finanzmasse nicht ausreicht, um eine angemessene Aufgabenerfüllung der Kommunen – insbesondere angesichts steigender Sozialausgaben – zu gewährleisten.
- Darüber hinaus seien die auf der kommunalen Ebene bestehenden Belastungen der öffentlichen Haushalte im Sozialbereich aufgrund einer nicht hinreichenden Bedarfsmessung innerhalb des Finanzausgleichs nur unzureichend berücksichtigt worden.
- Schließlich wird bemängelt, dass die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs mit seinem bestehenden Schlüsselzuweisungssystem zu einer Benachteiligung insbesondere jener Kreise führe, die durch hohe Sonderbedarfe, insbesondere im Sozialbereich, gekennzeichnet sind.

Obwohl das Schwergewicht der Verfassungsbeschwerde auf der zuerst genannten These einer durch das GFG 2008 bewirkten finanziellen Unterausstattung der kom-

---

<sup>4</sup> Siehe hierzu etwa Meffert / Müller (2008). Siehe ebenso Reding (1995) oder auch Schwarz (1997).



munalen Ebene in Relation zu den zu erfüllenden Aufgaben liegt, ist der vorliegende Beitrag ausschließlich auf eine ökonomische Betrachtung der beiden anderen Thesen konzentriert, bei denen von einem Reformbedarf aufgrund eines unzureichenden (finanziellen) Ausgleichs bestehender Soziallasten auf der kommunalen Ebene ausgegangen wird. Es kann dabei insofern von einer Krise des Finanzausgleichssystems gesprochen werden, wie der aktuelle politische Konflikt zwischen Land und Kommunen nicht nur durch die Verfassungsbeschwerde eine dramatische Zuspitzung erfahren hat, sondern – soweit zutreffend – eine nicht sachadäquate Erfassung und finanzielle Alimentierung kommunaler Sonderlasten (hier: im Sozialbereich) zugleich auch eine massive Beeinträchtigung der fiskalischen Funktion des kommunalen Finanzausgleichssystems bedeutet.

Die nachfolgenden Überlegungen sind allerdings weniger auf eine Analyse der institutionellen Ursachen als vielmehr der Optionen zu einer institutionellen Lösung des beschriebenen Konflikts ausgerichtet. Zu diesem Zweck erfolgt zunächst eine Erläuterung des theoretischen Bezugsrahmens, innerhalb dessen mögliche Reformoptionen zur Lösung der genannten Konfliktsituation abgeleitet werden sollen (Kapitel B). Daran anschließend wird unter Anwendung der allgemeinen theoretischen Überlegungen auf das Problem einer angemessenen Erfassung bestehender kommunaler Soziallasten näher eingegangen, um vorhandene Optionen für eine angemessene Bedarfsmessung im Sozialbereich innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen ökonomisch zu bewerten (Kapitel C). Davon losgelöst wird in einem eigenen Untersuchungsschritt der Frage nachgegangen, inwieweit einzelne Kreise durch das bestehende System der Erfassung sozialer Sonderbedarfe – hervorgerufen durch das spezifische Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich in Nordrhein-Westfalen – aus ökonomischer Sicht als benachteiligt gelten können (Kapitel D).

## **B. Grundsätze einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik als theoretischer Bezugsrahmen**

Mit Blick auf den einleitend beschriebenen Konflikt um die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen bedarf es eines theoretischen Bezugsrahmens, unter dessen Anwendung sich solche Lösungsmöglichkeiten bestimmen lassen, die mit einer realistischen Chance zur Konfliktbewältigung versehen sind. Ein solcher theoretischer Rahmen soll nachfolgend in Form verschiedener Grundsätze einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik näher erläutert werden. Die Grundlage für die Entwicklung dieser Grundsätze bilden verschiedene Theorieansätze, insbesondere aus dem Bereich der Neuen Institutionenökonomik, auf die hier allerdings nicht im Detail eingegangen werden soll. Für die theoretische Ableitung dieser Grundsätze kann vielmehr auf bereits vorhandene Literaturbeiträge verwiesen werden.<sup>5</sup> Mit Blick auf die Zielsetzung des vorliegenden

Beitrags sollen nachfolgend lediglich die Grundsätze als solche benannt und inhaltlich erläutert werden. Zu diesen zählen (1) die Interpretation wirtschafts- und finanzpolitischer Konflikte als Ergebnis politischer Interessenkonflikte, (2) eine strikte Status-quo-Orientierung bei der Konzeption politischer Reformvorschläge, (3) die Ausrichtung am Konsensprinzip bei der Suche nach politisch umsetzbaren institutionellen Alternativen, (4) die Verwendung von Dilemma-Strukturen als Analyseinstrument politischer Krisen bzw. Konflikte sowie (5) die Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten des institutionellen Wandels als einer möglichen Restriktion für politische Reformen. Auf die einzelnen Grundsätze wird in den folgenden Teilkapiteln näher eingegangen.

### **I. Wirtschafts- und finanzpolitische Krisen als Ergebnis politischer Interessenkonflikte**

Eine Grundannahme jeder Form von institutionenökonomischer Analyse ist, dass politische Konflikte bzw. Krisen in modernen Gesellschaften und somit auch die aktuelle Diskussion um den Reformbedarf des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs als Institutionenprobleme gedeutet werden können. Dem liegt die Einsicht zugrunde, dass wirtschaftliche und politische Prozesse regelgesteuert sind, d. h. sie lassen sich ohne Kenntnis der relevanten institutionellen Restriktionen nicht angemessen erklären. Institutionen stellen in diesem Sinne die *Spielregeln* des sozialen Zusammenlebens dar. Sie sind systematisch zu unterscheiden von den *Spielzügen*, die Akteure im Rahmen solcher Regeln tätigen. Die systematische Unterscheidung zwischen Spielregeln (Handlungsbedingungen) und Spielzügen (Handlungen) erfolgt dabei ausschließlich problemabhängig und nicht aufgrund inhärenter Eigenschaften.<sup>6</sup> So gibt etwa das jeweilige Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) in Nordrhein-Westfalen die Spielregeln für den Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf der einzelnen Kommunen – einschließlich der Anerkennung und Erfassung etwaiger sozialer Sonderbedarfe – vor, d. h. es liefert die notwendigen Handlungsbedingungen, deren Vollzug für jedes Rechnungsjahr durch entsprechende Verwaltungsverordnungen gewährleistet wird.

Aus institutionenökonomischer Sicht sind somit die Handlungsbedingungen und unter diesen der gestaltungsfähige Teil, d. h. die Institutionen, der Anknüpfungspunkt für die Lösung politischer Konflikte (bzw. Krisen).<sup>7</sup> In dem Maße, wie die

---

<sup>5</sup> Siehe hierzu Pies (2000) sowie Leschke/Sauerland (2000), in denen einige der nachfolgend genannten Grundsätze bereits aufgeführt sind. Siehe darüber hinaus auch Döring (1999) sowie ausführlich Döring (2001).

<sup>6</sup> So verweist bereits Buchanan (1971, S. 99) darauf, dass „das wesentliche Thema des Ökonomen darin besteht, menschliches Verhalten innerhalb sozialer Institutionen zu untersuchen“. Siehe auch North (1990, S. 3) oder auch Vanberg (1983, S. 56).

<sup>7</sup> In diesem Zusammenhang stellt auch Watrin (1992, S. 212) fest: „Die Möglichkeit aber, Institutionen zu manipulieren, sie zu Instrumenten der Politik zu machen, ist möglicherweise

Spielregeln den zentralen Bezugspunkt für die Analyse darstellen, ist nicht mehr – wie etwa in der wohlfahrtsökonomisch geprägten Theorie der Wirtschaftspolitik – die Formulierung wünschenswerter Endzustände sozialer Interaktionen Gegenstand wirtschaftspolitischer Reformvorschläge. An die Stelle dieser Ergebnisorientierung tritt vielmehr eine Verfahrensorientierung, welche die Suche nach angemessenen Regelsystemen bzw. die Bestimmung wechselseitig geteilter institutioneller Gestaltungsprinzipien zur Koordination individuellen Verhaltens in den Vordergrund stellt.<sup>8</sup>

Mit der Interpretation von wirtschafts- und finanzpolitischen Krisen als (besonders ausgeprägten) *Interessenkonflikten zwischen politischen Akteuren* verbindet sich aus institutionenökonomischer Sicht zugleich die Annahme, dass solche Auseinandersetzungen nicht auf einseitige Verursacher-Geschädigten-Beziehungen reduziert werden können, wie dies etwa in der traditionellen Sicht des Externalitäten-Problems der Fall ist. Zum besseren Verständnis wirtschafts- und finanzpolitischer Probleme sollten diese vielmehr als das Ergebnis einer wechselseitigen Nutzungskonkurrenz interpretiert werden, bei der rivalisierende Ansprüche an knappe Ressourcen oder Güter aufeinandertreffen. Bezogen auf den Streit um die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen drückt sich dies vor allem darin aus, dass Land und Kommunen ihre jeweiligen Ausgaben zum überwiegenden Teil aus einem *gemeinsamen Finanzierungspool*<sup>9</sup> bestreiten müssen, wobei mit dem jährlichen Finanzausgleichsgesetz lediglich die vertikale Verteilung dieser Mittel zwischen Land und Kommunen festgelegt wird. Wirtschaftspolitische Probleme oder Krisen werden danach interaktiv verursacht, d. h. sie sind im Kern reziproker Natur.<sup>10</sup> Angesichts der Reziprozität der Problemstruktur kann deren Lösung somit nicht darin bestehen, den Verursacher einer Externalität einseitig zu belasten. Die traditionell in der Ökonomik vorherrschende Knappheitsperspektive wird damit um eine Konfliktperspektive erweitert. Mit Blick auf die Kontroverse um den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich führt dies zu der Einsicht, dass es für die Suche nach möglichen Problemlösungen wenig zweckmäßig ist, einer der beteiligten Konfliktparteien unter Verweis auf eine mangelnde politische Verständigungsbereitschaft die Rolle des *Problem-Verursachers* zuzuordnen. Die in der aktuellen Auseinandersetzung unternommenen Versuche, den Konflikt einseitig auf

---

die folgenschwerste gesellschaftliche Entdeckung, die die Menschen in der Neuzeit gemacht haben“.

<sup>8</sup> In diesem Zusammenhang spricht auch Hayek (1981, S. 62) davon, dass insbesondere moderne Gesellschaften nicht *zielverknüpft*, sondern *regelverknüpft* sind.

<sup>9</sup> So ist in Art. 106 Abs. 7 Satz 1 und 2 GG festgelegt, dass die Kommunen an den Gemeinschaftssteuereinnahmen eines jeweiligen Landes zu beteiligen sind (obligatorischer Steuerverbund) bzw. zudem – freiwillig – an den Landessteuereinnahmen beteiligt werden können (fakultativer Steuerverbund).

<sup>10</sup> Für Coase (1960) ist dieser Verweis auf die Reziprozität von Problemsituationen bekanntlich der Ausgangspunkt seiner Kritik am wohlfahrtsökonomischen Verständnis der *harmful effects*. Es heißt bei ihm wörtlich: „We are dealing with a problem of reciprocal nature.“ (ebenda, S. 96).

das Bestreben des Landes, den eigenen Haushalt zu Lasten der kommunalen Ebene zu sanieren, oder auf die mangelnde Wirtschaftlichkeit der Kommunen im Umgang mit den ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zurückzuführen, hat aus dieser Perspektive als eine inadäquate Bestimmung der Problemstruktur zu gelten.

## II. Status-quo-Orientierung als Bezugspunkt ökonomischer Reformvorschläge

Mit diesem Grundsatz einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik verbindet sich die Aufforderung, dass die Entwicklung von Reformvorschlägen zur Überwindung von Nutzungs- und Interessenkonflikten sich auf die relevanten, d. h. die potenziell realisierbaren Lösungsalternativen zu beziehen hat. Ein vor diesem Hintergrund durchzuführender komparativer Vergleich bestehender und alternativer institutioneller Regeln hat seinen Ausgangspunkt im Status quo zu nehmen. Nur auf diese Weise lassen sich die Opportunitätskosten von Reformoptionen bestimmen. Mit anderen Worten stellt aus dieser Perspektive der Status quo den nicht hintergehbaren *Ausgangspunkt für politische Reformen* dar. Um die Erfolgsaussichten nicht von vornherein erheblich einzuschränken, dürfen mögliche institutionelle Veränderungen nicht an einem fiktiven Nullpunkt oder ausschließlich an einem theoretischen Idealbild ansetzen, sondern sie müssen an den real gegebenen, historisch gewachsenen Zuständen anknüpfen.<sup>11</sup> Diese Orientierung am Status quo bedeutet allerdings nicht, dass man auf einen theoretischen Referenzmaßstab verzichtet, der einen Anhaltspunkt dafür liefert, um mögliche Reformoptionen bewerten zu können. So wurde etwa im Rahmen der ökonomischen Finanzausgleichsforschung bezogen auf die Erfassung von sozialen Sonderbedarfen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bereits in der Vergangenheit eine Reihe von Prinzipien definiert, an denen die Bestimmung geeigneter Indikatoren zur Bedarfsmessung ausgerichtet werden kann und auf die an späterer Stelle noch näher einzugehen sein wird, um den diesbezüglichen institutionellen Reformbedarf des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs hinreichend abschätzen zu können.

Grundsätzlich gilt allerdings, dass die relevanten Alternativen, gegen die eine Reformoption (z. B. eine alternative Form der Bedarfsmessung relativ zum Status quo) abzuwägen ist, dabei immer die institutionellen Regeln der Ausgangssituation sind. Sie stellen den Referenzpunkt für die Suche nach pareto-superioren Regelverbesserungen dar.<sup>12</sup> Die Entscheidung darüber, was als relevante Alternative angese-

---

<sup>11</sup> Siehe hierzu auch *Buchanan* (1975, S. 78), für den gilt: „We start from here, not from some place else“. Und an anderer Stelle: „Absent such a starting point [...] there is simply no way for initiating meaningful contracts actually or conceptually.“ (ebenda, S. 24). Diese Betonung der Status-quo-Orientierung findet sich auch bei *Coase* (1960, S. 154).

<sup>12</sup> In diesem Zusammenhang spricht *Ostrom* (1990, S. 140) auch von Status-quo-Regeln: „Consequently, for any such situation, one can identify a set of status quo rules related to the situation. Status quo rules continue in effect until change“.

hen werden kann, hängt davon ab, ob deren Realisierung für alle Konfliktparteien anreizkompatibel ist bzw. anreizkompatibel gemacht werden kann. Wenn man – wie aus institutionenökonomischer Sicht üblich – die Annahme eigeninteressiert handelnder Akteure mit dem Phänomen der Verhaltensbindung durch Regeln verknüpft, dann dürften mit Blick auf politische Reformvorschläge letztlich nur solche institutionellen Regeln anreizkompatibel sein, die aufgrund ihrer Vorteilhaftigkeit von den betroffenen Akteuren auch akzeptiert werden.<sup>13</sup> Mit dem Argument der Anreizkompatibilität kann darüber hinaus auch erklärt werden, warum im Zeitablauf die Bereitschaft auf Seiten der betroffenen Akteure abnehmen kann, bestehenden institutionellen Regeln auch weiterhin zu folgen. So verlieren allgemein Institutionen an gesellschaftlicher Stabilität, wenn ihre allseitige Vorteilhaftigkeit zumindest teilweise in Frage gestellt wird. Bezogen auf den aktuellen Konflikt um die Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs scheint dies zumindest auf jene Kommunen zuzutreffen, die – trotz weitgehender Übereinstimmung mit früheren Finanzausgleichsgesetzen – (erst aktuell) gegen das bestehende Gemeindefinanzierungsgesetz geklagt haben. Dies ist ökonomisch immer dann der Fall, wenn die nutzenrelevanten Neuverhandlungserwartungen die in eine Institution gesetzten Vorteilserwartungen einiger oder gar aller Akteure übersteigen. Unter der Annahme, dass Akteure nur eingeschränkt zukünftige Umweltereignisse antizipieren können, sind sich verändernde individuelle Einschätzungen über die Zweckmäßigkeit bestehender Institutionen und damit verbundener Neuverhandlungserwartungen keine Seltenheit.<sup>14</sup>

Für den Fall, dass diese Erwartungen jedoch nicht allseits geteilt werden, sind – wie dies auch für den Streit zwischen Land und Kommunen mit Blick auf die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs gilt, bei dem zumindest die Landesebene keine solchen Neuverhandlungsgewinne zu erwarten scheint – politische Konflikte programmiert. Dies impliziert allerdings auch, dass die sich im aktuellen Verfassungsgerichtsstreit ausdrückende Krisensituation des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems nicht überbewertet werden sollte. Aus der *Perspektive einer strikten Status-quo-Orientierung* und unter der Annahme, dass institutionelle Reformen anreizkompatibel sein müssen, gilt vielmehr, dass sich aus ökonomischer Sicht auf die Erarbeitung solcher institutioneller Neuerungen konzentriert werden sollte, von denen begründet erwartet werden kann, dass diese entweder alle betroffenen Akteure unmittelbar besser oder zumindest auf Dauer keinen schlechter stellen, um die notwendige politische Akzeptanz zu gewährleisten.

<sup>13</sup> Siehe hierzu etwa Pies (1993, S. 248) oder auch Penz (1999, S. 69 f.).

<sup>14</sup> Siehe zu den Neuverhandlungserwartungen als Indikator für die Bereitschaft, institutionelle Regeln zu befolgen, auch Buchanan (1975, S. 108 ff.).

### III. Ausrichtung am Konsensprinzip als regulativer Idee institutioneller Reformen

Mit dem Verweis auf das Konsensprinzip wird die Zustimmungsbereitschaft der betroffenen Akteure – und nicht allein die abstrakte Maximierung einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion – zum normativen Kriterium für die Evaluierung bestehender Regelsysteme ebenso wie für die Bewertung von institutionellen Reformoptionen gemacht. Bezogen auf den Streit um die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen bedeutet dies, dass es somit nicht ausreicht, lediglich auf die rationale Überlegenheit eines aus föderalismustheoretischer Sicht schlüssig abgeleiteten Regelsystems – so auch im Hinblick auf die Erfassung sozialer Finanzierungsbedarfe auf der kommunalen Ebene – zu verweisen, wenn nicht gleichzeitig deutlich gemacht werden kann, dass die Etablierung einer bestimmten Regel (hier: der Vorschlag zur Verwendung eines spezifischen Indikators zur Bedarfsmessung) für die betroffenen Akteure mit der *Realisierung von Kooperationsgewinnen* verbunden ist, welche diesen Vorschlag für sie auch zustimmungsfähig macht. Dabei ist irrelevant, dass landesverfassungsrechtlich ausschließlich die Landesebene über die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs befindet und die Kommunen lediglich die *Betroffenen* des Finanzzuweisungssystems sind. Aus institutionenökonomischer Sicht gilt vielmehr, dass – unter der Zielsetzung der Herstellung mittel- bis langfristig stabiler institutioneller Rahmenbedingungen als Voraussetzung produktiven Handelns – die Realisierung eines möglichst breiten Konsenses von besonderer Bedeutung ist. Dies gilt insofern, als jeder betroffene Akteur, dessen Zustimmung nicht gewonnen wird, über ein Droh- und Störpotenzial verfügt, das gegenwärtig wie zukünftig wirksam werden kann.<sup>15</sup> Die aktuelle Verfassungsbeschwerde eines Teils der nordrhein-westfälischen Kommunen kann für ein solches Störpotenzial als Beleg angesehen werden.

Aus institutionenökonomischer Sicht handelt es sich bei der geforderten Zustimmungsfähigkeit jedoch um keinen „empirischen Konsens, sondern um eine wissenschaftlich abgeleitete Hypothese über die Erreichung eines faktischen Konsenses der von einem Problem betroffenen Schlüsselspieler“.<sup>16</sup> Eine vorschnelle Gleichsetzung von faktischem und hypothetischem Konsens würde aus dieser Perspektive einer falschen Interpretation des Prinzips entsprechen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die im Rahmen theoretischer Überlegungen gewonnene Einsicht in einen *hypothetischen Konsens* nicht zugleich als Grundlage für in der Realität möglicherweise konsensfähige Reformvorschläge dienen kann. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass in realen Konfliktsituationen – so auch der Auseinandersetzung um

---

<sup>15</sup> So weisen auch *Leschke/Sauerland* (2000, S. 191) darauf hin, dass es vor diesem Hintergrund durchaus zweckmäßig sein kann, „alle ins Boot zu holen“.

<sup>16</sup> Vgl. *Leschke/Sauerland* (2000, S. 203). In ähnlicher Form stellen auch *Homann/Suchanek* (2000, S. 193) fest: „Der Konsens ist nicht empirisch erzielt, er ist auch nicht empirisch implizit vorhanden, es handelt sich vielmehr um einen hypothetischen Konsens als Resultat einer gedanklichen Operation, eines Gedankenexperiments durch den Theoretiker“.

die angemessene Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zwischen Landes- und Kommunalebene in Nordrhein-Westfalen – der Bereich pareto-superiorer Lösungen selten im Vorhinein bestimmbar ist, da in aller Regel Unsicherheit darüber besteht, welcher Nutzen sich für die Konfliktparteien mit bestimmten Lösungen verbindet. Die kontrakttheoretische Perspektive, die dem Konsensprinzip zugrunde liegt, trägt diesem Sachverhalt Rechnung. Für die Ausgestaltung institutioneller Neuerungen ergeben sich daraus wichtige Anhaltspunkte:<sup>17</sup> Aus einer solchen vertragstheoretischen Perspektive müssen institutionelle Regeln so ausgestaltet sein, dass die betroffenen Akteure freiwillig zu einer (zeitkonsistenten) Selbstbindung des eigenen Verhaltens bereit sind. Dies ist aus institutionenökonomischer Sicht am ehesten dann zu erwarten, wenn die Reformvorschläge nicht konkrete (Verteilungs-) Ergebnisse zum Gegenstand haben, sondern es sich dabei um die Einigung auf Verfahrensregeln bzw. grundlegende Gestaltungsprinzipien handelt, denen vor dem Hintergrund eines *Schleiers der Ungewissheit* bezüglich der zukünftigen Interessenslage der Konfliktparteien eine größere Zustimmungsfähigkeit beizumessen ist.<sup>18</sup> Übertragen auf das Problem der Bestimmung eines adäquaten Bedarfsindikators zur angemessenen Erfassung der auf kommunaler Ebene bestehenden Soziallasten im Rahmen des Finanzausgleichs folgt daraus, dass ein solcher Indikator im Einklang mit grundsätzlich zustimmungsfähigen Gestaltungskriterien für dessen Auswahl stehen muss.

#### **IV. Verwendung von sozialen Dilemma-Strukturen als Analyseinstrument**

Mit der Verwendung des Konsensprinzips als regulativer Idee für die Bewertung institutioneller Regeln verbindet sich die Annahme, dass in einer Konflikt- bzw. Krisensituation und damit bezogen auf den Status quo nicht alle potenziellen Kooperationsgewinne von den in Konflikt stehenden Akteuren ausgeschöpft wurden. Der Grund dafür kann aus theoretischer Sicht in der Existenz sozialer Dilemma-Situationen gesehen werden. Sie stellen bekanntlich Interaktionssituationen dar, in denen sich unter gegebenen Situationsanreizen kollektiv unerwünschte Handlungsergebnisse als ein von den betroffenen Akteuren so nicht beabsichtigtes Nebenprodukt ihres eigeninteressierten bzw. strategischen Verhaltens einstellen können.<sup>19</sup> Grundsätzlich kann dabei zwischen wechselseitigen und einseitigen Dilemma-Situationen unterschieden werden. Sie lassen sich wie folgt darstellen:

<sup>17</sup> Siehe hierzu auch Gerecke (1998) sowie Engerer/Voigt (2002).

<sup>18</sup> Siehe zu diesem Argument etwa Brennan/Buchanan (1985, S. 140 ff.). Siehe auch Voigt (1996, S. 161 f.).

<sup>19</sup> Eine solche Handlungssituation wird häufig auch als das Hobbessche Ordnungsproblem bezeichnet. Es verbindet sich damit die Frage, wie in der Interaktion selbstinteressierter Akteure und unter der Annahme ubiquitär gegebener Interessenunterschiede eine friedfertige Ordnung entstehen und der Kampf aller gegen alle vermieden werden kann. Für Buchanan (1975,



- Zur Kategorie *wechselseitiger sozialer Dilemmata* zählt das aus der Spieltheorie bekannte, hier allerdings ausschließlich als Heuristik verwendete Gefangenendilemma.<sup>20</sup> Es beschreibt insofern ein soziales Dilemma, wie bekanntermaßen aufgrund der bestehenden Auszahlungsmatrix die Handlungsanreize so gesetzt werden, dass ein für alle beteiligten Akteure günstiger Zustand, der prinzipiell durch eine wechselseitige Kooperation erreichbar wäre, nicht erreicht wird. Vielmehr ist es unter den gegebenen Handlungsbedingungen rational, nicht zu kooperieren, um angesichts der Unsicherheit hinsichtlich des Verhaltens der Anderen, das individuell schlechteste Ergebnis zu vermeiden. Man kann diese Dilemma-Struktur auch plakativ als eine soziale Interaktionssituation umschreiben, welche die Gefahr einer wechselseitigen Ausbeutung birgt. Bezogen auf den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich und die angemessene Berücksichtigung von Soziallasten kann ebenfalls – zumindest in einem grundsätzlichen Sinne – eine solche Dilemma-Situation unterstellt werden. So steht die Landesebene vor den beiden Alternativen, kommunale Soziallasten bedarfsgerecht (d. h. nach Maßgabe der tatsächlich bestehenden räumlichen Belastungsunterschiede zwischen den Kommunen) über den Finanzausgleich zu alimentieren oder dies nicht in dieser Weise zu tun (was de facto einen größeren Anteil des Landes am Steuerverbund bedeuten würde). Die Kommunen können wiederum wählen zwischen einem sparsamen Ausgabeverhalten im Sozialbereich oder einer *großzügigen* Verausgabungspraxis, um den Finanzbedarf im Sozialbereich als besonders ausgeprägt erscheinen zu lassen. Die Unsicherheit darüber, welche Strategie von der jeweils anderen Seite verfolgt wird, dürfte beide Akteure zur Wahl der jeweils zweitgenannten Strategie anreizen, was im Ergebnis jedoch zu einer kollektiven Selbstschädigung führen würde: Für die Kommunen steigt damit – ceteris paribus – die Gefahr einer Haushaltsnotlage (einschließlich des damit drohenden Verlustes an Haushaltsautonomie aufgrund von Landesinterventionen), während sich für die Landesebene wiederum das Risiko erhöht, als *Letztversicherer* für den Fall (extremer) fiskalischer *Schief lagen* auf der kommunalen Ebene in Anspruch genommen zu werden.
- Zur Kategorie der *einseitigen sozialen Dilemmata* zählen Interaktionsbeziehungen, die durch die Gefahr einer einseitigen Ausbeutung gekennzeichnet sind, d. h. einer der Interaktionspartner kann die Struktur der Handlungssituation zu seinem

S. 237) indiziert dies die Allgegenwart sozialer Dilemmata. Siehe in ähnlicher Form auch *Watrin* (1999, S. 47).

<sup>20</sup> Anders als in der Spieltheorie, wo es vorrangig um die Frage geht, welche Strategie ein Akteur bei gegebenen Spielregeln wählen sollte, steht aus Sicht einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik die Frage im Mittelpunkt, wie die Spielregeln gestaltet werden könnten, so dass solche Dilemmata mit der Ziel der Realisierung von Kooperationsgewinnen überwunden werden. In ähnlicher Form stellt auch *Nurmi* (1998, S. 43) fest: „Many important aspects of political institutions [...] can be modelled as games involving actors, strategies, and outcomes [...] The basic aim of institutional design is to find arrangements in which rational behavior results in outcomes that are desirable“.



Vorteil und zum Nachteil des anderen Interaktionspartners ausnutzen. Als Ursache für diese asymmetrische Interaktionsstruktur können dabei sowohl die Notwendigkeit einseitiger Vorleistungen eines Interaktionspartners im Sinne spezifischer Investitionen (Hold-Up-Problematik) als auch eine ungleiche Verteilung von Informationen (Prinzipal-Agent-Problematik) gelten. Die Wirkungsweise spezifischer Investitionen und damit das Problem von Hold-Up-Situationen ist vor allem im Rahmen des Transaktionskostenansatzes untersucht worden.<sup>21</sup> So kann bekanntlich eine grundsätzlich nützliche und produktive Interaktion spezifische Investitionen erfordern, die allerdings aufgrund entstehender *sunk costs* ein einseitiges Abhängigkeitspotenzial schaffen, welches die Ausbeutung der mit der spezifischen Investition verbundenen Quasirente ermöglicht. Mit dem Prinzipal-Agent-Konzept können demgegenüber Fehlanreize analysiert werden, die aus systematischen Kontrolldefiziten im Verhältnis zwischen Auftraggeber (Prinzipal) und Auftragnehmer (Agent) bei einer arbeitsteiligen Interaktionsbeziehung entstehen. Solche Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen sind Gegenstand der Agency-Theorie.<sup>22</sup> Zentral ist dabei die ungleiche Informationsverteilung bezogen auf Wissensstand (hidden information) und Handlungsmöglichkeiten (hidden action) des Agenten, die es diesem ermöglichen, nicht im Interesse des Prinzipals, sondern zum (ausschließlich) eigenen Vorteil zu handeln. Es sei an dieser Stelle lediglich darauf verwiesen, dass die im Streit um den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich seitens der Kreise mit hohen Soziallasten kritisierte Schlechterstellung durch das bestehende Regelsystem als ein Prinzipal-Agent-Problem im Verhältnis von Kreisen und kreisangehörigen Kommunen rekonstruiert werden kann, für welche die bestehende Ausgestaltung des Finanzausgleichs – wie noch an späterer Stelle zu zeigen sein wird – bereits eine ökonomisch sachadäquate Lösung enthält.

Aufgrund der kollektiven Problemstruktur können Dilemma-Situationen auch nur kollektiv überwunden werden, d. h. durch ein kooperatives Verhalten der betroffenen Akteure. Systematisch kann ein solches Verhalten entweder durch motivationsorientierte Lösungen oder über regelorientierte Lösungen erzeugt werden.<sup>23</sup> Für eine motivationsorientierte Lösung ist kennzeichnend, dass sie im Kern auf einer wechselseitigen Akzeptanz gemeinsam geteilter Werte als Grundlage einer intrinsischen Bereitschaft zu kooperativem Verhalten beruhen. Für eine Wirtschafts- und Finanzpolitik hätte dies allerdings zur Konsequenz, dass sich ihre Aufgabe darauf reduzieren würde, die *richtigen* Werte zu vermitteln bzw. moralische Appelle zum Kooperieren an die relevanten Akteure zu richten (was mehr eine Aufgabe für

<sup>21</sup> Anknüpfend an *Coase* (1937) ist dieses Problem vor allem von *Williamson* (1975, 1985 und 1996) untersucht worden.

<sup>22</sup> Siehe hierzu grundlegend *Sappington* (1991) oder auch *Arrow* (1985). In aller Regel wird neben der unterschiedlichen Informationsverteilung auch von einer unterschiedlichen Risikoneigung von Prinzipal und Agent ausgegangen, worauf hier jedoch nicht näher eingegangen werden soll. Siehe hierzu etwa *Eisenhardt* (1989).

<sup>23</sup> Siehe zu dieser Unterscheidung auch *Locher* (1991).

Prediger als für Ökonomen wäre). Bezogen auf den Streit um den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich kann jedoch ohnehin davon ausgegangen werden, dass die mit der Verfassungsbeschwerde verbundene Zuspitzung des Konflikts als Indiz für eine nicht (mehr) vorhandene Basis gemeinsam geteilter Überzeugungen zwischen Land und Kommunen angesehen werden kann. Aus institutionenökonomischer Sicht ist demgegenüber die regelorientierte Lösung zu präferieren, d. h. die Überwindung von Dilemma-Situationen durch eine Änderung der institutionellen Regeln.

## V. Berücksichtigung von institutionellen Pfadabhängigkeiten

Mit Blick auf den individuell erwarteten Nutzen von Regelsystemen ist von Bedeutung, dass Institutionen langfristig oft andere Wirkungen haben als kurzfristig und dass diese Wirkungsunterschiede neben einer Veränderung exogener Faktoren (z. B. die kommunale Ausgaben- und Einnahmesituation aufgrund einer Veränderung der wirtschaftlichen Lage) auf einen endogenen Wandel der Institutionen selbst zurückzuführen sind. Damit gewinnt neben der Analyse des Status quo auch die historische Entwicklung von Institutionen an Bedeutung. Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass bezogen auf die verhaltenskoordinierende Funktion von institutionellen Regeln es für jeden betroffenen Akteur subjektiv rational sein kann, an einer Institution auch dann festzuhalten, wenn diese zum Teil zu ineffizienten Ergebnissen führt. Vor diesem Hintergrund gilt es aus institutionenökonomischer Sicht sogenannte institutionelle Lock-In-Effekte bzw. *Pfadabhängigkeiten des institutionellen Wandels* in die Analyse der Veränderung von institutionellen Regeln mit einzubeziehen. Dies führt zu dem Hinweis, dass eine institutionenorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik auch die Erkenntnisse evolutorischer Ansätze einbeziehen sollte, um nicht Gefahr zu laufen, die Grenzen der Veränderbarkeit bestehender Regelsysteme zu einem bestimmten Zeitpunkt zu verkennen.<sup>24</sup> Vor allem die Erkenntnisse einer evolutorischen Institutionenökonomik<sup>25</sup> sind dabei durchaus kompatibel mit solchen institutionenökonomischen Ansätzen, die auf eine rationale Gestaltung von Regeln zielen. Während aus der zuletzt genannten Perspektive die mit gegebenen institutionellen Arrangements verbundenen Fehlanreize aufgezeigt und effizientere Lösungen formuliert werden können, liefert eine evolutorische Perspektive Einsichten in den politisch vorhandenen Möglichkeitsraum institutioneller Reformen. Die zunächst rein statisch angelegte Analysemethode des komparativen Institutionenvergleichs kann auf diese Weise um eine *prozedurale Dimension* erweitert werden, um zu klären, wie bewusst gestaltete institutionelle Regeln in die Gesamtheit eines historisch gewachsenen Regelsystems eingepasst werden können.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Siehe hierzu auch *Leipold* (1987, S. 181 f.) oder auch *Kirchgässner* (1999, S. 201 ff.).

<sup>25</sup> Siehe etwa *North* (1988) oder auch *Vanberg* (1981).

<sup>26</sup> Siehe hierzu auch *Feldmann* (1995, S. 86).

Die Gründe für entsprechende Pfadabhängigkeiten können dabei durchaus vielfältig sein.<sup>27</sup> Zu nennen sind hier unter anderen (1) die Komplementarität mit anderen gesellschaftlichen Institutionen und deren Entwicklung (Koordinationseffekt), (2) die potenzielle Entwertung von Investitionen in einen einmal eingeschlagenen Entwicklungspfad, der zu steigenden Skalenerträgen etablierter gegenüber neuen Institutionen führt (Fixkosteneffekt) oder auch (3) die an bestehende Institutionen als *bewährter* Kanalisierung gesellschaftlicher Interaktionsbeziehungen gebundenen (wechselseitigen) Erwartungs- und Vertrauenseffekte (Netzwerkexternalitäten). Aus diesen Einsichten kann die Forderung abgeleitet werden, dass eine Änderung von Regeln zur Überwindung bestehender Krisensituationen – so auch im Fall des Streits um die Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs – auf ihre Kompatibilität mit der bisherigen Entwicklungslogik des Gesamtsystems hin zu prüfen ist. Bezogen auf die bisherige Berücksichtigung kommunaler Soziallasten kann die vergangene Entwicklung des Finanzausgleichssystems in Nordrhein-Westfalen vor diesem Hintergrund durch drei zentrale Strukturmerkmale charakterisiert werden: (1) eine gesamthafte Erfassung der verschiedenen sozialen Sonderbedarfe (Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe zur Pflege, Kinder- und Jugendhilfe etc.) über lediglich einen einzigen Indikator, (2) eine Berücksichtigung entsprechender Sonderbedarfe ausschließlich auf der Gemeindeebene (und damit nicht zugleich auch auf Kreisebene) sowie (3) einen nur teilweisen (und damit nicht vollständigen) fiskalischen Ausgleich bestehender Soziallasten. Eine wie auch immer vorgeschlagene Veränderung des Regelwerks in diesem Bereich sollte zur Erhöhung der politischen Erfolgsaussichten an diese bisherigen Strukturmerkmale des kommunalen Finanzausgleichs anschlussfähig sein.

### **C. Angemessenheit der Berücksichtigung von Soziallasten im Rahmen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs**

#### **I. Erfassung der Status-quo-Situation im Bereich der Sozialausgaben**

Aus Sicht einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik stellt – wie bei der Darstellung des theoretischen Bezugsrahmens erläutert – die Erfassung der Status-quo-Situation (einschließlich der Charakterisierung der bisherigen institutionellen Entwicklung im relevanten Untersuchungsbereich) den Ausgangspunkt der Formulierung von Reformvorschlägen zur Überwindung des bestehenden politischen Konfliktes zwischen Landes- und Kommunalebene dar. Dabei kann zunächst festgestellt werden, dass in Nordrhein-Westfalen – wie auch in anderen Bundesländern – der Finanzbedarf auf kommunaler Ebene maßgeblich durch die Ausgaben

---

<sup>27</sup> Siehe etwa *North* (1990) oder auch *Leipold* (1996).

für soziale Leistungen bestimmt wird. So sind die kommunalen Sozialausgaben zwar 2007 nur um 1,7 % und 2008 um 1,3 % gestiegen, was deutlich unterhalb der Steigerungsraten der Jahre 2006 (5,4 %) und 2005 (15,9 %) lag. Nach wie vor bilden die Sozialausgaben mit 11,6 Mrd. Euro (2007) bzw. 11,8 Mrd. Euro (2008) jedoch den größten Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen mit jeweils 27,3 % in den Jahren 2007 und 2008.<sup>28</sup> Hinzu kommt, dass aufgrund einer ungleichen sozioökonomischen Entwicklung die Pro-Kopf-Belastung mit Sozialausgaben zwischen den einzelnen Kommunen stark unterschiedlich ausfällt. Um diesen Belastungsunterschieden auch bei der horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen Rechnung zu tragen, enthält das kommunale Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen bereits seit 1988 einen sogenannten Soziallastenansatz. Mit dem GFG 2008 hat der Landesgesetzgeber auf die grundlegende Änderung in den institutionellen Rahmenbedingungen reagiert, die sich aus der Verlagerung von Aufgaben zwischen Bund und Kommunen im Bereich der sozialen Sicherung im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Rahmen der *Hartz IV*-Gesetzgebung ergeben haben. Seit 2005 hat danach der Bund bekanntermaßen das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld zu tragen, während die Kommunen zum einen den Großteil der Leistungen für Unterkunft und Heizung aller Leistungsempfänger übernehmen mussten. Darüber hinaus werden die kommunalen Haushalte durch die Bereitstellung von Eingliederungshilfen (Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung, etc.) sowie weitere einmalige Leistungen (z. B. Erstausstattung der Wohnung) belastet.

Im Zuge der zuletzt beschriebenen Entwicklung wurde der bisherige Indikator zur Erfassung der kommunalen Soziallasten (Zahl der Arbeitslosen) im Rahmen des GFG 2008 durch die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II je Gemeinde ersetzt. Hintergrund der Einführung des zuerst Arbeitslosen-, später dann Soziallastenansatz genannten Nebenansatzes war die relativ ungünstige sozioökonomische Entwicklung in Nordrhein-Westfalen zu Beginn der 1980er Jahre, die mit einer zunehmenden Belastung der kommunalen Haushalte einherging. Insbesondere die steigende Dauerarbeitslosigkeit führte zu dieser Zeit dazu, dass die Sozialhilfeausgaben stark angestiegen und damit auch die jeweiligen Kommunen untereinander zum Teil erheblich divergierende Belastungssituationen aufwiesen.<sup>29</sup> Um dieser ungleichen sozioökonomischen Entwicklung und den daraus resultierenden Belastungsunterschieden auf der kommunalen Ebene auch bei der horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen gerecht zu werden, wurde der sogenannte Arbeitslosenansatz eingeführt. Dieser Maßnahme, die erstmals im Finanzausgleichsjahr 1988 vom Landesgesetzgeber umgesetzt wurde, lag die Zielsetzung zugrunde, den

---

<sup>28</sup> Im Vergleich dazu belief sich der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten kommunalen Gesamtausgaben in 2007 auf 23,4 % und in 2008 auf 23,5 %, während der entsprechende Anteilswert des laufenden Sachaufwands 23,2 % (2007) und 23,5 % (2008) betrug. Siehe hierzu und zu den nachfolgenden Überlegungen ausführlich auch *Döring et al.* (2010, S. 166 ff.).

<sup>29</sup> Siehe hierzu ausführlich *Budde / Junkernheinrich* (1986).

zwischengemeindlichen Ausgleich der unterschiedlichen kommunalen Soziallasten zu verbessern.<sup>30</sup>

Losgelöst von der spezifisch institutionenökonomischen Perspektive gilt allgemein aus finanzwissenschaftlicher Sicht, dass sich die Erfassung und Berücksichtigung von wesentlichen Bedarfsfaktoren sowohl aus allokativen als auch aus distributiven Überlegungen heraus rechtfertigen lässt.<sup>31</sup> Die allokative Begründung für eine besondere Berücksichtigung von Soziallasten im Finanzausgleichssystem basiert dabei im Wesentlichen auf dem generellen Effizienzargument, dass knappe Ressourcen am besten dort eingesetzt werden sollten, wo sie den größten Nutzen für die Gesellschaft stiften. Bezogen auf die horizontale Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel zwischen den Kommunen soll durch diese Art der Mittelverteilung sichergestellt werden, dass alle öffentlichen Aufgabenträger in die Lage versetzt werden, ihre Aufgabenerfüllung effektiv und effizient zu realisieren. In distributiver Hinsicht erfolgt demgegenüber die Legitimation von wesentlichen Bedarfsfaktoren in erster Linie aus der politischen Zielsetzung heraus, eine gegebene räumliche Streuung in der kommunalen Belastung mit Sozialausgaben angemessen zu berücksichtigen, um auf diese Weise eine Angleichung von kommunalen Leistungen in diesem Bereich sicherzustellen. Aus Sicht einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik ist davon auszugehen, dass in Anbetracht der distributiven Rechtfertigung einer Berücksichtigung von sozialen Sonderlasten nur eine solche Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs eine Chance auf (hypothetische) Zustimmungsfähigkeit bei den betroffenen Kommunen besitzt, die den räumlichen Belastungsunterschieden angemessen Rechnung trägt.

## **II. Berücksichtigung der bestehenden Dilemma-Situation und Ableitung einer verfahrensorientierten Konsenslösung**

Aus den zuletzt gemachten Ausführungen folgt allerdings noch nicht, dass auch tatsächlich jeder mögliche Bedarf im System des Finanzausgleichs zu berücksichtigen ist. Vielmehr gilt es zu berücksichtigen, ob die zumeist aufgabenbezogenen kommunalen Bedarfsunterschiede entweder extern oder intern verursacht sind.<sup>32</sup> Im Falle von extern bewirkten Bedarfsunterschieden bestehen für die Kommunen fast keine Einflussmöglichkeiten, so dass hieraus ein ökonomisch begründbarer Ausgleichsanspruch entstehen könnte. Liegen demgegenüber intern veranlasste Bedarfsunterschiede vor, so sollte hieraus kein Ausgleichsanspruch abgeleitet werden, da dieser andernfalls über das System des Finanzausgleichs entweder – bei festge-

---

<sup>30</sup> Siehe zur ursprünglichen Ausgestaltung des Soziallastenansatzes in Nordrhein-Westfalen auch *Parsche et al.* (1995, S. 12 ff.).

<sup>31</sup> Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen *Junkernheinrich* (1992, S. 29 ff.).

<sup>32</sup> Siehe hierzu auch *Kops* (1989, S. 111 f.).

legter Finanzausgleichsmasse – auf Kosten aller anderen Kommunen oder – im Vorfeld der Festlegung der Finanzausgleichsmasse als Anteil am Steuerverbund – zu Lasten der Landesebene gehen würde bzw. könnte.<sup>33</sup> Aus Sicht einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik ist diese Unterscheidung insofern von Relevanz, wie intern bewirkte, d. h. durch das eigene Ausgabeverhalten einer Kommune verursachte Bedarfsunterschiede als Anknüpfungspunkt für einen Ausgleich von Belastungsunterschieden den bestehenden Nutzungskonflikt um die begrenzten Finanzierungsmittel verschärfen und damit in die im vorherigen Kapitel bereits beschriebene (wechselseitige) Dilemma-Situation führen würden. Vor diesem Hintergrund scheidet beispielsweise der Rückgriff auf die tatsächlich in einer Kommune anfallenden Sozialausgaben als Messgröße für etwaige Bedarfsunterschiede aus, da die tatsächlichen Sozialausgaben (als Summe aus sach- und verwaltungsbezogenen Ausgaben) in hohem Maße strategieanfällig sind.

Die Gefahr solch strategischen Verhaltens ist bekanntlich darin zu sehen, dass es zu kollektiv unerwünschten Handlungsergebnissen führen kann (z. B. durch eine nicht sachadäquate Reduzierung der Finanzausgleichsmasse durch die Landesebene) oder erwünschtes kollektives Handeln (hier: in Form eines bedarfsgerechten Ausgleichs von Sonderlasten) sogar gänzlich verhindert. Solange die Akteure über Handlungsspielräume verfügen, auf welchen die jeweils anderen keinen direkten Zugriff haben und die entsprechend strategisch genutzt werden können, ist jedoch zu erwarten, dass Interaktionen zu Ergebnissen führen, die so nicht von allen Beteiligten direkt intendiert waren. Für die Ausgestaltung von Institutionen (hier: des kommunalen Finanzausgleichs) resultiert daraus zum einen, dass solche strategischen Handlungsinterdependenzen in Rechnung gestellt werden müssen, um sicher zu gehen, dass es zu keinen kollektiven Selbstschädigungen kommt. Oder anders formuliert: Institutionen müssen „ex ante Absicherungen gegen ex post Opportunismus (also nicht kooperatives Verhalten)“<sup>34</sup> enthalten. Damit ist allerdings zunächst nur eine erste Anforderung an eine mögliche (verfahrensorientierte) Lösung im Streit zwischen Land und Kommunen bezüglich einer angemessenen Erfassung sozialer Sonderlasten benannt.

Mit der Suche nach einer verfahrensorientierten Lösung der Konfliktsituation verbindet sich die Einsicht, dass die Zustimmungsfähigkeit zu einer institutionellen Neuerung dann steigt, wenn nicht versucht wird, eine Einigkeit über konkrete Handlungsergebnisse, sondern über die Handlungsbedingungen zwischen den Konfliktparteien herzustellen. Eine Möglichkeit hierzu bietet die Zustimmung zu institutionellen Prinzipien, denen die Bestimmung eines angemessenen Indikators zur Erfassung kommunaler Belastungsunterschiede im Sozialbereich genügen sollte. Aus institutionenökonomischer Sicht müssen solche Gestaltungsprinzipien dabei nicht

---

<sup>33</sup> In gleicher Weise stellt auch *Junkernheinrich* (1992, S. 31) fest: „Die Unterscheidung zwischen extern und intern verursachten kommunalen Bedarfsunterschieden zielt auf die Verantwortlichkeit für ausgabenwirksame Entscheidungen ab“.

<sup>34</sup> Vgl. *Richter / Furubotn* (1999, S. 23).

neu *erfunden* werden, vielmehr kann diesbezüglich auf aus der ökonomischen Finanzausgleichsforschung bekannte Kriterien für die Berücksichtigung von Sonderbedarfen zurückgegriffen werden. Mit Blick auf den Ausgleich von Soziallasten ist hierbei auf die nachfolgenden sechs Grundsätze in der finanzwissenschaftlichen Literatur zu verweisen:<sup>35</sup>

- *Grundsatz der geringen Strategieanfälligkeit* – Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ursachen einer erhöhten kommunalen Kostenbelastung, die – wie weiter oben bereits dargestellt – sowohl auf externe als auch auf interne Faktoren zurückgeführt werden kann, sollte die Verteilung von Finanzaufweisungen nicht von politischen Ermessensentscheidungen auf der lokalen Ebene beeinflussbar sein. Anderenfalls wären sie *strategieanfällig*, d. h. eine Kommune könnte sich die Gewährung von großzügigen Leistungen relativ einfach refinanzieren, indem der durch das eigene Ausgabeverhalten geschaffene Sonderbedarf über den Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs kompensiert wird.
- *Grundsatz der örtlichen Radizierbarkeit* – Der Begriff der örtlichen Radizierbarkeit stellt allgemein darauf ab, dass die jeweils zu berücksichtigenden Tatbestände auch mit den lokalen Verhältnissen vor Ort in Einklang stehen sollten. Bezogen auf den Finanzausgleich bedeutet dies, dass der Ausgleich von besonderen Belastungen durch Sozialleistungen mit den räumlichen Belastungsunterschieden zwischen den Kommunen korreliert sein sollte.
- *Grundsatz der Wirtschaftlichkeit* – Die sparsame Verwendung der öffentlichen Mittel wird in der Finanzwissenschaft als ein abgeleitetes Ziel der öffentlichen Finanzwirtschaft betrachtet<sup>36</sup> und muss daher auch für die Ausgestaltung von Finanzausgleichssystemen gelten. Bezogen auf die Bestimmung von wesentlichen Bedarfsfaktoren einer Kommune sowie der Festlegung des Ausgleichsgrads zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft gilt daher die Anforderung, dass durch die Konstruktion des Ausgleichssystems wirtschaftliches Verhalten nicht bestraft bzw. unwirtschaftliches Verhalten über erhöhte Zuweisungen nicht belohnt werden sollte.
- *Grundsatz der zeitnahen Erfassung* – Um die Haushaltslage einer Kommune nicht über Gebühr zu belasten, sollten die anerkannten Sonderbedarfe auch möglichst zeitnah abgerechnet werden. Allerdings ist bei der Forderung nach zeitnaher Berücksichtigung und Abrechnung immer auch zu beachten, dass ein Großteil der hierfür oftmals erforderlichen statistischen Daten erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zur Verfügung gestellt werden kann.
- *Grundsatz der leichten Datenverfügbarkeit* – Hierunter ist die Forderung zu verstehen, dass die für die Bedarfsermittlung verwendeten Daten im Idealfall aus amtlichen Statistiken zu entnehmen sind. Einerseits ermöglicht dieses Vorgehen

<sup>35</sup> Siehe hierzu etwa Barette/Langmantel (2002, S. 5 ff.) oder Parsche et al. (1998, S. 31 ff.). Siehe darüber hinaus auch Döring/Postlep (2006, S. 21 ff.).

<sup>36</sup> Siehe stellvertretend Zimmermann et al. (2009, S. 4 f.).



die Einsparung von Transaktionskosten, andererseits schützt der Rückgriff auf die amtliche Statistik als *unbeteiligter Dritter* auch vor dem Problem der Strategieanfälligkeit.

- *Grundsatz der Handhabbarkeit* – Zwar wird dieser Grundsatz zumeist separat angeführt, inhaltlich verbindet sich damit aber lediglich die Forderung, dass gerade auch für wesentliche Bedarfsfaktoren (und damit auch für Soziallastenansätze) Transparenz, Widerspruchsfreiheit und (Transaktions-) Kostenersparnis in der Anwendung eines Bedarfsindikators gelten sollten.

Zwar kann mit der Berücksichtigung dieser Gestaltungsprinzipien bei der Auswahl eines geeigneten Indikators zur Erfassung von sozialen Sonderbedarfen bzw. interkommunalen Belastungsunterschieden im Sozialbereich – zumindest hypothetisch – mit einer Zustimmung der betroffenen Kommunen zum Verfahrensergebnis gerechnet werden. Welche Messgrößen dabei prinzipiell geeignet sind, diesen Anforderungen Rechnung zu tragen, und welcher Einzelindikator die größte Zustimmungsfähigkeit erwarten lässt, muss jedoch in einem weiteren Untersuchungsschritt näher betrachtet werden.

### **III. Ermittlung eines potenziell konsensfähigen Bedarfsindikators zur angemessenen Berücksichtigung kommunaler Soziallasten**

Die Ermittlung eines geeigneten Bedarfsindikators zur Erfassung kommunaler Soziallasten im Rahmen des Finanzausgleichs kann mittels einer Regressionsanalyse erfolgen. Damit rückt von den zuvor genannten institutionellen Gestaltungsgrundsätzen zunächst das Kriterium der örtlichen Radizierbarkeit in den Mittelpunkt der Betrachtung, d. h. es wird nach einem Indikator gesucht, der die räumliche Streuung bestehender kommunaler Soziallasten möglichst weitreichend abbildet. Grundsätzlich kann dabei auf eine Reihe von (strukturellen) Einflussgrößen verwiesen werden, von denen unter Rückgriff auf die finanzwissenschaftliche Literatur<sup>37</sup> plausibel vermutet werden kann, dass sie in einem mehr oder weniger direkten Zusammenhang mit der Höhe der kommunalen Sozialleistungen stehen. Es handelt sich dabei um Indikatoren wie etwa die Zahl der Bedarfsgemeinschaften, die Zahl der Arbeitslosen, die Zahl der Alleinerziehenden, die Zahl der Personen in Altersarmut, die Zahl der Schwerbehinderten, die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die Bevölkerungsdichte oder auch die Steuerkraft einer Kommune. Ist ein entsprechender Indikator identifiziert, wird in einem zweiten Untersuchungsschritt geprüft, inwieweit dieser auch mit den übrigen institutionellen Gestaltungsprinzipien kompatibel ist.

---

<sup>37</sup> Siehe hierzu etwa *Parsche et al.* (1995, S. 14 ff.) oder auch *Junkernheinrich/Micosatt* (1998, S. 51 ff.).



Im Rahmen des Schätzmodells wird als *abhängige Variable* der sogenannte Zuschussbedarf verwendet, der nicht die gesamten Ausgaben einer Kommune umfasst, sondern lediglich den Anteil der Gesamtausgaben im gemeindlichen Verwaltungshaushalt, der aus allgemeinen Deckungsmitteln (Steuereinnahmen und Zuweisungen) finanziert werden muss.<sup>38</sup> Hinsichtlich der *erklärenden Variablen* werden zwei unterschiedliche Kategorien von Variablen berücksichtigt, wobei mit der ersten Kategorie solche Bestimmungsfaktoren des kommunalen Finanzbedarfs abgedeckt werden, die auf Unterschiede in den sozioökonomischen Rahmenbedingungen oder auch den raumwirtschaftlichen Strukturen abstellen. In diese Kategorie fallen Indikatoren wie die Einwohnerzahl, die Siedlungsstruktur oder auch die Schülerzahl. Demgegenüber werden mit den Variablen der zweiten Kategorie Präferenz- und Nachfrageunterschiede erfasst, die sich auf die Höhe der Nachfrage nach lokalen öffentlichen Gütern auswirken. Auch wenn davon ausgehende Effekte aus ökonomischer Sicht letztlich keine Rechtfertigung für Finanzbedarfsunterschiede zwischen Kommunen darstellen, wirken sie sich dennoch auf die tatsächliche Höhe der Ausgaben aus und sind daher im Rahmen der Regressionsanalyse zu berücksichtigen. Im Ergebnis lassen sich durch diese Vorgehensweise die tatsächlichen Ausgabendivergenzen zwischen den Kommunen um Unterschiede bereinigen, die „entweder unsystematisch sind oder einen systematischen Zusammenhang zu Präferenz- und Einkommensunterschieden zwischen den Gemeinden aufweisen“.<sup>39</sup> Auf diese Weise dient lediglich die verbleibende Streuung der kommunalen Ausgaben zur Überprüfung verschiedener Bedarfsindikatoren.

Das auf dieser Grundlage formulierte Schätzmodell enthält die folgenden Variablen: (1) Einwohnerzahl, (2) Anteil der Bedarfsgemeinschaften an der Gesamtbevölkerung, (3) Anteil der Halbtagschüler an der Gesamtbevölkerung, (4), Anteil der Ganztagschüler an der Gesamtbevölkerung, (5) Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung, (6) Gemeindefläche in ha je Einwohner, (7) Anteil der Unter-15-jährigen an der Gesamtbevölkerung, (8) Anteil der Über-65-jährigen an der Gesamtbevölkerung sowie (9) Primäreinkommen je Einwohner. Von den genannten Variablen werden die ersten sechs Indikatoren als mögliche strukturelle Bestimmungsfaktoren des kommunalen Finanzbedarfs eingeordnet, während die übrigen drei Variablen als Indikatoren der Nachfrage zu bewerten sind. Um speziell für den Bereich der sozialen Sicherung den Erklärungswert des Indikators *Anzahl der Bedarfsgemeinschaften* genauer zu überprüfen, werden als alternative Erklärungsvariablen die *Anzahl der Leistungsempfänger je Einwohner*, die *Anzahl der Leistungsempfänger je Bedarfsgemeinschaft* sowie die *Anzahl der Leistungsempfänger (unter 25 Jahren) je Einwohner* berücksichtigt. Die Berücksichtigung der Anzahl der Leistungsempfänger erscheint vor allem insofern als überprüfenswert, wie die durchschnittliche Anzahl von Leistungsempfängern pro

<sup>38</sup> Das verwendete Schätzmodell wurde in Anlehnung an Büttner et al. (2008, S. 110 ff.) definiert.

<sup>39</sup> Vgl. Büttner et al. (2008, S. 94).

Bedarfsgemeinschaft zwischen den einzelnen Kommunen variiert. Unter der Annahme, dass größere Bedarfsgemeinschaften jedoch einen merklich höheren Pro-Kopf-Zuschussbedarf zur Folge haben, könnte eine Nichtberücksichtigung der Zahl der Leistungsempfänger zu Verzerrungen bei der Erfassung des Finanzbedarfs der Kommunen im Sozialbereich führen.<sup>40</sup>

In Anbetracht dessen werden weitere Variablen in das Regressionsmodell aufgenommen, die – in verschiedenen Varianten – zusätzlich zur Zahl der Bedarfsgemeinschaften auch die Anzahl der Leistungsempfänger mit berücksichtigen. Ebenfalls als Alternative zur Zahl der Bedarfsgemeinschaften werden auch die Arbeitslosenzahl ebenso wie die kommunale Steuerkraft gesondert getestet. Zwar ist mit der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bereits eine Variable in das Schätzmodell integriert, die in enger Korrelation zur Zahl der Arbeitslosen steht. Für den Bereich der sozialen Sicherung soll damit jedoch gesondert geprüft werden, welche Erklärungskraft diesen Variablen für die Streuung der kommunalen Zuschussbedarfe zukommt, wenn nicht zugleich auch die Zahl der Bedarfsgemeinschaften oder die Zahl der Leistungsempfänger in die Schätzung einbezogen werden. Mit der Betrachtung der Arbeitslosenzahl eröffnet sich zudem die Möglichkeit, die ökonomische Sachgerechtigkeit des bis 2008 in Nordrhein-Westfalen zur Erfassung besonderer Soziallasten verwendeten Bedarfsindikators zu überprüfen. Was die Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft betrifft, besteht auch hier zunächst ein Zusammenhang mit der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Einwohner insofern, als ein niedriger Wert für diese Variable auf eine vergleichsweise geringere Wirtschaftskraft einer Kommune hindeutet, was sich wiederum im Regelfall in einer relativ geringeren kommunalen Steuerkraft pro Kopf niederschlägt. Eine eigenständige Betrachtung der Steuerkraft einer Kommune kann dennoch zum einen insofern sinnvoll sein, als – so die Annahme – eine geringe kommunale Steuer- und Wirtschaftskraft eine vergleichsweise höhere Zahl an lokalen Empfängern von Sozialleistungen bedingt. Darüber hinaus ist die Steuerkraft aber auch ein Indikator dafür, in welchem Umfang eine Kommune dazu in der Lage ist, im Bereich der sozialen Sicherung bestehende Zuschussbedarfe aus eigenen Steuermitteln zu decken.

Die Ergebnisse der Schätzung unter Verwendung von Daten der Jahre 2005 bis 2008 finden sich in Tabelle 1. Dabei stellt die erste Modellvariante (Spalte 1) auf den Indikator *Leistungsempfänger pro Einwohner* ab, während die beiden weiteren Modelle (Spalten 2 und 3) auf den Indikator *Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner* fokussiert sind. Dabei zeigt sich, dass das Bestimmtheitsmaß von Modell (2) mit einem  $R^2$ -Wert von 0,6115 am höchsten ausfällt. Dies stellt im Vergleich zu Modell (3) ein insofern methodisch plausibles Ergebnis dar, als der Einbezug der redundan-

---

<sup>40</sup> So sei nach Büttner *et al.* (2008, S. 112) beispielsweise „denkbar, dass größere Bedarfsgemeinschaften mehr Wohnraum in Anspruch nehmen, woraus wiederum eine stärkere Belastung der örtlichen Träger der Sozialhilfe aufgrund von Zahlungen zu Unterkunft und Heizung resultierte“.

ten Variable *Leistungsempfänger (unter 25) pro Einwohner* zu einem deutlich höheren Standardfehler im letztgenannten Modell führt. Zudem zeigt sich, dass die drei Variablen *Leistungsempfänger pro Bedarfsgemeinschaft*, *Leistungsempfänger (unter 25) pro Einwohner* und *Über-65-Jährige pro Einwohner* keinerlei statistisch signifikanten Zusammenhang zur endogenen Variablen der Zuschussbedarfe zeigen. Um negative Effekte dieser redundanten Regressoren zu vermeiden, werden diese in den Modellen (4) und (5) außer Acht gelassen. Dies führt – wie zu erwarten – zu einer Reduktion der Standardfehler aller weiteren Variablen und ermöglicht damit einen besseren Vergleich der beiden Indikatoren *Leistungsempfänger pro Einwohner* und *Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner*. Hierbei zeigt sich, dass beide statistischen Modelle mit 60,86 % (Modellvariante 4) bzw. 60,99 % (Modellvariante 5) einen annähernd gleich hohen Erklärungswert der Varianz des Zuschussbedarfs liefern. Dies bedeutet, dass beide Indikatoren hinsichtlich ihrer Erklärungskraft von interkommunalen Belastungsunterschieden im Bereich der sozialen Sicherungsleistungen (ausgedrückt anhand des Zuschussbedarfs) als funktional äquivalent eingestuft werden können.

Jenseits der empirischen Evaluierung dieser beiden Kennzahlen werden in den Modellen (6) und (7) schließlich die Variablen *Steuerkraft pro Einwohner* und *Kommunale Arbeitslosenquote* als weitere mögliche Indikatoren für den Soziallastenansatz getestet. Das Bestimmtheitsmaß der Regressionsmodelle ist in beiden Fällen jedoch niedriger als zuvor (55,80 % bzw. 56,92 %). Im Falle der Steuerkraft pro Einwohner lässt sich darüber hinaus regressionsanalytisch kein signifikanter Zusammenhang feststellen. Die Interpretation der Ergebnisse aus Tabelle 1 führt somit zum Ergebnis, dass die beiden Variablen *Leistungsempfänger pro Einwohner* sowie *Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner* als Indikatoren vergleichsweise gut geeignet sind, um die räumliche Streuung der kommunalen Zuschussbedarfe im Bereich der sozialen Sicherung angemessen abzubilden.

Während aufgrund der Ergebnisse der empirischen Schätzung davon ausgegangen werden kann, dass die beiden zuletzt genannten Indikatoren dem Grundsatz der örtlichen Radizierbarkeit Rechnung tragen, gilt es noch gesondert zu prüfen, inwieweit diese auch den übrigen (verfahrensorientierten) Anforderungen an eine als potenziell zustimmungsfähig zu klassifizierende Auswahl von Bedarfsindikatoren genügen. So sollte unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ursachen einer erhöhten kommunalen Kostenbelastung die Verteilung von Finanzzuweisungen nicht von politischen Ermessensentscheidungen auf der lokalen Ebene beeinflussbar sein (Grundsatz der geringen Strategieanfälligkeit). Anderenfalls könnte eine Kommune sich die Gewährung von großzügigen Leistungen relativ einfach refinanzieren, indem der durch das eigene Ausgabeverhalten geschaffene Sonderbedarf über den Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs kompensiert wird. In beiden Fällen, d. h. bei Zugrundelegung des Indikators der Bedarfsgemeinschaften ebenso wie des Indikators der Leistungsempfänger pro Einwohner, ist jedoch davon auszugehen, dass die tatsächliche Höhe der Schlüsselzuweisungen kaum manipuliert werden kann, da sich sowohl die Bildung von Bedarfsgemeinschaften als auch die

Tabelle 1

Ergebnisse der multivariaten Analyse verschiedener Bedarfsindikatoren im Bereich der sozialen Sicherung (Anmerkung: Die Koeffizienten wurden mittels OLS-Schätzung ermittelt. Standardfehler in Klammern. Die Anzahl der Sterne kennzeichnet das Signifikanzniveau: \*\*\* = 1%; \*\* = 5%; \* = 10%. R<sup>2</sup> steht für das Bestimmtheitsmaß der Regression).

|   | (1)                  | (2)                  | (3)                  | (4)                  | (5)                  | (6)                  | (7)                  |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Bevölkerung   | 0,468<br>(0,083)     | 0,424<br>(0,086)     | 0,421<br>(0,090)     | 0,469<br>(0,079)     | 0,428<br>(0,081)     | 0,750<br>(0,078)     | 0,719<br>(0,077)     |
| Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner                     |                      | 5754,78<br>(793,33)  | 5826,65<br>(2290,97) |                      | 5761,82<br>(743,12)  |                      |                      |
| Leistungsempfänger pro Einwohner                        | 2601,64<br>(358,42)  |                      |                      | 2599,16<br>(339,71)  |                      |                      |                      |
| Leistungsempfänger pro Bedarfsgemeinschaft              |                      | 54,42<br>(45,35)     |                      |                      |                      |                      |                      |
| Leistungsempfänger (unter 25) pro Einwohner             |                      |                      | 4,72<br>(2202,60)    |                      |                      |                      |                      |
| Steuerkraft pro Einwohner                               |                      |                      |                      |                      |                      | -0,003<br>(0,002)    |                      |
| Arbeitslosenquote                                       |                      |                      |                      |                      |                      |                      | 8,52<br>(2,40)       |
| Gesamtfläche (in ha) pro Einwohner                      | 95,65<br>(24,97)     | 96,50<br>(24,82)     | 94,20<br>(24,90)     | 95,45<br>(23,30)     | 91,87<br>(23,04)     | 17,22<br>(23,76)     | 18,05<br>(23,38)     |
| Halbtagschüler pro Einwohner                            | 608,33<br>(228,11)   | 625,89<br>(227,61)   | 617,73<br>(228,31)   | 607,75<br>(226,30)   | 610,99<br>(225,85)   | 645,28<br>(242,48)   | 614,82<br>(239,52)   |
| Ganztagsschüler pro Einwohner                           | 1511,43<br>(344,52)  | 1529,48<br>(343,50)  | 1534,27<br>(345,42)  | 1510,65<br>(342,24)  | 1525,13<br>(341,10)  | 1614,63<br>(367,47)  | 1661,93<br>(360,63)  |
| Unter-15-Jährige pro Einwohner                          | -2279,85<br>(632,50) | -2275,66<br>(686,49) | -1936,50<br>(674,92) | -2269,67<br>(429,58) | -1821,17<br>(439,41) | -1684,84<br>(667,74) | -1696,94<br>(656,54) |
| Über-65-Jährige pro Einwohner                           | -9,73<br>(443,03)    | -76,86<br>(447,17)   | -115,03<br>(448,76)  |                      |                      | 936,23<br>(448,82)   | 756,92<br>(446,48)   |
| Primäreinkommen pro Einwohner                           | 0,011<br>(0,002)     | 0,011<br>(0,002)     | 0,011<br>(0,002)     | 0,011<br>(0,002)     | 0,011<br>(0,002)     | 0,005<br>(0,002)     | 0,005<br>(0,002)     |
| Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte pro Einwohner | 209,38<br>(77,05)    | 206,82<br>(76,93)    | 203,85<br>(77,10)    | 209,18<br>(75,41)    | 201,62<br>(76,35)    | 217,07<br>(82,04)    | 279,67<br>(82,18)    |
| Konstante   | 623,28<br>(169,75)   | 512,42<br>(179,91)   | 585,56<br>(172,08)   | 620,23<br>(97,24)    | 550,45<br>(101,03)   | 636,12<br>(182,31)   | 587,92<br>(178,03)   |
| R <sup>2</sup>  | 0,6086               | 0,6115               | 0,6100               | 0,6086               | 0,6099               | 0,5580               | 0,5692               |

Quelle: Daten IT.NRW, eigene Schätzung.

Zahl der Leistungsempfänger dem Einfluss einer Kommune entziehen. Auch kann festgestellt werden, dass beide Indikatoren ohne größeren Erhebungsaufwand (und damit zu vergleichsweise geringen Transaktionskosten) sowie zeitnah über die amtliche Statistik zur Verfügung stehen (Grundsatz der leichten Datenverfügbarkeit). Wird schließlich davon ausgegangen, dass – wie dies bislang im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich der Fall ist – die sozialen Lasten der einzelnen Kommunen lediglich pauschal und nicht entsprechend der tatsächlich anfallenden Kosten abgegolten werden, verbinden sich mit beiden Indikatoren zudem positive Anreize zugunsten eines *sparsamen* Verhaltens auf der kommunalen Ebene (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit).<sup>41</sup>

#### **IV. Bewertung der Anschlussfähigkeit der ermittelten Bedarfsindikatoren an das bestehende Regelsystem des Finanzausgleichs**

Aus den theoretischen Überlegungen zur Relevanz von Pfadabhängigkeiten des institutionellen Wandels wurde für eine Reform des bestehenden Finanzausgleichs bereits abgeleitet, dass solche Vorschläge für eine Neufestlegung sozialer Bedarfsindikatoren eine größere Aussicht auf Zustimmungsfähigkeit bei den betroffenen Akteuren besitzen dürften, die sich ohne gravierende Friktionen in das bisherige Regelsystem einfügen lassen. In der Sprache der modernen Systemtheorie geht es hier um die *Anschlussfähigkeit* geplanter institutioneller Veränderungen an die bisher realisierte Ordnung. Beide Indikatoren – die Zahl der Bedarfsgemeinschaften ebenso wie die Zahl der Leistungsempfänger – tragen dieser Anforderung insofern Rechnung, wie diese der bisherigen Eigenlogik des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs in Gestalt der Präferenz zugunsten eines geeigneten Globalmaßstabs genügen, der die Verwendung einer Vielzahl von Einzelindikatoren zur Erfassung der räumlichen Streuung lokaler Soziallasten erübrigt und damit zugleich auch die praktische Handhabbarkeit für Politik und Verwaltung wesentlich erleichtert.

Jenseits dessen verbindet sich mit dem Hinweis auf institutionelle Pfadabhängigkeiten zugleich auch eine gegenüber der in herkömmlichen ökonomischen Analysen dominierenden allokativen Perspektive stärkere Berücksichtigung der von Institutionen ausgehenden Verteilungswirkungen. Unter der Annahme, dass nicht allein die kollektiven Wohlfahrtswirkungen den historischen Wandel von Institutionen erklären, sondern dieser häufig das Ergebnis gesellschaftlicher Verteilungskonflikte

---

<sup>41</sup> Dies schließt mit ein, dass über die pauschale Abgeltung auch ein Anreiz dazu gegeben wird, solche Formen der Arbeitsteilung im Zusammenwirken von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden zu entwickeln, die zu einer effizienten Aufgabenerfüllung beitragen. Dies ist überall dort von Bedeutung, wo – wie etwa im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe – es den Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden obliegt, sich unter Wirtschaftlichkeitsaspekten für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung auf Kreisebene oder eine individuelle Leistungsbereitstellung auf Gemeindeebene zu entscheiden.

ist, hängt die Kompatibilität von institutionellen Neuerungen mit dem bestehenden Regelsystem nicht zuletzt auch von den mit einer Reform verbundenen Verteilungswirkungen ab. Dabei gilt aus institutionenökonomischer Sicht allgemein, dass sowohl im Zeitablauf als auch beim Vergleich von verschiedenen Regelsystemen zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Vielzahl von gesellschaftlichen Institutionen existieren, die Interaktionsbeziehungen so strukturieren, dass Kooperationsgewinne realisiert werden. Alle diese Institutionen, die für die Stabilität individueller Erwartungen sorgen, was wiederum notwendig ist, um gesellschaftliche Kooperationsgewinne zu realisieren, können jedoch zugleich mit unterschiedlichen Verteilungseffekten verbunden sein.<sup>42</sup> Für die Neugestaltung eines bestehenden Regelsystems folgt daraus die Konsequenz, dass bei einer (absehbaren) reformbedingten Veränderung der bestehenden Verteilungsrelationen damit gerechnet werden muss, dass der politische Widerstand gegen eine solche Reform entsprechend groß ausfallen wird.

Bezogen auf den politischen Konflikt um die Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs bedeutet dies, dass über die Kompatibilität der beiden regressionsanalytisch ermittelten Bedarfsindikatoren mit den im vorherigen Teilkapitel genannten institutionellen Gestaltungsgrundsätzen hinaus, ergänzend auch eine Analyse der mit ihrem Einbau in den Finanzausgleich verbundenen Verteilungswirkungen relativ zum Status quo durchgeführt werden sollte, um weitere Anhaltspunkte für die politische Zustimmungsfähigkeit zu einer solchen Reform auf kommunaler Seite zu gewinnen. Zu diesem Zweck wurde eine einfache Vergleichsrechnung durchgeführt, bei der – wenn auch nur für den Indikator der *Zahl der Bedarfsgemeinschaften* – die Verteilungsergebnisse des bis 2008 zur Anwendung gekommenen Bedarfsindikators (Zahl der Arbeitslosen) jenen gegenübergestellt werden, die sich für 2008 aus einer Anwendung des neuen Indikators ergeben (würden).<sup>43</sup> Zwar sollten aufgrund der methodisch vereinfachten Berechnungsweise die in

---

<sup>42</sup> So stellt etwa *Knight* (1997, S. 28) in diesem Zusammenhang fest: „Die Stabilität von Institutionen und das geteilte Wissen um diese Stabilität ermöglicht die Etablierung von Verhaltensweisen, die kollektiven Nutzen produzieren. Insofern ist es nicht erstaunlich, dass der von den Institutionen erzeugte kollektive Nutzen den Ausgangspunkt für die Frage bildet, welche Rolle gesellschaftliche Institutionen spielen. Dies ist aber nur eine unvollständige Skizze“. Und weiter: „Das ausschlaggebende Unterscheidungsmerkmal alternativer institutioneller Formen liegt in ihren Verteilungseffekten. Obwohl sie alle Gewinne aus kollektiven Handeln erzeugen können, führen sie zu einer unterschiedlichen Verteilung dieser Gewinne“ (ebenda, S. 29).

<sup>43</sup> Um einen solchen Vergleich der unterschiedlichen Abdeckung bestehender Sozialausgaben durchzuführen, wurde der entsprechende (Punkt-)Wert des Soziallastenansatzes mit dem Grundbetrag des jeweiligen Finanzausgleichsjahres multipliziert, um die ausgewiesene monetäre Größe zu erhalten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei dem so ermittelten monetären Soziallastenansatz um einen 100%-Wert handelt. Innerhalb des Finanzausgleichsgesetzes erfolgt bei den Gemeinden jedoch lediglich ein Ausgleich von 90 % der Differenz zwischen Ausgleichsmesszahl und Steuerkraftmesszahl. Die Steuerkraftmesszahl als Kennzahl für die Einnahmekraft jeder Gemeinde wurde jedoch aus Vereinfachungsgründen bei der den Tabellenwerten zugrunde liegenden Berechnung vernachlässigt. Ebenfalls aus Gründen der rechnerischen Einfachheit blieben auch bei der Ermittlung der prozentualen Abdeckung der Sozialausgaben durch den kommunalen Finanzausgleich die jeweilige Steuerkraft der Gemeinden bzw. die Umlagekraft der Kreise unberücksichtigt.

Tabelle 2 ausgewiesenen Werte nicht überinterpretiert werden. Dennoch ist erkennbar, dass – wenn auch nicht alle – so doch der überwiegende Teil der nordrhein-westfälischen Kommunen, insbesondere aber die Gruppe der vor dem Landesverfassungsgericht klagenden Kommunen (Kreis Recklinghausen), von einer Neugestaltung des Soziallastenansatzes unter Verwendung des Indikators *Bedarfsgemeinschaften* in Form einer vergleichsweise höheren Abdeckung bestehender Sozialausgaben je Bedarfseinheit profitiert.

Aus Sicht einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik deutet dieses Ergebnis zusätzlich darauf hin, dass sich mit den ermittelten Bedarfsindikatoren und deren Integration in das Finanzausgleichssystem die Möglichkeit zu einer wechselseitig zustimmungsfähigen Lösung im Konflikt zwischen Landes- und Kommunalebene verbindet.

### **D. Unerwünschter Neutralisierungseffekt bei der Gewährung von Ausgleichsleistungen für kommunale Sonderbedarfe**

Neben dem Konflikt um die Erfassung bestehender Soziallasten bedarf auch der von Seiten der klagenden Kommunen vorgebrachte Vorwurf der nichtintendierten Nebenwirkungen im Zusammenspiel des Finanzausgleichs auf Gemeinde- und Kreisebene einer eigenen – wenn auch deutlich kürzer ausfallenden – Betrachtung. Im Zentrum der Kritik steht dabei die vermeintliche Neutralisierung von anerkannten Sonderbedarfen aufgrund des Rückkopplungseffekts zwischen dem Schlüsselzuweisungssystem auf Gemeindeebene und den Kreisschlüsselzuweisungen.<sup>44</sup> Hierdurch komme es zu einem systematischen *Bruch im Ausgleichssystem zwischen Kreis- und Gemeindeebene*, was vor allem mit Blick auf den Bereich der Soziallasten zu einer Benachteiligung für die klagenden Kommunen führe. Weil die Ausgleichsleistung für diesen anerkannten Bedarf, die im Rahmen der Berechnung und Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die gesamte Gemeindeebene erfolgt, bei der Bestimmung der Finanzkraft der Kreise mitberücksichtigt wird, vermindern sich auf der Kreisebene die entsprechenden Kreisschlüsselzuweisungen.

Dieser Effekt (und somit folglich auch der sich daraus ergebende Konflikt zwischen Landesgesetzgeber und negativ betroffenen Kommunen) kann auf zwei institutionelle Ausgestaltungsmerkmale des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs zurückgeführt werden: So werden zum einen bestehende kommunale Soziallasten zwar erfasst, dies geschieht allerdings ausschließlich im Rahmen der Berechnung der Finanzzuweisungen an die Gemeinden. Zum anderen werden diese gemeindlichen Schlüsselzuweisungen *ungekürzt*, d. h. unter Einrechnung der für Soziallasten

---

<sup>44</sup> Siehe hierzu im einzelnen *Junkernheinrich / Micosatt* (2009). Siehe für eine zusammenfassende Darstellung des Problems auch *Döring et al.* (2010, S. 204ff.).



Tabelle 2

**Sozialausgaben je Arbeitsloser, Sozialausgaben je Bedarfsgemeinschaft sowie Abdeckung der Sozialausgaben durch den Sozialansatz im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs des Landes Nordrhein-Westfalen (2006 – 2008)**

| Gebietskörperschaft      | KFA 2006                               |  | KFA 2007                               |  | KFA 2008                                      |  |
|--------------------------|--|--|--|--|---|--|
|                          | Sozialausgaben je Arbeitsloser in Euro | Abdeckung der Sozialausgaben durch den Sozialansatz in % | Sozialausgaben je Arbeitsloser in Euro | Abdeckung der Sozialausgaben durch den Sozialansatz in % | Sozialausgaben je Bedarfsgemeinschaft in Euro | Abdeckung der Sozialausgaben durch den Sozialansatz in % |
| <b>Kreisfreie Städte</b> | <b>2.444,5</b>                         | <b>25,4</b>  | <b>2.562,4</b>                         | <b>26,8</b>  | <b>2.412,2</b>                                | <b>32,1</b>  |
| <b>Kreise (inkl. KV)</b> | <b>2.434,5</b>                         | <b>25,6</b>  | <b>2.402,0</b>                         | <b>28,5</b>  | <b>2.645,5</b>                                | <b>29,3</b>  |
| Kleve                    | 3.678,5                                | 16,9   | 3.732,7                                | 18,4   | 5.058,4                                       | 15,3   |
| Mettmann                 | 2.540,5                                | 24,5   | 2.487,2                                | 27,6   | 2.335,8                                       | 33,1   |
| Rhein-Kreis Neuss        | 2.090,5                                | 29,8   | 1.888,2                                | 36,3   | 1.992,2                                       | 38,8   |
| Viersen                  | 2.214,6                                | 28,1   | 2.114,8                                | 32,4   | 2.170,1                                       | 35,7   |
| Wesel                    | 2.253,1                                | 27,6   | 2.209,8                                | 31,0   | 2.169,6                                       | 35,7   |
| Aachen                   | 2.014,9                                | 30,9   | 2.196,6                                | 31,2   | 2.123,2                                       | 36,5   |
| Düren                    | 3.951,0                                | 15,7   | 4.373,4                                | 15,7   | 4.954,0                                       | 15,6   |
| Rhein-Erft-Kreis         | 1.990,6                                | 31,3   | 2.156,1                                | 31,8   | 2.200,5                                       | 35,2   |
| Euskirchen               | 2.049,4                                | 30,4   | 2.045,3                                | 33,5   | 2.472,9                                       | 31,3   |
| Heinsberg                | 1.786,7                                | 34,8   | 1.852,2                                | 37,0   | 2.180,3                                       | 35,5   |
| Oberbergischer Kreis     | 1.951,9                                | 31,9   | 1.881,6                                | 36,4   | 2.333,5                                       | 33,2   |
| Rhein.-Bergischer Kreis  | 2.030,1                                | 30,6   | 2.018,4                                | 34,0   | 3.172,0                                       | 24,4   |
| Rhein-Sieg-Kreis         | 2.673,8                                | 23,3   | 2.793,6                                | 24,5   | 2.565,3                                       | 30,2   |
| Borken                   | 3.936,0                                | 15,8   | 3.659,4                                | 18,7   | 4.394,5                                       | 17,6   |
| Coesfeld                 | 3.930,7                                | 15,8   | 3.551,4                                | 19,3   | 5.566,1                                       | 13,9   |
| <b>Recklinghausen</b>    | <b>1.827,8</b>                         | <b>34,0</b>  | <b>1.887,3</b>                         | <b>36,3</b>  | <b>2.087,5</b>                                | <b>37,1</b>  |
| Steinfurt                | 4.426,4                                | 14,1   | 4.378,8                                | 15,7   | 5.075,8                                       | 15,2   |
| Warendorf                | 2.386,1                                | 26,1   | 2.233,9                                | 30,7   | 2.376,7                                       | 32,6   |



Fortsetzung Tabelle 2

| Gebietskörperschaft                           | KFA 2006                               |  | KFA 2007                               |  | KFA 2008                                      |  |
|---|--|--|--|--|---|--|
|   | Sozialausgaben je Arbeitsloser in Euro | Abdeckung der Sozialausgaben durch den Sozialansatz in % | Sozialausgaben je Arbeitsloser in Euro | Abdeckung der Sozialausgaben durch den Sozialansatz in % | Sozialausgaben je Bedarfsgemeinschaft in Euro | Abdeckung der Sozialausgaben durch den Sozialansatz in % |
| Glückersloh                                   | 1.573,3                                | 39,5   | 1.412,2                                | 48,5   | 1.023,4                                       | 75,6   |
| Herford                                       | 1.225,6                                | 50,8   | 1.773,0                                | 38,7   | 2.227,3                                       | 34,7   |
| Höxter  | 1.581,1                                | 39,3   | 1.570,0                                | 43,7   | 1.806,0                                       | 42,9   |
| Lippe   | 2.028,5                                | 30,7   | 2.010,3                                | 34,1   | 1.921,0                                       | 40,3   |
| Minden-Lübbecke                               | 4.047,7                                | 15,4   | 4.161,7                                | 16,5   | 4.031,0                                       | 19,2   |
| Paderborn                                     | 1.915,4                                | 32,5   | 1.894,3                                | 36,2   | 1.945,6                                       | 39,8   |
| Ennepe-Ruhr-Kreis                             | 3.940,3                                | 15,8   | 3.778,7                                | 18,1   | 3.805,6                                       | 20,3   |
| Hochsauerlandkreis                            | 3.699,8                                | 16,8   | 3.469,0                                | 19,8   | 4.103,0                                       | 18,9   |
| Märkischer Kreis                              | 2.072,5                                | 30,0   | 2.081,4                                | 32,9   | 2.274,7                                       | 34,0   |
| Olpe  | 1.888,8                                | 32,9   | 1.887,8                                | 36,3   | 2.292,1                                       | 33,8   |
| Stiegen-Wittgenstein                          | 2.245,0                                | 27,7   | 2.212,3                                | 31,0   | 2.412,6                                       | 32,1   |
| Soest   | 1.750,7                                | 35,5   | 1.712,5                                | 40,0   | 1.878,6                                       | 41,2   |
| Umma  | 1.785,0                                | 34,9   | 1.220,5                                | 56,2   | 1.993,7                                       | 38,8   |
| Summe (kreisangehöriger und kreisfreier Raum) | 2.439,6                                | 25,5   | 2.483,4                                | 27,6   | 2.517,8                                       | 30,7   |

Quelle: Daten Innenministerium NRW; eigene Berechnungen.

gewährten Zuweisungen bei der Berechnung der Umlagekraftmesszahl bzw. der Ermittlung der Kreisumlage zugrunde gelegt, die wiederum für die Höhe der Finanzzuweisungen an die Kreise maßgeblich ist. Beide institutionellen Ausgestaltungsmerkmale gemeinsam bewirken jedoch einen negativen Kürzungs- und damit Verteilungseffekt bei all jenen Kommunen, die – sonderbedarfsbedingt – zunächst einen vergleichsweise höheren Anteil an Finanzzuweisungen erhalten haben. Damit verlieren die betroffenen Kommunen auf Kreisebene wieder einen Teil der Finanzmittel, der ihnen auf Gemeindeebene gewährt wurde.

### **I. Status-quo-Situation und institutionelle Eigenlogik des Ausgleichssystems im Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisebene**

Für eine ökonomische Bewertung des Zusammenspiels von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich sind sowohl Effizienz- als auch Verteilungsüberlegungen in Rechnung zu stellen. Eine allein an den distributiven Finanzausgleichswirkungen ansetzende Betrachtung würde demgegenüber zu kurz greifen, da die horizontalen Verteilungsergebnisse letztlich nur Ausdruck von zwei unterschiedlichen Tatbeständen sind: Dies ist einerseits die Unmöglichkeit, Einzelfall- bzw. Ergebnissgerechtigkeit für alle Kommunen oder Gebietskörperschaftsgruppen bereits über die Finanzbedarfsmessung zu erreichen, da ein objektiv feststellbarer und genau quantifizierbarer Finanzbedarf nicht ermittelt werden kann.<sup>45</sup> Aus institutionenökonomischer Sicht zweckmäßiger ist hier vielmehr – wie im vorherigen Kapitel erläutert – die Herstellung von Verfahrensgerechtigkeit im Sinne eines Konsenses über die bei der Bestimmung von Finanzbedarfsindikatoren einzuhaltenden Auswahl- bzw. Verfahrensgrundsätze. Andererseits darf der Sachverhalt nicht ignoriert werden, dass der Landesgesetzgeber hinsichtlich der Gewichtung von allokativen und distributiven Zielsetzungen über einen Entscheidungsspielraum verfügt bzw. verfügen muss, weil es ansonsten nicht möglich wäre, die beiden miteinander konfligierenden Ziele gegeneinander abzuwägen.<sup>46</sup>

Sieht man von diesen eher grundsätzlichen Überlegungen ab, folgt die konkrete Ausgestaltung des *Zusammenspiels von Gemeinde- und Kreisebene* innerhalb des kommunalen Finanzausgleichssystems in Nordrhein-Westfalen dem sogenannten Zwei-Säulen-Modell. Systematisch kann bei der Gestaltung der Finanzausgleiche für Gemeinden und Kreise je nach Bildung von Teilschlüsselmassen zwischen einem Ein-Säulen-, einem Zwei-Säulen- sowie einem Drei-Säulen-Modell differenziert werden.<sup>47</sup> Während bei der zuerst genannten institutionellen Variante auf eine

---

<sup>45</sup> Siehe hierzu auch *Döring* (2007, S. 42 ff.) mit weiteren Literaturverweisen.

<sup>46</sup> Siehe hierzu auch *Scherf* (1998, S. 68 f.).

<sup>47</sup> Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen auch *Henneke* (2008, S. 498 ff.), der allerdings nicht explizit zwischen diesen drei Modellen differenziert.

gesonderte Ableitung von Teilschlüsselmassen für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden sowie Kreise verzichtet wird, erfolgt beim Zwei-Säulen-Modell eine Aufteilung der gesamten Schlüsselmasse in zwei Teilschlüsselmassen, wobei einerseits für die Kreisebene und andererseits für die Ebene der Gemeinden insgesamt (d. h. kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) jeweils eine eigene Teilmasse festgelegt wird. Bei der dritten Variante werden jeweils Teilschlüsselmassen für alle drei kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen (Kreise, kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte) gebildet. Anders als bei dieser Ausgestaltungsvariante muss bei Anwendung des Zwei-Säulen-Modells – und damit im Fall von Nordrhein-Westfalen – bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Kommunen berücksichtigt werden, dass zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden ein unterschiedliches Aufgabenspektrum besteht. Konkret bedeutet dies, dass ein institutionelles Verfahren gefunden werden muss, das den kreisfreien Städten zusätzliche Finanzmittel zuteilt, um so eine angemessene Kompensation für die Erfüllung derjenigen Aufgaben zu gewähren, die von kreisangehörigen Gemeinden nicht zu erfüllen sind (da diese dort auf Kreisebene erledigt werden).

Finanzausgleichstechnisch geschieht dies in Nordrhein-Westfalen zum einen dadurch, dass Sonderbedarfe – so auch die kommunalen Soziallasten – als nur einmal anfallend eingestuft und daher auch nur einmal im System des Finanzausgleichs (hier: auf Gemeindeebene) berücksichtigt werden. Zum anderen wird dies über eine *Belastung* der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlage realisiert, um auf diese Weise dem Tatbestand Rechnung zu tragen, dass im Unterschied zu den kreisfreien Städten innerhalb des Gesamtkreises die öffentlichen Aufgaben – und dazu zählen auch die Sozialleistungen – teilweise durch den Kreis und zum Teil durch die kreisangehörigen Gemeinden erfüllt werden. Aus institutionenökonomischer Sicht müsste eine Neugestaltung des Ausgleichssystems zwischen Gemeinde- und Kreisebene nicht allein an die dargestellte Eigenlogik des bestehenden Regelsystems anschlussfähig sein. Sie müsste zugleich auch der Anforderung genügen, zu einer pareto-superioren Lösung gemessen an der Status-quo-Situation zu führen. Ob eine solche Option besteht oder ob der bestehende Ausgleichsmechanismus bereits als ökonomisch sachgerecht bewertet werden kann, soll im nachfolgenden Teilkapitel näher untersucht werden.

## **II. Bestehende Dilemma-Situation und mögliche institutionelle Lösungen**

Unter der Zielsetzung einer effizienten staatlichen Aufgabenerfüllung bildet bezogen auf Kreise und kreisangehörige Gemeinden die arbeitsteilige Organisation des staatlichen Aufgabenbereichs Sozialleistungen den Ausgangspunkt für die weitere Betrachtung. Hierbei ist zwischen der Trägerschaft für die Aufgabe, der Durchführung dieser Aufgabe sowie der Trägerschaft für die Kosten der Aufgabenerfüllung zu unterscheiden. Dieses Problem besteht im Hinblick auf die kreisfreien

Städte nicht, da dort alle drei genannten Teilaufgaben in einer Hand liegen. Aus institutionenökonomischer Sicht kann das Verhältnis von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden – nicht allein, aber auch im Sozialbereich – als eine *Prinzipal-Agenten-Beziehung* und damit als einseitige Dilemma-Situation interpretiert werden, wobei die kreisangehörigen Gemeinden als Prinzipale und die Kreise als Agenten auftreten. Sofern jedoch der Prinzipal die Aktivitäten des Agenten bei der Aufgabenerfüllung aufgrund bestehender Informationsasymmetrien nicht direkt kontrollieren kann, d. h. wenn nennenswerte Ermessensspielräume in der Umsetzung der übertragenen Aufgabe – wie dies auch im Bereich der sozialen Sicherung der Fall ist – bestehen, stellt sich die Frage, wie der Prinzipal die Anreize für den Agenten ausgestalten kann, so dass anstelle der latent drohenden Gefahr einer einseitigen Ausbeutung des Prinzipals durch den Agenten für eine effiziente Aufgabenerfüllung im Zusammenspiel beider Akteure gesorgt werden kann.<sup>48</sup>

Gemäß der Prinzipal-Agent-Theorie ist eine effizienzorientierte Lösung des Ausbeutungsproblems nur dann gewährleistet, wenn der jeweilige Agent (Kreis) die Finanzierung der entsprechenden Aufgabe vollständig übernimmt und der Prinzipal (kreisangehörige Gemeinden) dafür einen festen Betrag als Kompensationsleistung an die ausführende Ebene zahlt. Diese theoretische Lösung deckt sich mit dem Konzept der Vollzugs- bzw. Ausführungskonnexität. Würde nach dem Prinzip der Gesetzeskausalität verfahren, d. h. müsste der Prinzipal für die (vollständige) Finanzierung der Ausgaben aufkommen, könnte ein *Moral-hazard-Problem* entstehen, da der Agent in diesem Fall keinen starken Anreiz hätte, die übertragene Aufgabe kostenminimal und damit wirtschaftlich durchzuführen. Die ausschließliche Berücksichtigung der bestehenden Soziallasten auf der Gemeindeebene gekoppelt mit einer (pauschalen) Refinanzierung der mit Erfüllung von Sozialaufgaben verbundenen Ausgaben auf Kreisebene über den *Umweg* der Kreisumlage, wie dies im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich bereits aktuell der Fall ist, erfüllt somit aus institutionenökonomischer Sicht die notwendige Effizienzanforderung. Daraus resultierende *Neutralisierungseffekte* sind in Anbetracht dessen lediglich als Opportunitätskosten zu verstehen, die aus einer nur auf diesem Wege zu gewährleistenden effizienten Aufgabenerfüllung im arbeitsteiligen Verhältnis von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden resultieren.

Die mit der Neutralisierungsthese kritisierten Rückkopplungseffekte zwischen dem Finanzausgleich für Gemeinden und dem für Kreise lassen sich darüber hinaus aber auch unter Bezug auf das interkommunale Gleichbehandlungsgebot und damit aus der Verteilungsperspektive heraus kritisch hinterfragen. Wird der These gefolgt, bestünde eine Lösung des Problems in der (zusätzlichen) Anerkennung von sozialen Bedarfen auch auf der Kreisebene, was entweder indirekt durch eine nur teilweise Berücksichtigung der auf Gemeindeebene veranschlagten Soziallasten bei der Be-

---

<sup>48</sup> Siehe hierzu Richter/Furubotn (1996, S. 201 ff.) oder auch Feldmann (1995, S. 132 ff.). Siehe zur Anwendung im Rahmen der Theorie des Fiskalföderalismus Döring/Stahl (2000, S. 515 f.) oder auch Huber/Lichtblau (1999, S. 75 f.).

rechnung der Umlagekraft der Kreise oder direkt durch die Einführung eines eigenen Soziallastenansatzes im Rahmen der Finanzbedarfsbestimmung der Kreise praktiziert werden könnte. Eine solche Lösung würde jedoch der institutionellen Eigenlogik des Finanzausgleichssystems in Nordrhein-Westfalen widersprechen, bei der ökonomisch zutreffend davon ausgegangen wird, dass Soziallasten nur einmal anfallen und daher auch nur einmal im System des Finanzausgleichs zu berücksichtigen sind. Da im Unterschied zu den kreisfreien Städten innerhalb des Gesamtkreises die öffentlichen Aufgaben – und dazu zählen auch die Sozialleistungen – teilweise durch den Kreis und zum Teil durch die kreisangehörigen Gemeinden erfüllt werden, sollte sich eine Bewertung der mit dem Kreisfinanzausgleich verbundenen Verteilungswirkungen daher auch nur auf die Ebene des Gesamtkreises im Vergleich zu den kreisfreien Städten beziehen.

Zwar führen die beschriebenen Interdependenzwirkungen zwischen den Schlüsselzuweisungssystemen auf Gemeinde- und Kreisebene zu einer teilweisen Kompensation der ursprünglichen Finanzausgleichswirkungen. Daraus kann jedoch nicht pauschal gefolgert werden, dass das bestehende Ausgleichssystem seinen von der Landesverfassung vorgegebenen Zweck, einen Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzkraft herzustellen, nicht erfüllt. Würde der kommunale Finanzausgleich nämlich für kreisfreie wie für kreisangehörige Städte und Gemeinden das gleiche Ergebnis liefern, käme es aufgrund einer sachlich nicht berechtigten Gleichbehandlung von ungleichen Sachverhalten zu einem Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Denn in diesem Fall würden die kreisfreien Städte, die ja im Unterschied zu den kreisangehörigen Gemeinden zusätzlich die Kreisaufgaben zu erfüllen haben, eindeutig schlechter behandelt. Erst durch die Interdependenz von Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage – und damit verbunden auch der *belasteten* Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden – wird sichergestellt, dass kreisfreier und kreisangehöriger Raum gemäß ihren verschiedenen Aufgaben- und Ausgabenbelastungen auch jeweils unterschiedlich behandelt werden. Mit anderen Worten: Der angeblich unerwünschte und nicht zielkonforme Verteilungsmechanismus im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich garantiert somit überhaupt erst, dass dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung entsprochen wird und stellt daher keineswegs eine willkürliche oder sachwidrige Lösung dar.

## E. Zusammenfassung

Gegenstand des vorliegenden Beitrags ist der aktuelle politische Konflikt zwischen der Landes- und Kommunalebene um die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichssystems in Nordrhein-Westfalen. Die von einem Teil der Kommunen beim Landesverfassungsgericht eingereichte Klage wurde dabei als Indiz einer Krise des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems gewertet. Im Mittelpunkt der Analyse stand die von den Kommunen als unzureichend kritisierte Erfassung bestehender Soziallasten ebenso wie die zwischen Gemeinde- und Kreisebene

sich ergebenden fiskalischen Neutralisierungseffekte insbesondere mit Blick auf jene Kommunen, die durch hohe Sozialausgaben gekennzeichnet sind.

Ziel des Beitrags war es, eine institutionelle Lösung zur Überwindung der bestehenden Krisensituation aufzuzeigen. Zu diesem Zweck wurde in einem ersten Schritt das Konzept einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik entwickelt, welches unter anderem durch eine strikte Status-quo-Orientierung, die Berücksichtigung von sozialen Dilemma-Situationen und institutionellen Pfadabhängigkeiten sowie die Ableitung von aus Sicht der Konfliktparteien potenziell zustimmungsfähigen Reformoptionen gekennzeichnet ist. In einem zweiten Schritt wurde dieses Konzept auf den aktuellen politischen Konflikt um die Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs angewendet, um dabei – fundiert durch eine empirische Analyse – sowohl institutionelle Verfahrensgrundsätze als auch einen entsprechenden Indikator für eine angemessene Erfassung kommunaler Soziallasten zu identifizieren, die beide aus institutionenökonomischer Sicht als potenziell zustimmungsfähig ebenso wie anschlussfähig an das bestehende Regelsystem gelten können. Demgegenüber wurden die ebenfalls kritisierten fiskalischen Neutralisierungseffekte als intendierte Folge einer effizienten Ausgestaltung der bestehenden Prinzipal-Agent-Struktur zwischen Gemeinden und Kreisen im Bereich der arbeitsteiligen Erfüllung von Sozialaufgaben bewertet.

## Literatur

- Anton, S. / Diemert, D. (2009):* Gemeindefinanzbericht 2009 im Detail – Kommunalfinanzen im freien Fall?, *Der Städtetag* 62 (5), S. 10 – 85.
- Arrow, K. J. (1985):* The Economics of Agency, in: Pratt, J. W. / Zeckhauser, R. J. (eds.): *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston, pp. 37 – 51.
- Baretti, C. / Langmantel, E. (2002):* Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Brennan, G. / Buchanan, J. M. (1985):* The Reason of Rules – Constitutional Political Economy, Cambridge (MA) et al.
- Buchanan, J. M. (1971):* Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaften zu ihren Nachbardisziplinen, in: Jochimsen, R. / Knobel, H. (Hg.): *Gegenstand und Methoden der Nationalökonomie*, Köln, S. 88 – 105.
- Buchanan, J. M. (1975):* The Limits of Liberty, Chicago.
- Budde, R. / Junkernheinrich, M. (1986):* Kommunale Inzidenz eines Arbeitslosenansatzes im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich, Bochum.
- Büttner, T. / Holm-Hadulla, F. / Parsche, R. / Starbatty, C. (2008):* Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, München.
- Coase, R. (1937):* The Nature of the Firm, wiederabgedruckt in: Coase, R. (1990): *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago und London, pp. 33 – 56.

- Coase, R. (1960): The Problem of Social Cost, wiederabgedruckt in: Coase, R. (1990): The Firm, the Market, and the Law, Chicago und London, pp. 1 – 31.
- Döring, T. (1999): Probleme des Länderfinanzausgleichs aus institutionenökonomischer Sicht, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 48, S. 231 – 264.
- Döring, T. (2001): Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung – Grundfragen und Anwendungsfall der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems in Deutschland, Marburg.
- Döring, T. (2007): Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, Wirtschaftsdienst 87, S. 40 – 47.
- Döring, T. / Otter, N. / Rischkowsky, F. / Aigner, B. (2010): Angemessene Finanzausstattung der Kommunen unter Berücksichtigung bestehender Soziallasten, Villach.
- Döring, T. / Postlep, R.-D. (2006): Neugestaltung des Soziallastenausgleichs im kommunalen Finanzausgleich des Landes Hessen, Kassel.
- Döring, T. / Stahl, D. (2000): Die föderale Finanzverfassung – grundlegend reformbedürftig?, Raumforschung und Raumordnung 58, S. 512 – 518.
- Eisenhardt, K. M. (1989): Agency Theory: An Assessment and Review, Academy of Management Review 14, pp. 57 – 74.
- Engerer, H. / Voigt, S. (2002): Institutionen und Transformation – Mögliche Politikimplikationen der Neuen Institutionenökonomik, in: Zimmermann, K. F. (Hg.): Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft, Heidelberg, S. 149 – 215.
- Feldmann, H. (1995): Eine institutionalistische Revolution?, Berlin.
- Gerecke, U. (1998): Soziale Ordnung in der modernen Gesellschaft, Tübingen.
- Hayek, F. A. von (1981): Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. III, Landsberg am Lech.
- Henneke, H.-G. (2008): Der kommunale Finanz- und Belastungsausgleich 2008 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise, Der Landkreis 78, S. 494 – 508.
- Homann, K. / Suchanek, A. (2000): Ökonomik – eine Einführung, Tübingen.
- Huber, B. / Lichtblau, K. (1999): Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 44, S. 69 – 93.
- Junkernheinrich, M. (1992): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Berlin.
- Junkernheinrich, M. / Micosatt, G. (1998): Sachgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich, Berlin.
- Junkernheinrich, M. / Micosatt, G. (2009): Neutralisierung von Sonderbedarfen im kreisangehörigen Raum – Rückkopplungen zwischen Gemeinde- und Kreisschlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen und ihre Bedeutung für den Kreis Recklinghausen, Bottrop und Kaiserslautern.
- Kirchgässner, G. (1999): Ökonomische Politikberatung und kritischer Rationalismus, in: Pies, I. / Leschke, M. (Hg.): Karl Poppers Kritischer Rationalismus, Tübingen, S. 193 – 225.
- Knight, J. (1997): Institutionen und gesellschaftlicher Konflikt, Tübingen.

- Kops, M.* (1989): Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Opladen.
- Leipold, H.* (1987): Vertragstheoretische Begründung staatlicher Aufgaben, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 16, S. 177 – 182.
- Leipold, H.* (1996): Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung, in: Cassel, D. (Hg.): *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*, Berlin, S. 93 – 115.
- Leschke, M. / Sauerland, D.* (2000): Zwischen Pigou und Buchanan? Der Beitrag von Ronald Coase zu einer institutionenorientierten Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Pies, I. / Leschke, M. (Hg.): *Ronald Coase‘ Transaktionskostenansatz*, Tübingen, S. 181 – 210.
- Locher, K.* (1991): Auswege aus Gefangen-Dilemma-Situationen, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 20, S. 60 – 64.
- Meffert, H. / Müller, W.* (2008): *Kommunaler Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz*, Stuttgart.
- North, D. C.* (1988): *Theorie des institutionellen Wandels*, Tübingen.
- North, D. C.* (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge (MA).
- Nurmi, H.* (1998): *Rational Behavior and the Design of Institutions*, Cheltenham.
- Ostrom, E.* (1990): *Governing the Commons*, Cambridge (MA).
- Parsche, R. / Steinherr, M. / Bernhard, M.* (1995): *Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen*, München.
- Parsche, R. / Steinherr, M. / Koll, R.* (1998): *Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz*, München.
- Penz, R.* (1999): *Legitimität und Viabilität – Zur Theorie der institutionellen Steuerung der Wirtschaft*, Marburg.
- Pies, I.* (1993): *Normative Institutionenökonomik*, Tübingen.
- Pies, I.* (2000): *Ordnungspolitik in der Demokratie*, Tübingen.
- Reding, K.* (1995): *Kommunaler Finanzausgleich*, in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, S. 533 – 541.
- Richter, R. / Furubotn, E.* (1999): *Neue Institutionenökonomik*, 2. Auflage, Tübingen.
- Sappington, D.E.M.* (1991): Incentives in Principal-Agent Relationships, *Journal of Economic Perspectives* 5, pp. 45 – 66.
- Scherf, W.* (1998): *Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage*, Frankfurt.
- Schwarz, K.-A.* (1997): *Der kommunale Finanzausgleich – Verfassungsrechtliche Grundlagen und Anforderungen*, *Der Gemeindehaushalt* 98, S. 25 – 29.
- StädteTag Nordrhein-Westfalen* (2009): *Gemeindefinanzbericht 2009 – Haushaltsnotlagen als Normalfall?*, Eildienst, 11 / 2009, S. 315 – 363.
- Vanberg, V.* (1981): *Liberaler Evolutionismus oder vertragstheoretischer Konstitutionalismus?*, Tübingen.
- Vanberg, V.* (1983): *Der individuelle Ansatz zu einer Theorie der Entstehung und Entwicklung von Institutionen*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 2, S. 50 – 69.



- Voigt, S.* (1996): Die konstitutionelle Ökonomik als Herausforderung für die Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Pies, I. / Leschke, M. (Hg.): James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen, S. 157 – 183.
- Watrin, C.* (1992): Friedrich A. von Hayek – Die schöpferischen Kräfte einer freien Gesellschaft, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 41, S. 207 – 212.
- Watrin, C.* (1999): Soziale Dilemmata und Ordnungspolitik, in: Schüller, A. / Watrin, C. (Hg.): Wirtschaftliche Systemforschung und Ordnungspolitik, Stuttgart, S. 35 – 54.
- Williamson, O. E.* (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York und London.
- Williamson, O. E.* (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York und London.
- Williamson, O. E.* (1996): The Mechanisms of Governance, New York und Oxford.
- Zimmermann, H. / Henke, K.-D. / Broer, M.* (2009): Finanzwissenschaft, 10. Auflage, München.

# **Warum Law and Economics als Methode auch für die Finanzwissenschaft fruchtbar gemacht werden kann**

## **Korreferat zu dem Beitrag von Thomas Döring**

### **Möglichkeiten zur Überwindung der aktuellen Krise des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems aus Sicht einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik**

Von *Jürgen Backhaus*, Erfurt

Wer den umfangreichen Text von Herrn Prof. Dr. *Thomas Döring* zur Hand nimmt, ist bereits nach wenigen Seiten völlig ernüchtert, weil der Autor, der sich seit zehn Jahren mit diesem Thema beschäftigt, im Wesentlichen den Schriftsatz der Gemeinde Recklinghausen, der gegen den Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen gerichtet ist – es handelt sich um den kommunalen Finanzausgleich –, im Einzelnen diskutiert und ausschweifend darstellt, und dann einzelne Argumente mit Teilen aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus zu entkräften sucht. Dies tut er auch mit zum Teil selbst erhobenen Daten, zum anderen mit Daten des Deutschen Industrieinstituts. So weit, so gut. Das eigentliche Problem des kommunalen Finanzausgleichs, das der Gesetzgeber auf raue Weise in den Griff zu bekommen versuchte, liegt aber darin, dass der kommunale Finanzausgleich, wie auch immer gestaltet, stets nur Anreize zu Fehlverhalten generieren wird. Dies hätte dem Autor, der immer wieder an demselben Problem ansetzt, eigentlich auffallen müssen. Er kommt aber nicht zu der wesentlichen Erkenntnis, weil ihm ein geeignetes Analyseinstrument fehlt.

Wenn wir zum Beispiel lesen, dass die Gemeinde Recklinghausen und auch andere, die Mitklage führen, zum Beispiel Kulturbetriebe noch relativ günstig ausstatten, wissen wir nicht, da es sich um Prozentzahlen handelt, in wie weit dort auf das vertretbare Minimum bereits hinuntergefahren wurde. Sind diese Ausgaben eigentlich im Sozialsektor anzusiedeln? Damit sind wir zu der eigentlich zentralen Frage gelangt: Woher kommen die überhöhten Ausgaben im Sozialbereich?

Der Leser, der sich mit dieser Fülle aus obiter dicta-Bemerkungen zu Gerichtsurteilen und schwer interpretierbaren Rohdaten auseinanderzusetzen hat, greift nach einigen Seiten zur Literaturliste und sieht mit Erstaunen und Entsetzen, dass der Autor den analytischen Ansatz Law and Economics offenbar nicht kennt bzw. ihn zwar sporadisch anfügt, sich aber nicht zunutze zu machen weiß.

Der Autor weist mehrfach darauf hin, dass der kommunale Finanzausgleich zu Fehlanreizen führt. Da er den Ansatz Law and Economics nicht nutzt, insbesondere nicht den Ansatz Constitutional Law and Economics, ist seine Analyse ermüdend und im Prinzip nicht besonders zielführend. Die Rechtsökonomie lebt aus Gegenmodellen, man hätte also das Gegenmodell einer integrierten Unternehmung Nordrhein-Westfalen entwerfen müssen, in der die verschiedenen Kommunen um die jeweiligen Aufträge konkurrieren.<sup>1</sup> Nun kann man sich vorstellen, dass die klagenden Gemeinden landesweit zu einem Wettbewerb eingeladen werden können, so dass sie ihre Sozialfälle, das ist ja wohl das Hauptproblem Recklinghausens und der anderen Kläger, etwas kostengünstiger an andere Kommunen abgeben können, die mit diesen Problemen leichter fertig werden. Es ist überhaupt nicht einzusehen, warum in schwächer besiedelten Gegenden Nordrhein-Westfalens nicht Kommunen anbieten könnten, diese Sozialfälle zu übernehmen. Tatsächlich wissen wir, dass die sogenannten Sozialfälle als Hartz IV-Empfänger sehr bald der örtlichen Wirtschaft zur Verfügung stehen, um sich den erlaubten Zuverdienst zu verdienen. Insgesamt denke ich, dass die nordrhein-westfälischen Gemeinden zu einem Wettbewerb aufgefordert werden sollten, so dass sie sich um die von dem Sozialamt in Recklinghausen und den anderen Klärgemeinden so definierten Fälle bewerben, damit ein besserer Finanzausgleich entsteht.

*Thomas Döring* gibt uns ja, ohne dies deutlich zu machen, praktisch sein Rechtsgutachten für den nordrhein-westfälischen Fall. Das Rechtsgutachten musste aber daran scheitern, dass auf die einzig geeignete Methode der ökonomischen Rechtsanalyse weitgehend verzichtet wurde.

---

<sup>1</sup> Die Diskussion über öffentliche Güter ist verfehlt. Der Sozialbereich Recklinghausens gehört sicherlich nicht zum Bereich der öffentlichen Güter, die Ruhr-Festspiele vielleicht, aber das wird nicht ausgeführt.

# **Schuldenkrisen in Entwicklungsländern: Zeitinkonsistenz und Rationalität\***

Von *Andreas Freytag*, Jena und *Martin Paldam*, Aarhus

## **Abstract**

The possibility to borrow allows countries an extra choice space, which is likely to contain welfare enhancing options. Successful cases are termed good debt cases. However, most international loans lead to inferior outcomes. We discuss why the outcome is mostly bad, and look for good debt cases. That is, we explore all data for the LDC world where debt rises in one 5-year period and higher growth occurs in the following 10-year period. It happens in 17% of the 423 cases examined, while 83% cannot be good debt cases. Of the 73 potential good debt cases we identify 7 as the most likely candidates for the good debt case. We find that three of these appear to be good debt cases, while the four remaining cases are likely to be due to good luck. Thus it appears that good debt is possible but rare.

## **A. Einleitung: Fälle der Schuldenaufnahme und Wohlfahrt**

Die Schuldenaufnahme gibt einem Land eine größere Anzahl Wahlmöglichkeiten über die Zeit, als es ohne die Option der Verschuldung hätte. Geht man von einer am langfristigen Wachstum und größtmöglichen Wohlstand interessierten Regierung aus, stünde zu vermuten, dass diese Wahl auch getroffen wird. Folglich sollte ein positiver Zusammenhang zwischen der Schuldenaufnahme bzw. dem geborgten Betrag und der Wachstumsrate bestehen. Jedoch ist, was ex-ante optimal erscheint, nicht zwangsläufig ex-post als optimal anzusehen. In der Realität ist, wie in Abschnitt 3 gezeigt werden wird, das Verhältnis eher negativ: Die Möglichkeit der Verschuldung führt im Normalfall zu einer geringeren Wohlfahrtssteigerung als ohne die Schulden und damit in die Krise. In diesem Fall ist die Krise eine selbstgemachte. Im Abschnitt 2 werden die Gründe dafür mit Hilfe eines Literaturüberblicks diskutiert. Der Hauptgrund wird offensichtlich, wenn wir die beiden extremen Regierungsmodelle betrachten:

---

\* Wir danken Peder Vinther Pedersen und Christina Klose für sachkundige Recherchen sowie Leonard Dudley, Thomas Eger, Fritz Schneider und den Teilnehmern der Tagung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik im September 2010 für ihre hilfreichen Kommentare.

- (a) WW-Regierungen sind *weise* und *wohlwollend*. Sie verschulden sich und investieren wohlüberlegt. Zwei Arten solcher Investitionen werden betrachtet: (i) ökonomische und (ii) popularitätssteigernde Investitionen. Im Fall (ii) wird die Investition genutzt, um kurzfristige Status-quo-Fallen zu überwinden, welche entwicklungsfördernde Reformen verhindern. Demnach steigern WW-Regierungen die Wohlfahrt auf lange Sicht. Investitionen generieren ein höheres Wachstum und vereinfachen damit die Rückzahlung.<sup>1</sup>
- (b) KK-Regierungen sind *kurzsichtig* und *konsumorientiert*. Sie verschulden sich, um so viel wie möglich davon für ihren eigenen Nutzen abzuschöpfen, und benutzen den Rest der Schulden, um sich mit kurzfristig orientiertem Staatskonsum politische Unterstützung zu sichern. Die Rückzahlung überlassen sie zukünftigen Regierungen. In diesem Fall leidet die Bevölkerung unter einem langfristigen Wohlfahrtsverlust.

Es sei eingeräumt, dass beide Extreme einer Karikatur entsprechen und dass die meisten Regierungen eine Mischung aus beiden darstellen. Außerdem erschweren es lange Zeithorizonte, die getroffene Entscheidung hinsichtlich Aufnahme und Verwendung von Schulden zu analysieren. Man betrachte die vergangenen Jahrzehnte: Die Schulden akkumulierten sich seit den frühen 1970ern, und 1982 brach die erste große Schuldenkrise aus. Seitdem wurde ein Großteil der Schulden erlassen, und ein Teil wurde zurückgezahlt, doch die meisten der damals überschuldeten Länder sind noch immer verschuldet. Deshalb blicken wir auf ein halbes Jahrhundert Verschuldungsgeschichte (Paldam 2008), und die Beweislage erscheint eindeutig: Öffentliche Schulden in Entwicklungsländern kommen der (Wohlfahrt der) Welt teuer zu stehen. Es wird ersichtlich, dass das KK-Regierungsmodell in der Praxis stärker vertreten ist als das WW-Modell.

Einige Autoren, wie z. B. Rodrik (1997) behaupten, dass die Regierungen der vier asiatischen Tigerstaaten – im Besonderen Südkorea – WW-Regierungen waren. Südkorea verschuldete sich hoch, hatte eine hohe Investitionsrate und wuchs sehr schnell. Allerdings wurde ein großer Teil des geborgten Geldes genutzt, um das *HCI-Drive*<sup>2</sup> zu finanzieren. Dies wurde oft kritisiert, da es der militärischen Sicherheit diene und wenig Einkommen erzielte. Damit trug es zur Schuldenkrise der 1990er Jahre bei. Das gesamte Wachstum der Faktorproduktivität war bis in die frühen 1990er Jahre eher bescheiden (Young 1995). Das hohe Wachstum ist auf die starke Absorption von Arbeitskräften, die aus ländlichen Regionen in die neuen Ex-

<sup>1</sup> Die dritte Möglichkeit ist der Fall der *low level equilibrium trap*. In diesem Fall bietet die internationale Schuldenaufnahme die Gelegenheit, die Falle zu überspringen (siehe Sachs 2005) und kann deshalb die Wohlfahrt steigern. Diese Gelegenheit scheint auf keine der 7 folgenden Fallstudien zuzutreffen und wird deshalb nicht weiter beachtet.

<sup>2</sup> Das sogenannte HCI-Drive war die staatlich geförderte Entwicklung der Schwer- und Chemieindustrie, die mit Hinblick auf den Kalten Krieg und der starken Bedrohung durch Nordkorea und vermutlich auch durch China als notwendig erachtet wurde. Das mag wahr sein, jedoch sollten diese Investitionen vielleicht eher als Standortkosten des Landes betrachtet werden denn als ein Bestandteil der schnellen Entwicklung Südkoreas.

portindustrien strömten, und die hohen aus Ersparnissen finanzierten Investitionen zurückzuführen. Südkorea entwickelte sich dennoch, aber wohl nicht wegen der Schulden, zu einer der spektakulärsten wirtschaftlichen Erfolgsgeschichten.

Dieses Beispiel verdeutlicht, wie schwierig es ist, zu eindeutigen Aussagen über den Erfolg oder Misserfolg der Schuldenpolitik von Entwicklungsländern zu gelangen. Im Abschnitt B diskutieren wir den Zusammenhang der öffentlichen Schulden und des Wachstums anhand der Literatur. Diese zeigt auf, warum es wahrscheinlich ist, dass WW-Regierungen die Ausnahme sind, und es deshalb nicht verwunderlich ist, dass auch die Fälle guter Verschuldung selten sind.

In Abschnitt C definieren wir die charakteristischen Unterschiede zwischen potentiell guter und schlechter Verschuldung und wählen die besten Fälle guter Verschuldung: dies sind Fälle der Schuldenaufnahme in Verbindung mit einem zu einem späteren Zeitpunkt einsetzenden starken Wachstum. In diesem Abschnitt werden 7 Kandidaten identifiziert, die als Fälle guter Verschuldung in Frage kommen, d. h. Länder die es schafften, sich zu verschulden und dann zu wachsen. Des Weiteren schlagen wir eine Checkliste vor, die es zu erstellen gilt, um Fälle guter Verschuldung von Glücksfällen abzugrenzen.

Der empirische Teil des Papiers analysiert die *Fälle guter Verschuldung*. Dies sind Länder, die es geschafft haben, sich zu verschulden und zu wachsen. Einige davon sind *Glücksfälle*, die sich in einer Periode verschulden und später sehr schnell wachsen, ohne dass ein Bezug zu den Schulden zu erkennen ist.<sup>3</sup> Andere Länder haben Ölvorräte entdeckt und schafften es unabhängig von der vorangegangenen Verschuldung, für einige Zeit schnell zu wachsen. Deshalb ist es notwendig, zwischen guter Verschuldung und Glück zu unterscheiden, um die richtigen Politiklehren ziehen zu können. Der Abschnitt zeigt auch auf, wie Krisen nach Verschuldung vermieden werden können. In Abschnitt D werden deshalb die 7 Fälle einzeln analysiert und dabei die Checkliste abgehakt, um zu sehen, ob es sich bei den Kandidaten tatsächlich um gute Verschuldung und nicht um Glücksfälle handelt. Abschnitt E fasst die Resultate zusammen.

---

<sup>3</sup> Ein Fall ist das Land Chile, welches sich in den drei Jahren vor der Schuldenkrise stark verschuldet hat, indem es den Wechselkurs fixierte, um die Inflation zu senken. Dies führte zu einer drastischen Aufwertung des Peso, dem Kollabieren der Exporte und einer hohen Schuldenlast. Die Maßnahme versagte, andere Maßnahmen hingegen waren sehr erfolgreich und führten anschließend zu einer langen Wachstumsperiode. Es besteht jedoch kein offensichtlicher Kausalzusammenhang zwischen Wachstum und Verschuldung.

## B. Schulden und Wachstum: Die Literatur

Die Literatur zu öffentlichen Schulden und wirtschaftlicher Entwicklung betrachtet das Problem aus unterschiedlicher Perspektive. Zunächst wird das Konzept des Schuldenzyklus vorgestellt, das auf dem intertemporalen Ansatz der Zahlungsbilanz basiert. Dabei wird angenommen, dass die Kapitalbilanz durch Spar- und Investitionsentscheidungen bestimmt wird. Als aggregiertes Ergebnis der individuellen Verschuldung oder Kreditgewährung entsteht ein Leistungsbilanzsaldo (*Obstfeld/Rogoff* 1994). Auf längere Sicht können Länder einen Schuldenzyklus durchleben (*Kindleberger* 1963, S. 458–461, *Siebert* 1987 und 1989). Die Theorie des Schuldenzyklus unterscheidet mehrere Entwicklungsabschnitte der Nettovermögensposition im Ausland und verbindet deshalb die Entwicklung mit der Zahlungsbilanz. Ein Land (bzw. die Individuen und Unternehmen) verschuldet sich im Ausland. Dies führt zu einem Kapitalzufluss, der (ganz oder teilweise) in ertragssteigernde Unternehmensaktivitäten investiert wird. Sind diese erfolgreich, führen sie zu zukünftigem Absatz im Ausland, mit dessen Hilfe das Land seine Schulden tilgt. Die mit den Investitionen aufgebaute Kapazität wird genutzt, um international wettbewerbsfähige Güter und Dienstleistungen zu produzieren.

Da die öffentlichen (oder öffentlich garantierten) Anleihen im Mittelpunkt unserer Analyse stehen, müssen wir das Verhalten der Regierungen und damit deren Wirtschaftspolitik beobachten. *Freytag/Paldam* (2010) zeigen in einem Modell politischer Zeitinkonsistenz, dass Regierungen auch anders als im Modell des Schuldenzyklus angenommen handeln. Die Autoren unterscheiden zwischen einer kurzsichtigen konsumorientierten KK-Regierung, deren Zeitpräferenzrate über dem Realzins der Schulden liegt, und einer weisen und wohlwollenden WW-Regierung mit einer unter dem Realzins liegenden Zeitpräferenzrate.

Die KK-Regierung wird sich selbst bereichern oder das Geld für auffälligen Konsum (*conspicuous consumption*) nutzen, wie zum Beispiel für eine neue Straße zum Flughafen, einige Kampfflugzeuge oder sogar für die sprichwörtlichen Schlösser an der Loire, etc. Des Weiteren ist es möglich, dass sich die Regierung gegen starke politische Interessengruppen behaupten muss, von denen sie sich *freikaufen* kann. Es ist möglich, dass diese Zahlungen dazu beitragen, dass die Regierung im Amt bleibt und sich der langfristige Verlauf nicht ändert. Deshalb ist es wahrscheinlich, dass es nicht zu höherem Wachstum durch die Anleihe kommt. Denn wenn diese zurückgezahlt werden muss, verhindert genau dies das Wachstum, weil keine Investition vorgenommen wurde. Die Gesellschaft wird auf Grund der Verschuldung schlechter gestellt. Damit dies eintritt, ist die Annahme wesentlich, dass auch die Bevölkerung kurzsichtig ist. Anderenfalls könnte sie die Regierung dazu bringen, zur WW-Regierung zu werden.

Man betrachte nun eine nicht-kurzsichtige Öffentlichkeit und eine WW-Regierung. In diesem Fall ist die Regierung daran interessiert, in Projekte mit einem langfristigen Gewinn zu investieren, der die exogen gegebene Zinsrate überschreitet. Mit anderen Worten, es besteht eine inverse Beziehung zwischen dem politischen

Abzinsungsfaktor und dem Gewinn aus der Investition. Eine WW-Regierung mit Langzeit-Orientierung hält Ausschau nach guten Investitionen, die langfristig zu einer Steigerung der Wachstumsrate des Konsums führen.

Die empirische Literatur lässt eher vermuten, dass die meisten Regierungen vom Typ KK sind. Aktuelle Studien (*Kumar / Woo* 2010 sowie *Reinhart / Rogoff* 2010) zeigen einen statistisch signifikanten negativen Zusammenhang zwischen öffentlicher (heimischer und ausländischer) Verschuldung und Wachstum auf. Die Gründe liegen in zukünftigen Steuererhöhungen sowie Zinserhöhungen durch die Verschuldung mit anschließendem Crowding-Out. Außerdem sinkt die Kapitalbildung durch öffentliche Verschuldung vor allem der KK-Regierungen. Ein möglicher Schuldenüberhang trägt dazu ebenfalls bei (*Freytag / Pehnelt* 2007).

Da unser Sample auch eine Reihe von nach öffentlicher Verschuldung recht schnell wachsenden Volkswirtschaften enthält, lohnt sich ein Blick in die empirisch orientierte wachstumstheoretische Literatur (*Sala-I-Martin et al* 2004, *Glaeser et al.* 2004). Es sind neben staatlichen Investitionen in Bildung und Kapital, Investitionskosten sowie Offenheit zumeist institutionelle Variablen, die das Wachstum treiben. Diese Evidenz hat *Freytag / Paldam* (2010) dazu bewogen, die Unterschiede zwischen schnell und langsam wachsenden Volkswirtschaften, deren Regierungen sich jeweils gleichermaßen stark (relativ zum BIP) verschuldet haben, zu untersuchen.

Es zeigt sich, dass in der Tat Institutionen, vor allem die wirtschaftliche Freiheit (*Gwartney et al.* 2009), aber auch einige makroökonomische Größen, insbesondere Investitionen, eine Rolle spielen. Dies impliziert, dass diese ökonomische Rationalität nicht ohne entsprechende Einschränkungen für die Regierung vorausgesetzt werden kann. Warum sollte eine Regierung wohlwollend sein? Warum sollte die Öffentlichkeit nicht kurzfristig sein? Wenn die Regierung fähig ist, die Öffentlichkeit über die wahren langfristigen wirtschaftlichen Kosten, die durch das kurzfristige und egoistische Verhalten entstehen, uninformiert zu lassen, z. B. indem sie asymmetrische Informationen ausnutzt oder indem sie imstande ist, die Öffentlichkeit zu unterdrücken, hat sie starke Anreize, sich wie eine KK-Regierung zu verhalten. Wenn die Öffentlichkeit hingegen lernfähig ist, kann die Regierung stattdessen als WW-Regierung agieren. Letztere reduziert den politischen Abzinsungsfaktor. Folglich wird der Abzinsungsfaktor von Restriktionen getrieben, an die man sich am besten durch Institutionen annähern kann. Je höher der Grad der wirtschaftlichen Freiheit, desto niedriger der Grad von Korruption und Vetternwirtschaft, desto niedriger wird ceteris paribus der politische Abzinsungsfaktor sein. Das Gleiche gilt für die Öffentlichkeit, die eine gute Lernfähigkeit besitzt und daher fähig ist, die Regierung zu kontrollieren, wenn es die institutionellen Gegebenheiten zulassen.

### **C. Die Auswahl von sieben Fällen potentiell guter Schulden**

*Paldam* (2008) zeigt, dass die natürliche reale Wachstumsrate pro Kopf in der Zeit von 1970 bis 2005 2 % beträgt. Wie dies gezeigt wurde, ist in Kapitel C.I dar-



gestellt. Im Folgenden nutzen wir die Ergebnisse, um die PGCs (potentially good cases of debt), die Fälle potentiell guter Verschuldung, zu finden.

### I. Die natürliche Wachstumsrate beträgt 2 %

Um die natürliche Wachstumsrate ohne Verschuldung zu finden, wurden verschiedene Abbildungen, vergleichbar der Abbildung 1, erstellt. Die Ergebnisse der Abbildung zeigen sich auch für den Fall einer anfänglichen Verschuldung und eines späteren Wachstums. Diese werden für verschiedene Zeithorizonte mit im Wesentlichen gleichem Ergebnis dargestellt. Verschuldung ist definiert als die erste Differenz der Gesamtverschuldung (in % des BIP). Die Linie in der Abbildung ist eine Kernel Regression mit der Bandbreite 10.<sup>4</sup>

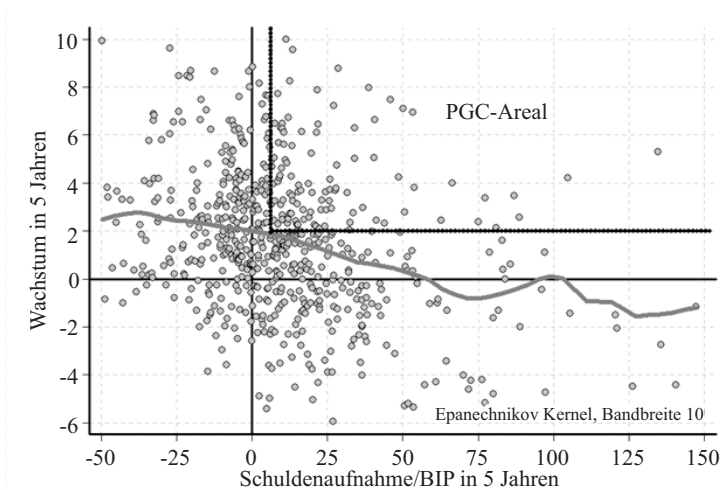


Abbildung 1: Gleitender 5-Jahres Durchschnitt des Wachstums und der Verschuldung

Die sich aus der Grafik ergebende Beobachtung ist, dass die Kurve die vertikale Achse (ohne Verschuldung) bei einem Wert von 2% schneidet. Dieses Ergebnis ergab sich bei allen erzeugten Abbildungen und ist die Grundlage der Annahme einer natürlichen Wachstumsrate von 2%. Der Umstand, dass die meisten Fälle von Ver-

<sup>4</sup> Eine Kernel Regression kann als gleitender Durchschnitt mit fixer Bandbreite verstanden werden – mit einer kleinen Bandbreite hat die Kurve große Ausschläge und mit einer großen Bandbreite wird sie flach, aber zwischen 5 und 20 ist das Bild in etwa so wie hier gezeigt. Wir haben die Epanechnikov Kernel genutzt, die gute Glättungseigenschaften hat. Das Ergebnis ist bei Verwendung anderer Kernels dasselbe.

schuldung wohlfahrtsmindernd sind, wird auch dadurch bestätigt, dass alle Abbildungen, die wir im Format von Abbildung 1 erstellt haben, Kernel-Kurven mit negativer Steigung haben. Dieser Aspekt wird auch in Verbindung mit Tabelle 1 erscheinen.

## II. Die 73 PGCs (Fälle potentiell guter Verschuldung)

Die Fläche rechts oberhalb der zwei gepunkteten Linien bildet den PGC-Bereich, in dem die Fälle guter Verschuldung zu vermuten sind: Diese ist definiert für eine Verschuldung über 5% und Wachstum von mindestens 2%. Wir wollen jedoch späteres Wachstum berücksichtigen, weshalb wir uns entschieden haben, Fälle zu betrachten, bei denen die Verschuldung in einer Periode 5% übersteigt und das durchschnittliche Wachstum in der nächsten 10-Jahres Periode 2% übersteigt. Abbildung 2 zeigt wie dies aussieht, wenn man die gleiche Darstellung wie in Abbildung 1 wählt. Da wir jedoch späteres Wachstum und einen 10-Jahres Durchschnitt betrachten, schneidet die Kurve die vertikale Achse nicht bei 2%, sondern etwas tiefer. Die Steigung ist jedoch immer noch negativ.

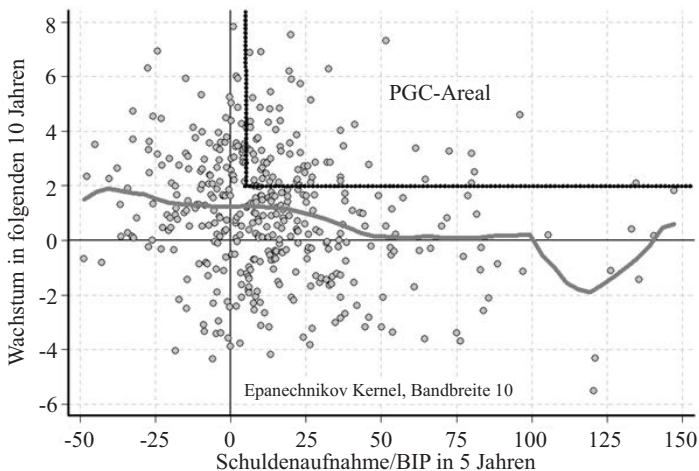


Abbildung 2: Die Auswahl der 73 Fälle potentiell guter Verschuldung in 10 Jahren

Die Datenbank enthält alle entsprechenden Daten der WDI (der Weltbank). Tabelle 1 zeigt die Anzahl an gefundenen PGC-Fällen. 73 bzw. 17,3% der untersuchten 423 Fälle sind PGCs. Das bedeutet, dass 82,7% der untersuchten Fälle einen negativen Zusammenhang haben. Aus Abbildung 2 wird auch klar, dass die PGCs

nur einen kleinen Teil aller Fälle ausmachen. Der Anteil an PGCs nimmt im Zeitablauf zu. In den 1970ern waren 8% bzw. 10% der Fälle PGCs, während sich die Quote von 1981 bis 1995 nahezu verdoppelte (19% bzw. 17%). Um diese Fälle zu finden, hatten wir eine Gruppe von Verschuldungs- und Wachstumsmittelwerten auszuwählen.

*Tabelle 1*  
**Die gewählten Perioden und die PGCs (Fälle potentiell guter Verschuldung)**

|      | Verschuldung | Wachstum  | Alle Fälle | PGCs | PGCs in % |
|------|--------------|-----------|------------|------|-----------|
| P1   | 1971 – 75    | 1975 – 84 | 76         | 8    | 10.5 %    |
| P2   | 1976 – 80    | 1980 – 89 | 78         | 10   | 12.8 %    |
| P3   | 1981 – 85    | 1985 – 94 | 81         | 19   | 23.5 %    |
| P4   | 1986 – 90    | 1990 – 99 | 90         | 17   | 18.9 %    |
| P5   | 1991 – 95    | 1995 – 04 | 98         | 19   | 19.4 %    |
| Alle |              |           | 423        | 73   | 17.3 %    |

Tabelle A1 im Anhang zeigt alle 73 Fälle: 30 der Länder sind einmal in der Liste; 11 sind zwei Mal aufgelistet; und 7 sind drei Mal gelistet. Also erscheinen nur 48 Länder bzw. 35% aller Staaten auf der Liste. Die geeigneten Fälle sind die sieben Staaten, die drei Mal auf der Liste erscheinen. Diese sind: Belize, Lesotho, Malaysia, Sri Lanka, St. Vincent (& die Grenadinen), Thailand und die Türkei. Im nächsten Kapitel werden wir eine kurze Analyse jedes Falles vornehmen und die Frage stellen, ob diese tatsächlich Fälle guter Verschuldung oder einfach nur Glück sind.

**III. Wie zwischen guten Schulden und Glück unterscheiden?**

Im Prinzip ist die Unterscheidung einfach: Gute Schulden sind das Ergebnis weiser Politik, und Glück ist etwas, das unabhängig von der Politik geschieht. In der Praxis ist die Unterscheidung schwer, da auch gute Absichten im Desaster enden können. Deshalb wenden wir folgende Faustformel an:

Wir untersuchen zunächst, ob die Schulden in einer Periode politischer Stabilität aufgenommen werden. Dann ist es wahrscheinlich, dass die Regierung langfristige Entscheidungen treffen kann. Wir betrachten dafür die politische Umwelt und nutzen zusätzlich Indikatoren der institutionellen Qualität in der entsprechenden Periode. Der Indikator mit der größten Reichweite in der betrachteten Periode ist der Index der wirtschaftlichen Freiheit, wie er von *Gwartney et al.* (2009) konstruiert wurde. Der Index spiegelt die Anreize der Regierung gut wider und scheint dazu

geeignet zu sein, sowohl zwischen WW-Regierungen und KK-Regierungen, also auch zwischen Fällen guter Verschuldung und Glücksfällen zu unterscheiden.

Als nächstes betrachten wir die Periode ab dem Ende des Verschuldungszeitraums bis zum Beginn des Wachstums, um zu sehen, ob externe Veränderungen stattfanden. Schließlich betrachten wir drittens die Wachstumsperiode. Aus verschiedenen Quellen – zu nennen sind hier *The Economist* und Analysen internationaler Organisationen wie dem IMF – leiten wir Erklärungen für das Wachstum ab, um zu sehen, ob es mit den erhaltenen Krediten in Zusammenhang steht.

Wir versuchen, so objektiv wie möglich bei der Bewertung der drei Punkte zu sein, aber ein bewertendes Element wird nicht zu vermeiden sein. Vor allem ein Bereich wird schwierig: Es ist möglich, dass Kredite genutzt werden, um ein Zeitfenster politischer Ruhe zu erkaufen, das es erlaubt, politisch schwere Entscheidungen zu treffen. Es gibt Beispiele dafür, dass ungewöhnliche Politiker ihre eigene Zukunft aufs Spiel gesetzt haben, um unwiderrufliche Reformen anzustoßen, die objektiv als langfristig gut für ihr Land erschienen. Eine Analyse Russlands zwischen 1991 und 1993 – wo einige große Kredite zu kurzen Ruheperioden führten – sind von *Gaidar* (1996) beschrieben. Solche Fälle werden im Folgenden nicht betrachtet.

#### IV. Zwei Modelle guter Verschuldung und ein Problem

Wir sind keine Geschichtswissenschaftler und werden nicht versuchen, die innere Funktionsweise der politischen Entscheidungsprozesse zu verstehen. Außerdem sind Vermögen und Schulden durch den Schleier der Fungibilität getrennt, weshalb wir die tatsächliche Nutzung der Kredite und die marginale daraus resultierende Aktivität einander nicht zuordnen können. Wir untersuchen, ob die Politik im Großen und Ganzen konsistent mit zwei WW-Politiken ist:

- (1) *Physische Investitionen*: Die Verschuldung induziert eine Investitionswelle, die zu hohem Wachstum in der Folgeperiode führt.
- (2) *Popularitätsinvestitionen*: Viele Staaten finden sich in wirtschaftlichen Strukturen wieder, die ihrer Entwicklung im Wege stehen. Solche Strukturen sind oft durch Koalitionen charakterisiert, die ihre eigene Wohlfahrt bewahren wollen, z. B. junge Industrien, die sich hin zu überdimensionierten, geschützten Industrien entwickelt haben. Deshalb brauchen die Staaten strukturelle Reformen, aber solche Reformen sind kurzfristig politisch teuer. Ein Kredit könnte es der Regierung erlauben, populäre Maßnahmen zu ergreifen, um die Zeit der Reformen zu überleben.

Es ist bekannt, dass Transfers wie beispielsweise Kredite Transferprobleme verursachen können (auch bekannt als die holländische Krankheit). Das bedeutet eine Aufwertung des realen Wechselkurses. Da die Verschuldung dazu gedacht war, höhere Exporte in der Zukunft zu ermöglichen, stellt dies ein Problem dar. Deshalb

betrachten wir in Periode 2 Abwertungen der Währung zwischen der Verschuldungs- und Wachstumsphase.

## D. Fälle guter Verschuldung

### I. Der Verlauf der Schuldenlast für die sieben Länder und der Verlauf der Reformen

Der Verlauf der Schuldenlast im Verhältnis zum BIP ist in Abbildung 3 dargestellt. Die erste Beobachtung aus Abbildung 3 ist, dass alle sieben Länder sehr ähnliche Verschuldungsgrade aufweisen.<sup>5</sup> Die zweite Beobachtung ist, dass die Verschuldung der sieben Länder in der Periode von 1970 bis 2000 eher stetig ansteigt und nur am Ende leicht abnimmt.

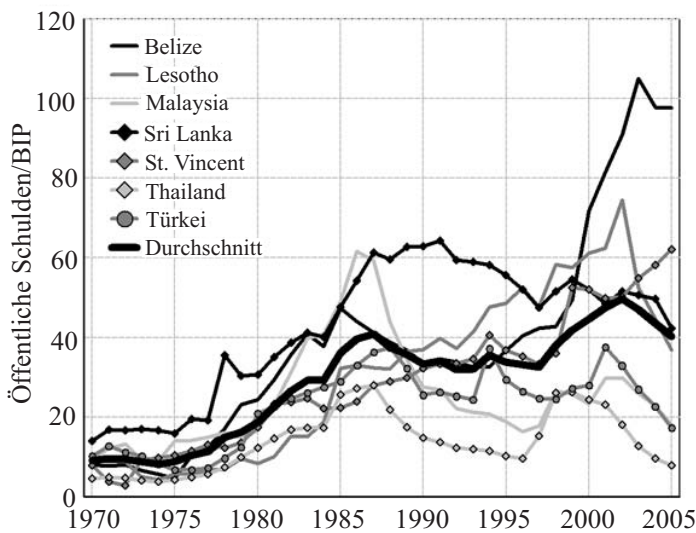


Abbildung 3: Die Schuldenlast der sieben Länder 1970 – 2005

Während die Darstellung der sieben Länder ähnlich ist, gibt es einige Abweichungen, die im Folgenden für jedes Land einzeln betrachtet werden. Die Darstellung einer stetig wachsenden Schuldenlast stimmt nicht gut mit einer Einschätzung

<sup>5</sup> In Paldam (2008) ist die Schuldenlast von 70 Ländern analysiert und in sechs Gruppen, von niedriger bis hoher Verschuldung, eingeteilt worden. Die sieben Länder befinden sich alle in den beiden mittleren Gruppen.

als guter Verschuldung überein, die eine Periode mit Neuverschuldung und eine Periode mit hohem Verschuldungsgrad aufweist, in der die Schulden abnehmen sollten.

Die Bewertung basiert auf den Daten von *Paldam* (2008) sowie einer statistischen Analyse von *Freytag / Paldam* (2010), die in einem paarweisen Vergleich von jeweils 59 überdurchschnittlich und unterdurchschnittlich wachsenden Schuldnerländern mit gleicher Schuldenaufnahme (relativ zum BIP) in derselben Fünf-Jahres-Periode geprüft haben, welche Faktoren zur Erklärung der unterschiedlichen Wachstumsentwicklung beigetragen haben. Dabei zeigten sich das BIP pro Kopf in der Verschuldungsperiode (positiv für Wachstum), die Investitionsquote (positiv), die wirtschaftliche Freiheit in beiden Perioden (Verschuldung und Wachstum), der Gastil-Index sowohl für politische Rechte und Bürgerechte (jeweils positiv), eine gute Ausstattung mit natürlichen Ressourcen (negativ für Wachstum) und die Nähe zum Äquator (negativ) robust. Für diese Studie ziehen wir die folgenden Bewertungsmaßstäbe für die Frage, ob ein Fall guter Verschuldung oder ein Glücksfall vorliegt, heran: die Entwicklung der wirtschaftlichen Freiheit und die gesamtwirtschaftlichen Investitionen. Außerdem werden einige Informationen über die politische Entwicklung im Land ausgewertet. Natürliche Ressourcen sind in den betrachteten Ländern – wie erwartet – nicht reichlich vorhanden.

Tabelle 2

**Investitionsquote 1970 bis 2005 bei Fällen potentiell guter Verschuldung**

|             | 1971–75 | 1976–80 | 1981–85 | 1986–90 | 1991–95 | 1996–2000 | 2001–05 |
|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|
| Belize      | 37,26   | 39,60   | 27,66   | 32,88   | 31,47   | 30,65     | 28,39   |
| Lesotho     | 13,51   | 26,13   | 21,97   | 24,56   | 43,45   | 33,17     | 25,01   |
| Malaysia    | 19,65   | 21,79   | 27,83   | 21,49   | 32,08   | 27,47     | 20,11   |
| Sri Lanka   | 18,09   | 23,58   | 19,67   | 14,61   | 14,22   | 14,15     | 13,88   |
| St. Vincent | 29,32   | 34,77   | 31,75   | 33,74   | 31,16   | 34,83     | 36,27   |
| Thailand    | 36,35   | 36,22   | 34,53   | 38,17   | 49,16   | 33,47     | 28,15   |
| Turkey      | 21,02   | 17,87   | 16,53   | 21,30   | 23,82   | 25,47     | 24,50   |

Quelle: Heston / Summers / Aten (2009), Penn World Tables. 6.3.

Über die Investitionsquote (Tabelle 2) kann gesagt werden, dass sie in den sieben Fällen im Durchschnitt höher sind als in anderen Ländern (*Heston / Summers / Aten* 2009). Höhere Investitionen sind durchaus wachstumsfördernd, sofern die institutionellen Voraussetzungen dafür vorliegen. Diese werden anhand des Index der wirtschaftlichen Freiheit gemessen. Er zeigt die wirtschaftliche Freiheit in mehr als 120 Staaten in Bezug auf 5 Gruppen an Kriterien: Die Größe der Regierung, die Rechtsstruktur und Sicherheit von Eigentumsrechten, monetäre Stabilität, die Freiheit des internationalen Handels und die Regulierung der Märkte. Er bewegt sich zwischen 0 und 10, wobei eine höhere Zahl eine größere wirtschaftliche Freiheit

bedeutet. Viele Länder weisen Reformen auf. Um den Umfang der Reform messen zu können, nutzen wir den Index wirtschaftlicher Freiheit des Fraser Instituts – wir werden auf Veränderungen als *FI-Punkte* verweisen.

Tabelle 3 gibt die verfügbaren Werte, die von 1970 bis 2005 für die sieben Länder berichtet wurden, wieder. Die Länder befinden sich typischerweise in den mittleren Rängen. Der Index deutet auf sieben Liberalisierungen hin, bei denen der Index um 0,5 FI-Punkte oder mehr steigt (fett dargestellt in Tabelle 3).

Tabelle 3

**Wirtschaftliche Freiheit 1970 bis 2005 bei Fällen potentiell guter Verschuldung**

|                      | 1970     | 1975     | 1980            | 1985            | 1990            | 1995            | 2000     | 2005            |
|----------------------|----------|----------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------|-----------------|
| Länder <sup>a)</sup> | 53       | 72       | 105             | 111             | 113             | 123             | 123      | 141             |
| Belize               | Na       | Na       | 5.9 (30)        | 5.7 (44)        | 5.8 (48)        | <b>6.3</b> (51) | 6.3 (71) | 6.6 (73)        |
| Lesotho              | Na       | Na       | Na              | Na              | Na              | Na              | Na       | 6.7 (69)        |
| Malaysia             | 6.5 (19) | 6.3 (15) | <b>6.9</b> (12) | 7.0 (13)        | 7.3 (13)        | 7.4 (21)        | 6.6 (50) | 6.7 (71)        |
| Sri Lanka            | Na       | Na       | 5.0 (70)        | 5.1 (70)        | 5.0 (77)        | <b>6.1</b> (62) | 6.1 (79) | 6.1 (108)       |
| St. Vincent          | Na       | Na       | Na              | Na              | Na              | Na              | Na       | Na              |
| Thailand             | 6.2 (27) | 5.8 (25) | 6.1 (24)        | 6.1 (29)        | <b>6.7</b> (21) | 7.1 (27)        | 6.7 (49) | 7.0 (57)        |
| Turkey               | 4.1 (53) | 4.0 (65) | 3.7 (99)        | <b>4.8</b> (81) | 4.8 (88)        | <b>5.7</b> (73) | 5.8 (94) | <b>6.3</b> (94) |

Anmerkungen: (a). Anzahl der betrachteten Länder. Die fett hervorgehobenen Werte bedeuten einen Anstieg (Liberalisierung) von 0,5 FI Punkten oder mehr. Die Zahlen in Klammern geben den Rang wieder. *Quelle:* Gwartney/Lawson (2009).

Die folgenden sieben Fälle werden zunächst jeweils anhand einer Abbildung präsentiert. Der Verlauf der Schuldenlast ist schwarz abgebildet, wobei die Spitzen die Perioden der Schuldenaufnahme zeigen. Der Wachstumsverlauf wird grau abgebildet, die Spitzen zeigen die Perioden hohen Wachstums. Beide Kurven werden mit einem MA (5) Prozess geglättet, damit sie besser gelesen werden können (Abbildungen 4 bis 10). Die zu Beginn eines jeden Falls genannten Daten beziehen sich auf das Jahr 2008. Das BIP ist in Kaufkraftparitäten in Relation zum U.S.-BIP ausgedrückt. Für jedes Land konzentrieren wir uns auf die größte Spitze der Verschuldung und das spätere Wachstum.

Es ist anzumerken, dass mit Bedacht die 7 Fälle ausgewählt wurden, die erst eine *Verschuldungsspitze* und später eine *Wachstumsspitze* aufweisen. Wir haben also 7 Fälle im Vorhinein ausgewählt und wollen nun herausfinden, ob diese Fälle auf einem glücklichen Zufall basieren oder nicht. Was wir nun untersuchen müssen ist, ob die erste Spitze der Grund für die nächste ist, indem wir die diskutierte Faustformel aus Abschnitt C.III heranziehen.

## II. Belize: Verschuldungsspitze 1977 – 1986, Wachstumsspitze 1986 – 1995

Die Bevölkerungszahl von Belize beträgt 307.000 und die Fläche des Staatsgebiets 23.000 km<sup>2</sup>. Aktuell wird das BIP etwa mit 8.400 \$ p.P. angegeben. Das politische System in Belize ist eine Demokratie, seit das Land nach einer Periode der Selbstverwaltung 1981 die Unabhängigkeit von Großbritannien erlangte. Seitdem hatte das Land vier Premierminister und zwei gemäßigte Parteien, die regelmäßig an der Regierung wechselten. Die politische Stabilität kann deshalb als hoch angesehen werden.

Im Fall von Belize ist die Wachstumsspitze deutlich erkennbar und folgt genau nach der (ersten) Verschuldungsspitze, in der die Investitionsquote hoch war. Die Spitze ist anhand eines Exportbooms zu erklären, doch weil der Exportanteil (am BIP) trendlos ist, war die Spitze nicht nachhaltig. Belize vollbrachte eine Liberalisierung von 0,5 FI-Punkten zwischen 1990 und 1995. Dies war deutlich nach der Verschuldungsspitze, ist aber dennoch konsistent mit der Nutzung der Anleihen zur Finanzierung von Investitionen, welche die zu der Spitze führende Liberalisierung ermöglichten.

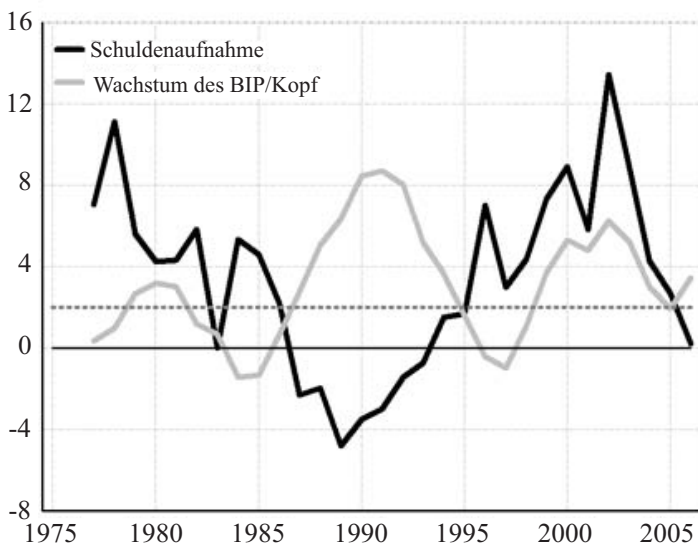


Abbildung 4: Belize: Schuldenaufnahme und Wachstum

Nach internationalen Standards sind die Rahmenbedingungen für Investoren gut, entsprechend hoch war die Investitionsquote. Das Land hat den Strukturwandel verhältnismäßig gut bewältigt. Obwohl die Landwirtschaft immer noch die wichtigste



Industrie darstellt, ist der Tourismus bei weitem schneller gewachsen und ist mittlerweile der zweitgrößte Sektor (mit ungefähr 25% der Beschäftigten und 18% des BIP in 2007).<sup>6</sup>

Es zeigt sich, dass die erste Verschuldungsperiode während und genau nach dem Selbstverwaltungszeitraum erfolgte, in dem das Land noch unter britischer Kontrolle stand (mit demselben Premierminister wie später). Deshalb ist es wahrscheinlich, dass langfristigen Überlegungen eine hohe Gewichtung eingeräumt werden kann. Aus diesem Grund kommen wir zu dem Ergebnis, dass es sich um einen Fall guter Verschuldung handelt.<sup>7</sup>

### **III. Lesotho: Verschuldungsspitze 1983 – 1987, Wachstumsspitze 1987 – 1990 und 1995 – 1997**

Die Bevölkerungszahl von Lesotho beträgt 2,1 Mio. und die Staatsfläche 30.000 km<sup>2</sup>. Aktuell wird das BIP etwa mit 1.500\$ p.P. ausgewiesen. Politisch ist Lesotho ein eher komplexer Fall. Es handelt sich um ein traditionelles Königreich, und es ist eine von Südafrika eingeschlossene Insel. Es erlangte 1964 die Unabhängigkeit von Großbritannien und stand seitdem unter verschiedenen Regierungen, darunter königlicher, militärischer und unter konstitutioneller sowie nicht konstitutioneller, ziviler Regierung. Die Periode von 1979 bis 1986 war geprägt von konstitutionellen Streitigkeiten, da der Premierminister im Amt blieb, obwohl er die Wahl von 1970 verloren hatte. Fast die gesamte Periode regierte derselbe Premierminister. Der Index wirtschaftlicher Freiheit ist bis 1990 nicht verfügbar, was wir als Zeichen schwacher Institutionen auslegen.

Es war eine Periode mit recht hohen Investitionen, aber die Exporte blieben unverändert, und die Beziehungen zu Südafrika waren schwierig. Es ist unklar, ob die wirtschaftliche Entwicklung von Lesotho hauptsächlich von Südafrika und weniger von eigenen Entscheidungen getrieben ist oder nicht. Zu beobachten ist, dass das Land in Perioden ohne Verschuldung, aber bei hohen Investitionen, z. B. 1995 – 1997, sogar schneller wuchs (zumindest bis 1998, als die politischen Unruhen zunahmen). Deshalb ist es fragwürdig, ob es sich hier um einen Fall guter Verschuldung handelt.

---

<sup>6</sup> Freytag / Vietze (2010) zeigen die Wachstumsbedingungen mittels Tourismus für Entwicklungsländer.

<sup>7</sup> Allerdings verzeichnet Belize nach der betrachteten Periode einen ziemlich drastischen Anstieg in seiner Schuldenlast mit 100% des BIP in 2005.

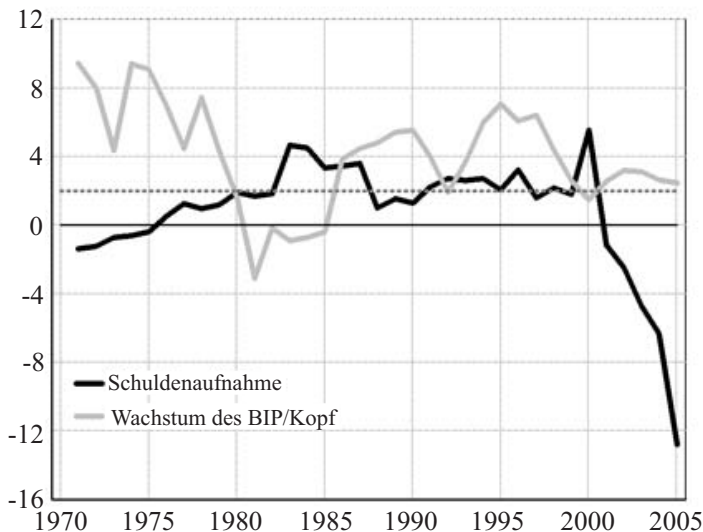


Abbildung 5: Lesotho: Schuldenaufnahme und Wachstum

#### IV. Malaysia: Verschuldungsspitze 1979 – 1985, Wachstumsspitze 1987 – 1995

Die Bevölkerungszahl von Malaysia beträgt 25,7 Mio. und die Fläche des Staatsgebiets 330.000 km<sup>2</sup>. Das BIP wird aktuell mit etwa 15.200 \$ p.P. angegeben. Malaysia ist ein Land mit einem recht hohen Grad an Demokratie, obwohl man es auch als ein Einparteien-Regime ansehen könnte, das von der ethnischen Gruppe der Malaien dominiert wird. Allerdings kam es in der Verschuldungsperiode aus gesundheitlichen Gründen zu zwei Wechseln des Premierministers. Die Nachfolger kamen jedoch aus dem kleinen Kreis der Parteiführung. Demnach waren die politischen Bedingungen für langfristige Entscheidungen gegeben.

Dieser Eindruck wird durch eine langanhaltende, traditionell hohe wirtschaftliche Freiheit untermauert, wie auch Tabelle 3 zeigt. In den 1980ern lag das Land auf dem 12. und 13. Platz. Zwischen 1975 und 1995 liberalisierte das Land mit nicht weniger als 1,1 FI-Punkten, allerdings nur in kleinen Schritten. Der Liberalisierung folgten eine starke Industrialisierung und ein Exportboom, gekoppelt mit einigen bedeutenden infrastrukturellen Megaprojekten. Interessanterweise und trotz des hohen Grades wirtschaftlicher Freiheit gibt es eine Tradition starker Eingriffe in die Wirtschaft durch die Regierung seit dem Beginn der Aufholphase in den frühen 1970ern. Diese Eingriffe betreffen die in dieser Zeit relativ hohen Investitionen und Kredite.

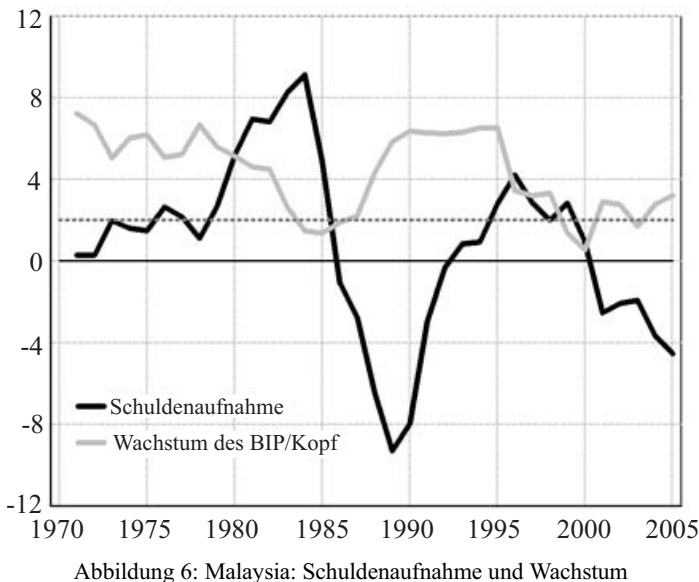


Abbildung 6: Malaysia: Schuldenaufnahme und Wachstum

Der Investitionsverlauf folgte der Verschuldungsspitze recht zeitnah. Die Wachstumsstrategie war exportorientiert und der Exportanteil stieg stetig. Die Wachstumskrise von 1983–87 ist auf den Rohstoffpreisverfall zurückzuführen, der die Regierung dazu veranlasste, eine unterstützende Industrialisierungspolitik zu betreiben, die erfolgreich war.

Das Land war in den späten 1990ern von der Asienkrise betroffen, nicht zuletzt aufgrund seiner *Command-and-Control-Politik*. Als Reaktion auf die Krise wurden verschiedene Regelungen eingeführt, über deren Nutzen für das Land noch immer diskutiert wird. Dabei ist umstritten, ob sie für das Land tatsächlich nützlich waren oder ob sie nur das Unausweichliche aufgeschoben haben.

Darüber hinaus könnte die Verschuldungskurve mit der scharfen Spitze und die fast symmetrisch folgende *Spitze* der Rückzahlung auf die Nationalisierung der Ölindustrie und der darauffolgenden Expansion des Ölsektors zurückzuführen sein. Allerdings besteht eine Verzögerung von ungefähr zwei Jahren, daher ist der Zusammenhang bestenfalls indirekt und diese Belange sind unter dem Schleier der Fungibilität verborgen.

In der Gesamtbetrachtung scheint es sich um einen eher eindeutigen Fall guter Verschuldung zu handeln. Außerdem ist anzumerken, dass Malaysia die Gesamtverschuldung erfolgreich bis auf die Hälfte des Höchstwertes aus dem Jahr 1986 verringert hat.

### V. Sri Lanka: Verschuldungsspitze (doppelt) 1976–1989, Wachstumsspitze 1991–2005

Die Bevölkerungszahl von Sri Lanka beträgt 21 Mio. und seine Fläche 66.000 km<sup>2</sup>. Das BIP wird aktuell etwa mit etwa 4.300 \$ p.P. ausgewiesen. Nach der Unabhängigkeit von 1948 wandte sich die Regierung erst einem sozialistischen Politikmodell und einem vergleichsweise großen Wohlfahrtsstaat zu. Das Land litt von ungefähr 1983 bis 2009 unter einem Bürgerkrieg mit wechselnder Intensität. Die Ursache für den Krieg lag in ethnischen Konflikten. Trotz des Krieges schaffte es das Land, relativ stark und stetig zu wachsen. Dies ist bedingt durch die moderate Reformpolitik der späten 1970er Jahre mit einem Schwerpunkt auf Privatisierung, Deregulierung und dem steigendem Vertrauen in privates Unternehmertum. Die Investitionsquote ist mit rund 20 Prozent des BIP bis 1985 und seitdem deutlich darunter im Vergleich zu anderen Ländern gering. Der Grad wirtschaftlicher Freiheit war bis 1990 niedrig, aber zwischen 1990 und 1995 liberalisierte Sri Lanka mit 1,1 FI-Punkten. Das Land nimmt jedoch noch immer einen Weltrang in der unteren Hälfte ein. 1990 wurde es als 77. von 113 Ländern gelistet.

Die doppelte Anleihen-Spitze erfolgte unter der Regierung der beiden rechtsliberalen Parteien, die in den Jahren 1977–89 und 1989–94 regierten, und die zweite Liberalisierung durchführten. Das Land verzeichnete in den Jahren 1986–1990 ein geringes Wachstum, danach setzte das Wachstum aber in der gewünschten Form ein.

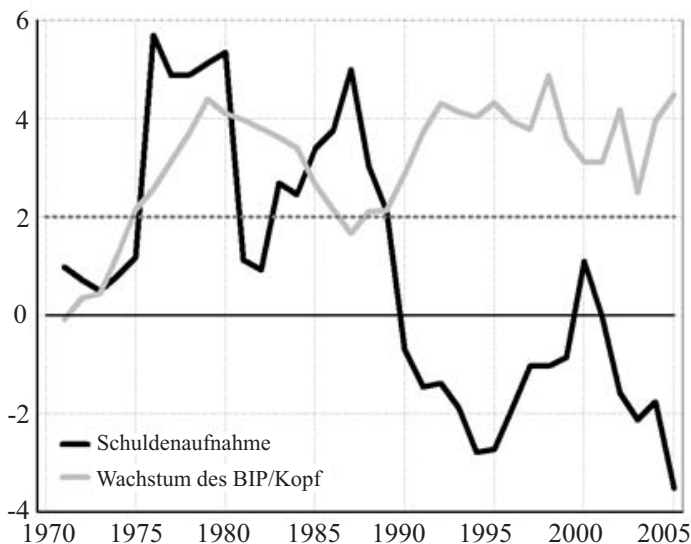


Abbildung 7: Sri Lanka: Schuldenaufnahme und Wachstum

Die Beurteilung ist schwierig: Sri Lanka hatte während der gesamten Periode ein demokratisches System, aber in der Praxis war dieses aufgrund der ethnischen Diskriminierung und des Bürgerkriegs eingeschränkt. Außerdem hatte Sri Lanka ein komplexes politisches Leben mit geradezu polarisierenden rechten und linken Parteien. All dies macht die Vorstellung einer langfristig orientierten Politik schwierig. Deshalb ist es fraglich, ob es sich bei Sri Lanka um einen Fall guter Verschuldung handelt.

## VI. St. Vincent (und die Grenadinen): Verschuldungsspitze 1977–1983, Wachstumsspitze 1983–1990

Die Bevölkerungszahl von St. Vincent und den Grenadinen beträgt 104.000 und die Fläche 389 km<sup>2</sup>. Aktuell wird das BIP mit etwa 10.200 \$ p.P. angegeben. St. Vincent ist seit seiner Unabhängigkeit (1979) eine stabile Demokratie mit einer gemäßigten Arbeiterpartei, die von 1974 bis 1984 regierte (Premierminister Milton Cato), und einer gleichermaßen gemäßigten, konservativen Partei, die 1984 die Wahl gewann und bis 2000 regierte (Premierminister James-Fitz-Allen Mitchell). Auf Grund der niedrigen Bevölkerungszahl und des friedlichen politischen Lebens ist das Land nicht gut von den internationalen Statistiken und den Medien erfasst. So sind beispielsweise keine Daten zur wirtschaftlichen Freiheit verfügbar.

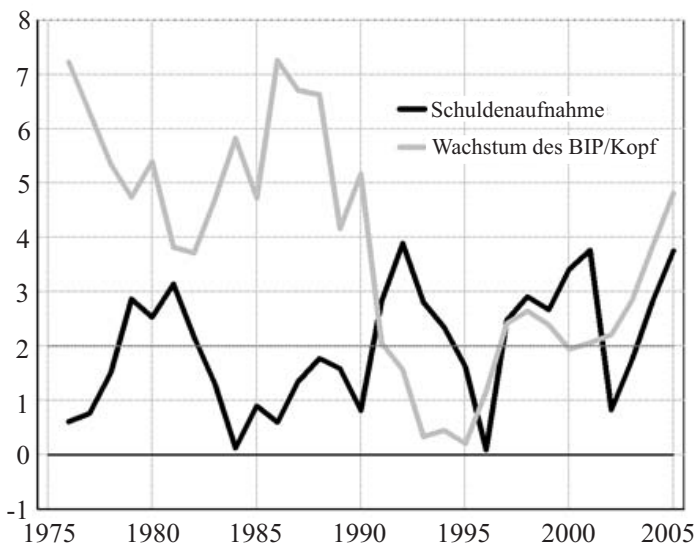


Abbildung 8: St. Vincent und die Grenadinen: Schuldenaufnahme und Wachstum

Der Exportanteil sowie der Investitionsanteil waren während der Wachstumsspitze relativ hoch, aber dies scheint durch Preisbewegungen bedingt zu sein. Daher

können wir die Verschuldungsspitzen eventuell als Folge der negativen Wachstumsspitze betrachten. Das Land hat das Fremdkapital trotz recht hoher Investitionen offensichtlich nicht dafür genutzt, um seine Wirtschaft zu diversifizieren, die auch bis in die jüngere Vergangenheit hinein in hohem Maße von Bananen abhängig ist. Daraus resultiert eine Abhängigkeit vom politischen Wohlwollen der Europäischen Union zur Bewilligung bevorzugter Behandlung. Wir haben daher keinen Anhaltspunkt dafür gefunden, dass es sich bei St. Vincent um einen Fall guter Verschuldung handelt.

## VII. Thailand: Verschuldungsspitze 1976–1985, Wachstumsspitze 1985–1995

Die Bevölkerungszahl Thailands beträgt 66 Mio. und die Fläche des Staatsgebiets 513.000 km<sup>2</sup>. Das BIP wird aktuell mit etwa 8.400 \$ p.P. angegeben. Die thailändische Politik ist nicht sehr transparent, da es sich um eine unstete Demokratie mit Militärputschen und häufigen zivilen Unruhen handelt, bei welcher bisher der konstitutionell verankerte König einen stabilisierenden Einfluss hatte. Während der Militärregierung 1976–88 gab es drei Premierminister, der letzte (Premier Tinsulanonda) regierte von 1980 bis 1988. Von 1988 bis 1991 wurde das Land von einem zivilen, konservativ-liberalen Premierminister regiert. Anschließend gab es einen Putsch, der die Regierung 1991–92 instabil werden ließ. Obwohl die Lage etwas stabiler geworden ist, handelt es sich noch immer um eine recht instabile Demokratie.

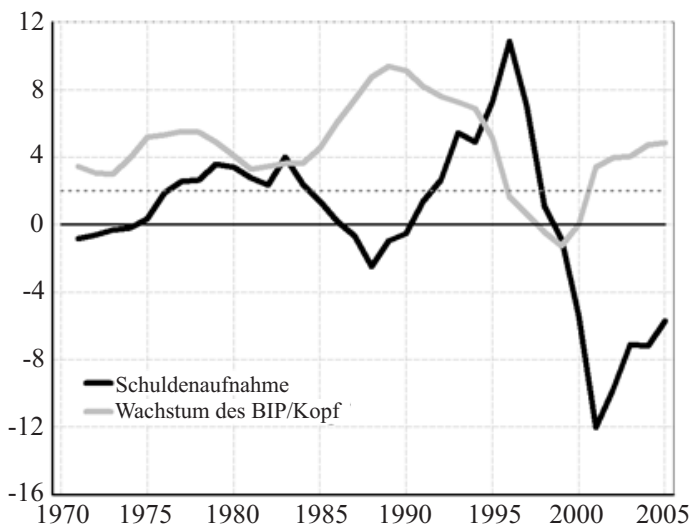


Abbildung 9: Thailand: Schuldenaufnahme und Wachstum

Der Rückgang der Neuverschuldung und der Aufschwung fanden in der relativ stabilen Periode der Militärregierung statt. Die Spitze stellte sich unter der folgenden Regierung ein, welche eine ähnliche Politik verfolgte. Die wirtschaftlich und politisch instabile Periode kam später.

Aus der Beschreibung der Politik in den verwendeten Quellen erscheint es dennoch möglich, dass es sich um eine durchdachte Politik handelte, die marktorientierte Reformen während der Verschuldungsperiode ermöglichte. Dieser folgten eine Abwertung im Jahr 1985 und eine starke Wachstumsphase. Während der betrachteten zwanzig Jahre war der Grad wirtschaftlicher Freiheit relativ hoch und nahm zu. Wir stellen fest, dass Thailand zwischen 1985 und 1990 eine relativ umfangreiche Liberalisierung durchführte, die für die Wachstumsperiode maßgeblich zu sein scheint; diese Phase ist von einer stetig steigenden Investitionsneigung geprägt (Tabelle 2). Des Weiteren ist die Beobachtung aus Abbildung 9 interessant, dass es Thailand in der Zeit nach der Asienkrise geschafft hat, die Schulden bis zum Jahr 2005 auf das Niveau von 1970 zu reduzieren. Deshalb zählen wir Thailand zu den relativ klaren Fällen guter Verschuldung.

#### **VIII. Türkei: Verschuldungsspitze 1976–1986, Wachstumsspitze 1983–1998**

Die Bevölkerungszahl der Türkei beträgt 77 Mio. und die Fläche 784.000 km<sup>2</sup>. Aktuell wird das BIP mit etwa 11.900 \$ p.P. ausgewiesen.

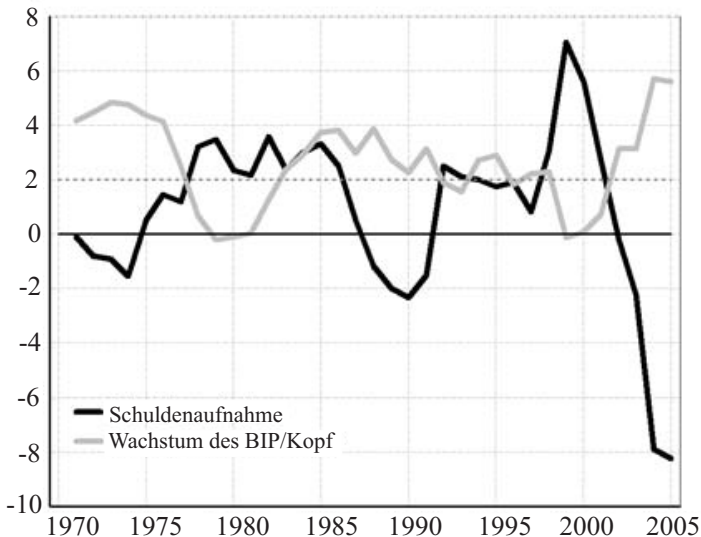


Abbildung 10: Türkei: Schuldenaufnahme und Wachstum

Die türkische Politik ist komplex. Die Türkei ist eines der Länder, in dem die wichtigsten Indizes am meisten von dem Grad der Demokratie abweichen. Die Diskrepanz hängt mit der ungewöhnlichen Rolle des Militärs zusammen, das sich selbst als den Wächter eines säkularen Staates als Atatürk-Erbe sieht. Dies ist mit einer recht volatilen, hochinflationären Wirtschaft und starken Machtverschiebungen zwischen den Parteien bei Wahlen verbunden. Trotz allem verzeichnet die Türkei ein relativ hohes Wachstum.

Bis 1983 war die Türkei der klassische Fall einer Rent-Seeking-Gesellschaft, mit dem niedrigsten FI-Wert der 7 betrachteten Länder.<sup>8</sup> Im Anschluss wurde eine umfangreiche Liberalisierung durchgeführt und zwischen 1980 und 2005 stieg der FI-Index um 2,6 Punkte. Dennoch ist er noch immer vergleichsweise niedrig. Die meiste Zeit der Verschuldungsspitze 1976-86 fiel in die Rent-Seeking-Periode, die relativ niedrige Investitions- und Handelsanteile aufwies. Jedoch begann nach einem Regierungswechsel am Ende der Periode ein gemäßigter Reformprozess. Der Beginn der Reformen wurde möglicherweise durch die letzte Anleihe finanziert. Allerdings ist eindeutig, dass die Wachstumsspitze 1983-98 der Liberalisierung folgte. Wir stellen fest, dass es die Türkei geschafft hat, die Schulden zu reduzieren. Dennoch fehlt dem Land weiterhin fiskalische und monetäre Stabilität und es leidet unter Korruption. Deshalb schlussfolgern wir, dass es sich im Fall der Türkei um einen eher fragwürdigen Fall guter Verschuldung handelt.

### **E. Fazit: Fälle guter Verschuldung existieren, aber sie sind selten**

Unsere Ausführungen begannen mit der Beobachtung, dass die Möglichkeit der Verschuldung den Ländern eine große Anzahl an Wahlfreiheiten bietet. Unter den zusätzlichen Wahlmöglichkeiten gibt es rückblickend betrachtet wahrscheinlich einige, die gut für das jeweilige Land sind. Daher ist die Möglichkeit der Verschuldung verlockend.

Es ist jedoch zu beobachten, dass diese Wahlmöglichkeit auffallend selten realisiert wird. Der theoretische Abschnitt argumentiert, dass dies der Zeitinkonsistenz geschuldet ist, weil die Verschuldung einen langen Zeithorizont einnimmt, während politische Entscheidungen kurzfristiger Natur sind. Wir verweisen auf Studien, die zeigen, dass sich die meisten Fälle der Schuldenaufnahme im Rückblick schädlich auf die Wohlfahrt auswirkten und Krisen einleiteten.

Dies führt zu dem Versuch, Fälle aus der Welt der Entwicklungsländer zu finden, bei denen die Schuldenaufnahme in einer 5-Jahres Periode zu einem Wachstum in der darauffolgenden 10-Jahres Periode führte, ohne dass es zu einer Schuldenkrise

---

<sup>8</sup> Der Aufsatz von *Krueger* (1974) wurde eigentlich als Ergebnis einer Studie über die Türkei geschrieben.



kam. Wir finden 73 solcher Fälle (für 48 Länder), dies entspricht 17% der untersuchten Datensätze. Davon stellen sieben Länder die wahrscheinlichsten Fälle dar, weil sie je dreimal vorkommen: Belize, Lesotho, Malaysia, Sri Lanka, St. Vincent, Thailand und die Türkei.

Für jedes dieser sieben Länder fertigten wir eine kleine Fallstudie an, die auf standardisierten Daten und auf der Verarbeitung einiger allgemein zur Verfügung stehender Quellen basiert. Es ist gut möglich, dass der eine oder andere dieser Fälle neu eingestuft werden kann, wenn detailliertere Daten verwendet werden könnten. Mit dem aktuellen Wissensstand schlussfolgern wir, dass es sich bei drei dieser Fälle um Fälle guter Verschuldung zu handeln scheint, während die verbleibenden vier Fälle sich eher wie Glücksfälle darstellen. Die Krise zu vermeiden ist mithin schwierig, teilweise braucht es auch Glück. Dennoch spricht einiges dafür, dass die Wirtschaftspolitik dazu wesentlich beiträgt. Schuldenkrisen können vermieden werden.

## Literatur

- Freytag, A. / Paldam, M. (2010): Comparing Good and Bad Borrowing, School of Economics and Management, University of Aarhus, Economics working paper.*
- Freytag, A. / Pehnelt, G. (2007): Schuldenerlass und institutionelle Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern, in: U. Vollmer (Hg.): Globalisierung und Wandel von Institutionen, Berlin, S. 35–61.*
- Freytag, A. / Vietze, C. (2010): Can Nature Promote Development? The Role of Sustainable Tourism for Economic Growth, Jena Economic Research Paper, 2010–8.*
- Gaidar, Y. (1996): Days of Defeat and Victory, Seattle (English 1999).*
- Gwartney J. / Lawson, R. / Norton, S. (2009): Economic Freedom of the World – 2008 Annual Report, Fraser Institute, Vancouver, <http://www.freetheworld.com/release.html>, Abruf am 16. September 2009.*
- Heston, A. / Summers, R. / Aten, B. (2009): Penn World Table Version 6.3, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, August 2009.*
- Internationaler Währungsfonds, verschiedene Quellen und Jahrgänge.*
- Kindleberger, C. P. (1963): International Economics, 3rd edition, Homewood, Illinois.*
- Krueger, A. O. (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society, The American Economic Review 64, pp. 291–303.*
- Kumar, M. S. / Woo, J. (2010): Public Debt and Growth, IMF Working Paper 10/174, IMF, Washington D.C.*
- Obstfeld, M. / Rogoff, K. (1994): The Intertemporal Approach to the Balance of Payments, NBER Working Paper No. 4893.*
- Paldam, M. (2008): Development and Foreign Debt: The Stylized Facts, 1970–2005, School of Economics and Management, University of Aarhus, Economics working paper.*

- Rodrik, D. (1997): The “Paradoxes” of the Successful State (Alfred Marshall Lecture), *European Economic Review* 41, pp. 411 – 442.
- Sachs, J. (2005): *The End of Poverty: How We Can Make It Happen in Our Lifetime*, London.
- Sala-I-Martin, X. / Doppelhofer, G. / Miller, R. I. (2004): Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) Approach, *American Economic Review* 94, pp. 813 – 35.
- Siebert, H. (1987). Foreign Debt and Capital Accumulation, *Weltwirtschaftliches Archiv* 123, S. 618 – 630.
- Siebert, H. (1989): The Half and the Full Debt Cycle, *Weltwirtschaftliches Archiv* 125, S. 217 – 229.
- The Economist*, verschiedene Artikel und Ausgaben.
- Young, A. (1995): Lessons from the East-Asian NICs: A Contrarian View, *European Economic Review* 38, pp. 964 – 973.

Anhang

Tabelle A. 1

Länder mit einer Verschuldung über 5 % in einer Periode von 5 Jahren und einem durchschnittlichen Wachstum von über 2 % in den folgenden 10 Jahren

| Verschuldung Wachstum |    |         |         | Verschuldung Wachstum |    |         |         |
|-----------------------|----|---------|---------|-----------------------|----|---------|---------|
| Ländername            |    | 71 – 75 | 75 – 84 | Ländername            |    | 86 – 90 | 90 – 99 |
| Panama                | P1 | 26.68   | 2.13    | Mosambik              | P4 | 134.50  | 2.09    |
| Pakistan              | P1 | 16.72   | 3.27    | Vanuatu               | P4 | 10.58   | 2.25    |
| Algerien              | P1 | 10.31   | 3.29    | Nepal                 | P4 | 22.54   | 2.57    |
| Äquatorialguinea      | P1 | 16.61   | 4.38    | Bangladesch           | P4 | 10.17   | 2.59    |
| Malaysia (1)          | P1 | 9.88    | 4.86    | Uganda                | P4 | 25.60   | 2.70    |
| Botswana              | P1 | 20.22   | 5.91    | Trinidad              | P4 | 33.13   | 2.84    |
| Ägypten               | P1 | 19.55   | 6.20    | Syrien                | P4 | 80.07   | 3.17    |
| Jordanien             | P1 | 6.30    | 6.86    | Laos                  | P4 | 178.12  | 3.19    |
|                       |    | 76 – 80 | 80 – 89 | Panama                | P4 | 37.47   | 3.44    |
| Morokko               | P2 | 23.05   | 2.00    | Indonesien            | P4 | 19.63   | 3.56    |
| Türkei (1)            | P2 | 15.99   | 2.13    | Indien                | P4 | 8.62    | 3.69    |
| Barbados              | P2 | 13.16   | 2.15    | St. Lucia             | P4 | 9.03    | 3.76    |
| Sri Lanka (1)         | P2 | 24.39   | 2.72    | Sri Lanka (2)         | P4 | 15.08   | 4.04    |
| Ägypten               | P2 | 45.98   | 2.77    | Lesotho (2)           | P4 | 5.06    | 4.17    |
| Belize (1)            | P2 | 28.09   | 2.86    | St. Kitts             | P4 | 12.55   | 4.31    |
| Tschad                | P2 | 10.98   | 2.86    | China                 | P4 | 10.09   | 6.91    |
| Malaysia (2)          | P2 | 5.56    | 3.37    | Äquatorialguinea      | P4 | 19.51   | 30.33   |
| St. Vincent (1)       | P2 | 7.51    | 5.22    |                       |    | 91 – 95 | 95 – 04 |
| Thailand (1)          | P2 | 13.32   | 5.44    | Algerien              | P5 | 36.54   | 2.18    |
|                       |    | 81 – 85 | 85 – 90 | Ethiopien             | P5 | 64.78   | 2.22    |
| Liberia               | P3 | 80.10   | 2.10    | Ghana                 | P5 | 22.20   | 2.24    |
| Kolumbien             | P3 | 22.03   | 2.15    | Thailand (3)          | P5 | 27.23   | 2.30    |
| Bangladesch           | P3 | 8.01    | 2.20    | St. Vincent (3)       | P5 | 14.05   | 2.31    |
| Türkei (2)            | P3 | 11.80   | 2.44    | Jemen                 | P5 | 36.47   | 2.32    |
| Salomon Inseln        | P3 | 24.69   | 2.46    | Malawi                | P5 | 81.02   | 2.50    |
| Nepal                 | P3 | 12.07   | 2.83    | Türkei (3)            | P5 | 10.59   | 2.67    |
| Sri Lanka (3)         | P3 | 13.41   | 2.98    | Angola                | P5 | 207.26  | 2.69    |
| Lesotho (1)           | P3 | 23.31   | 3.19    | Samoa                 | P5 | 32.00   | 2.86    |
| Uruguay               | P3 | 72.70   | 3.25    | Sudan                 | P5 | 161.21  | 2.88    |
| Indien                | P3 | 6.76    | 3.30    | Mali                  | P5 | 19.69   | 3.15    |
| Papua-Neuguinea       | P3 | 61.55   | 3.36    | Belize (3)            | P5 | 7.53    | 3.16    |
| Botswana              | P3 | 21.97   | 3.87    | Rumänien              | P5 | 16.43   | 3.42    |
| St. Vincent (2)       | P3 | 6.58    | 4.14    | Ungarn                | P5 | 6.57    | 4.35    |
| Malaysia (3)          | P3 | 41.15   | 4.24    | Lesotho (3)           | P5 | 13.13   | 4.81    |
| Chile                 | P3 | 96.01   | 4.60    | Mosambik              | P5 | 160.16  | 5.15    |
| Indonesien            | P3 | 16.37   | 4.84    | Tschad                | P5 | 32.57   | 6.27    |
| Belize (2)            | P3 | 26.59   | 5.12    | Ruanda                | P5 | 51.70   | 7.31    |
| Mauritius             | P3 | 23.31   | 5.72    |                       |    |         |         |
| Thailand (2)          | P3 | 19.92   | 7.52    |                       |    |         |         |

Anmerkung: Die fettgedruckten Länder sind dreifach gelistet.

## **Autoren und Herausgeber**

*Jürgen Backhaus*, Prof. Dr., Universität Erfurt, Staatswissenschaftliche Fakultät.

*Thomas Döring*, Prof. Dr., Hochschule Darmstadt, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften.

*Michael Faure*, Prof. Dr., Erasmus University Rotterdam, Rotterdam Institute of Law and Economics; Maastricht University, Faculty of Law.

*Lars P. Feld*, Prof. Dr., Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung.

*Andreas Freytag*, Prof. Dr., Friedrich-Schiller Universität Jena, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik.

*Philipp Harms*, Prof. Dr., Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere International Economics.

*Klaus Heine*, Prof. Dr., Erasmus University Rotterdam, Rotterdam Institute of Law and Economics.

*Jörn Kruse*, Prof. Dr., Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Institut für Wirtschaftspolitik.

*Martin Leschke*, Prof. Dr., Universität Bayreuth, Lehrstuhl für Institutionenökonomik.

*Christian Müller*, Prof. Dr., Universität Münster, Institut für Ökonomische Bildung.

*Martin Paldam*, Prof. Dr., University of Aarhus, School of Economics and Management.

*Theresia Theurl*, Prof. Dr., Universität Münster, Institut für Genossenschaftswesen.

*Stefan Voigt*, Prof. Dr., Universität Hamburg, Institute of Law and Economics.

*Paul J. J. Welfens*, Prof. Dr., Bergische Universität Wuppertal, Lehrstuhl für Makroökonomische Theorie und Politik.

*Joachim Zweynert*, PD Dr., Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) Zweigniederlassung Thüringen.