

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**

---

**Band 337**

# **Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie**

**Von**

**Joachim Ahrens, Thomas Apolte, Oliver Budzinski, Michael Diemer,  
Richard Frensch, Klaus Heine, Jens Hölscher, Jörn Kruse, Martin Leschke,  
Karsten Mause, Nicole Nulsch, Manuel Stark, Johannes Stephan,  
Theresa Theurl, Uwe Vollmer, Heike Walterscheid,  
Dirk Wentzel, Joachim Zweynert**

**Herausgegeben von**

**Theresa Theurl**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Schriften des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Neue Folge Band 337

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 337

---

# Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie



Duncker & Humblot · Berlin

# Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie

Von

Joachim Ahrens, Thomas Apolte, Oliver Budzinski, Michael Diemer,  
Richard Frensch, Klaus Heine, Jens Hölscher, Jörn Kruse, Martin Leschke,  
Karsten Mause, Nicole Nulsch, Manuel Stark, Johannes Stephan,  
Theresia Theurl, Uwe Vollmer, Heike Walterscheid,  
Dirk Wentzel, 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

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 978-3-428-14091-6 (Print)

ISBN 978-3-428-54091-4 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84091-5 (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 44. Jahrestagung vom 23. bis 25. September 2012 in Jena zum Rahmenthema „Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie“ ab. Der vorliegende Tagungsband enthält überarbeitete Fassungen der Referate und schriftliche Ausarbeitungen der meisten Korreferate, die als Diskussionsbeiträge zu verstehen sind.

Für die tatkräftige, eigenständige und sehr effiziente Unterstützung bei der redaktionellen Überarbeitung der Beiträge sowie bei der Erstellung der Druckvorlagen danke ich meiner Mitarbeiterin Katrin Schlesiger vom IfG (Westfälische Wilhelms-Universität Münster) sowie Heike Frank (Verlag Duncker & Humblot) herzlich.

Münster, im Dezember 2012

*Theresia Theurl*



## Inhaltsverzeichnis

### Einführung

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

### *Erster Teil*

#### **Konzeptionelle Grundlagen unabhängiger Institutionen**

##### Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation

Referat von <i>Jörn Kruse</i> , Hamburg . . . . .	19
Korreferat von <i>Martin Leschke</i> , Bayreuth . . . . .	79

##### Delegation und demokratische Kontrolle: Können Behörden politisch zu unabhängig sein?

Referat von <i>Klaus Heine</i> , Rotterdam und <i>Karsten Mause</i> , Münster . . . . .	85
Korreferat von <i>Heike Walterscheid</i> , Lörrach . . . . .	115

### *Zweiter Teil*

#### **Traditionelle Anwendungsbereiche unabhängiger Institutionen**

##### Zentralbankunabhängigkeit und Staatsschuldenkrise

Referat von <i>Michael Diemer</i> und <i>Uwe Vollmer</i> , Leipzig . . . . .	129
Korreferat von <i>Theresia Theurl</i> , Münster . . . . .	149

##### Würde eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen?

Referat von <i>Oliver Budzinski</i> , Ilmenau . . . . .	157
Korreferat von <i>Dirk Wentzel</i> , Pforzheim . . . . .	189



*Dritter Teil***Spezielle Aspekte unabhängiger Institutionen**

## Outsourcing und unabhängige Institutionen. Das Beispiel der Rule of Law

Referat von *Richard Frensch*, Regensburg . . . . . 197Korreferat von *Joachim Zweynert*, Witten/Herdecke . . . . . 227Unabhängige Organisationen in autoritären Regimen: Widerspruch in sich oder effektives Instrument von *Developmental States*?Referat von *Joachim Ahrens*, Göttingen und  
*Manuel Stark*, Frankfurt am Main. . . . . 233

## Unabhängige Subventionskontrolle und staatliche Beihilfen in der erweiterten Europäischen Union

Referat von *Jens Hölscher*, Bournemouth, *Nicole Nulsch*, Halle  
und *Johannes Stephan*, Freiberg . . . . . 273Korreferat von *Thomas Apolte*, Münster. . . . . 297**Autoren und Herausgeberin** . . . . . 301

# Einführung

Von *Theresia Theurl*, Münster

Die Organisation und Erfüllung kollektiver Aufgaben ist in allen ausdifferenzierten Gesellschaften zu bewältigen. Die Delegation an spezialisierte Institutionen stellt eine institutionelle Antwort auf die damit verbundenen Herausforderungen dar. In demokratischen Systemen stellt sich nicht nur die Frage der konkreten Ausgestaltung und der präzisen Definition der Aufgaben, sondern auch jene der Legitimation solcher Organisationen. Sie sollen einerseits der staatlichen Einflussnahme entzogen sein, sind andererseits aber Agenten der Gesellschaft, die staatliche Akteure beauftragt hat, kollektive Lösungen im Interesse der Gesellschaftsmitglieder zu finden. Unabhängige Organisationen sind daher mächtige Akteure, die nicht nur Wissens- und Spezialisierungsvorteile nutzen sollen, sondern die ihre Macht auch gegen die Interessen der Gesellschaftsmitglieder einsetzen oder einzelne Gruppen bevorzugen können. Governanceelemente, die dies verhindern sollen, sind also ebenso wichtig wie eine Absicherung gegen staatliche und interessenpolitische Einflussnahme einzelner Gesellschaftsgruppen. Beide Vorkehrungen sind bei der Institutionalisierung unabhängiger Organisationen zu beachten.

Die Stellung unabhängiger Organisationen als mächtige Experten und die Festlegung ihrer Verantwortlichkeit und Legitimation ist seit Jahrhunderten ein Gestaltungsproblem in arbeitsteilig organisierten Staaten und hat aktuell in der Diskussion der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank einen sehr aktuellen Anknüpfungspunkt gefunden. Ökonomen, Rechts- und Politikwissenschaftler sind gleichermaßen an der Theorie und Empirie unabhängiger Organisationen interessiert, jede Disziplin mit ihren eigenen Zugängen und Analyseinstrumenten. Wirtschaftswissenschaftler befassen sich vor allem mit der Einordnung unabhängiger Institutionen in die Arbeitsteilung von Gesellschaften, mit den Inhalten der zu delegierenden Aufgaben und mit der Governance der unabhängigen Akteure.

Dieser komplexe Hintergrund und ein ausgeprägtes Interesse boten den Anlass, die Jahrestagung 2012 des *Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik des Vereins für Socialpolitik* der Thematik der unabhängigen Organisationen zu widmen. Die 44. Jahrestagung fand vom 23. bis 25. September 2012 an der Friedrich-Schiller-Universität Jena statt. Das The-

ma lautete *Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie*. Der nun vorliegende Tagungsband enthält die dort präsentierten und danach überarbeiteten Referate sowie die meisten der Korreferate, die als Diskussionsbeiträge zu verstehen sind. Zahlreiche Aspekte der Gesamthematik wurden herausgearbeitet und zur Diskussion gestellt. Sie enthalten theoretische und konzeptionelle Facetten, empirische Ergebnisse und konkrete Beispiele. Die Begriffe *Unabhängige Institutionen* und *Unabhängige Organisationen* werden in diesem Tagungsband synonym verwendet.

Der Tagungsband ist in drei Teile strukturiert. Zuerst geht es um eine theoretische Aufbereitung der Thematik und um konzeptionelle Grundlagen. Sie sollen den Analyse- und Diskussionsrahmen aufspannen und Systematisierungen ermöglichen. Den Schwerpunkt des zweiten Teils bilden zwei Gesellschaftsbereiche, in denen unabhängige Organisationen entweder eine lange Tradition aufweisen oder immer wieder erwogen und gefordert werden. Es handelt sich um Notenbanken und Wettbewerbsbehörden. Zahlreiche empirische Fakten wurden in der Vergangenheit gewonnen und modelltheoretische Überlegungen angestellt, die in den Beiträgen präsentiert und analysiert werden. Zudem haben die Beiträge sehr aktuelle Bezüge, die die außerordentliche Bedeutung unabhängiger Akteure demonstrieren. Im dritten Teil geht es schließlich um spezielle Aspekte der Unabhängigkeitsthematik bzw. um Anwendungsbereiche, die bislang deutlich weniger untersucht worden sind und die zusätzliche Forschungsperspektiven und Diskussionspotenziale enthalten sowie Anregungen bieten, sich vertieft mit ihnen auseinanderzusetzen.

Die vier Beiträge des ersten Teils des Tagungsbandes sind grundsätzlicher Natur. Jörn Kruse (Hamburg) analysiert in seinem Beitrag sehr differenziert die Funktionalität und die demokratische Legitimation unabhängiger staatlicher Institutionen und lotet Übereinstimmung und Widersprüche von Zielsetzungen aus, die aus diesen beiden Prinzipien folgen. Eine Kernthese seiner Argumentation besteht darin, dass die Unabhängigkeit vieler staatlicher Institutionen von den Einflussnahmen der Politik zu gering ausgeprägt ist, denn die Politiker entscheiden im kurzfristigen Interesse selbst über den Umfang ihrer Einflussmöglichkeiten, indem sie es sind, die jene Gesetze machen, die die Institutionen definieren. Daraus leitet er die Frage ab, ob es nicht möglich wäre, unabhängige Institutionen so zu konstruieren, einzusetzen, rechtlich zu binden, anzureizen und zu kontrollieren, dass Konflikte mit der demokratischen Legitimation vermieden werden können. Er zeigt tatsächlich Lösungen auf, die jedoch voraussetzen, dass die institutionellen Strukturen adäquat gestaltet werden, und er liefert Kriterien dafür, welche Institutionen sich dafür eignen, unabhängig zu sein und welche nicht. Voraussetzung für die Umsetzung der Vorschläge ist freilich, dass die Politiker im langfristigen Interesse der Gesellschaftsmitglieder freiwillig auf Einflussmöglichkeiten verzichten.

*Martin Leschke* (Bayreuth) ordnet in seiner Stellungnahme die vorgeschlagenen Reformen für eine Erhöhung der Funktionsfähigkeit der Demokratie durch von der Tagespolitik unabhängige Institutionen in das Konzept der konstitutionellen Demokratie ein. Dilemmasituationen durch ein Abwägen der Politiker zwischen Gemeinwohlpolitik und Vergünstigungspolitik führen zu einem pareto-inferioren Gleichgewicht. Vor diesem Hintergrund entsteht ein konstitutionelles Interesse an einer Regelbindung, um wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stillstand und permanente Verteilungskämpfe zu verhindern. Es entstehen Anreize, nach Möglichkeiten zur Änderung der Spielregeln zu suchen, die Entscheidungen für das Gemeinwohl der lebenden und zukünftigen Generationen ermöglichen. Solche Regeländerungen können im Verzicht kurzfristiger Einflussmöglichkeiten durch die Vereinbarung unabhängiger staatlicher Institutionen bestehen.

Ob Behörden zu unabhängig sein können, fragen *Klaus Heine* (Rotterdam) und *Karsten Mause* (Münster) und analysieren diesen Komplex als eine mehrstufige Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Behörden, Politikern und Bürgern. Sie problematisieren und zeigen an Beispielen auf, dass Behörden außer Kontrolle geraten und eigene Interessen verfolgen können, die nicht im Interesse der Gesellschaftsmitglieder – der Prinzipale – liegen, die die Behördenaktivitäten finanzieren. Die Autoren schlagen Mechanismen vor, die politisch unabhängige Behörden zähmen sollen. Dazu zählen ein Third-Party-Monitoring durch Rechnungshöfe oder ein Judicial Review durch Gerichte. Die Akzeptanz solcher Korrektive würde eingeschlagene institutionelle Pfade immer wieder auf den Prüfstand stellen und Rechtfertigungsdruck erzeugen. Dass Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen nicht unbesehen und oberflächlich als ausschließlich positiv für die Gesellschaft eingeschätzt werden darf, sich sogar gegen die Gesellschaftsmitglieder richten kann, wird in diesem Beitrag deutlich herausgearbeitet.

*Heike Walterscheid* (Lörrach) kritisiert in ihrem Kommentar eine zu vage Definition, was unter unabhängigen Institutionen verstanden wird. Sie empfiehlt den Autoren zur Beantwortung ihrer erkenntnisleitenden Frage, ob Institutionen zu unabhängig werden können, einen Blick in die bürokratiethoretische Literatur, in der sich zahlreiche Ergebnisse zu diesen Problemen finden. Wenn bereits abhängige Behörden Fehlentwicklungen aufweisen würden, müssten solche fast zwangsläufig verstärkt bei unabhängigen Behörden auftreten. Die vorgeschlagenen Lösungsansätze zur Kontrolle von Behörden hält sie für ungeeignet, würden sie doch eher zu einem Aufbau weiterer Bürokratie führen als zur effektiven Lösung von Kontroll- und Durchsetzungsproblemen. Nicht die Unabhängigkeit von Institutionen würde institutionelle Defizite des politischen Systems beseitigen, sondern nur eine Einschränkung der zugrundeliegenden Rent-Seeking-Ursache, nämlich die Spielräume der Politiker, Vermögensumverteilung und Vermögenserzie-

lung zu beeinflussen. Somit könne die Lösung nur in einer Reform des politischen Systems bestehen.

Im zweiten Teil des Tagungsbandes werden die vier Beiträge zusammengefasst, die sich mit der Unabhängigkeit von Notenbanken und von Kartellbehörden auseinandersetzen. Die Analyse beider Anwendungsbereiche weist in der ökonomischen Literatur eine längere Tradition auf und zahlreiche konzeptionelle Fragen wurden in der Vergangenheit anhand dieser Beispiele unabhängiger Institutionen diskutiert. *Michael Diemer* und *Uwe Vollmer* (beide Leipzig) setzen sich im Rahmen einer modelltheoretischen Analyse mit der Zentralbankunabhängigkeit auseinander. Konkret untersuchen sie den Zusammenhang zwischen der Notenbankunabhängigkeit und Finanzmarktkrisen. Nimmt mit einem zunehmendem Abhängigkeitsgrad der Notenbank das Risiko einer Staatsschuldenkrise zu oder ab? Diese Frage stellt sich, weil eine unabhängige Notenbank geringere Anreize hat, als Lender of last resort für öffentliche Schuldner zu agieren oder durch Inflation Seigniorage zu generieren. Es handelt sich um eine sehr relevante Fragestellung, wenn die aktuellen Entwicklungen in der Euro-Währungsunion berücksichtigt werden. Die beiden Autoren kommen zu klaren Ergebnissen: Ein Anstieg im Unabhängigkeitsgrad der Zentralbank macht das Auftreten einer spekulativen Staatsschuldenkrise weniger wahrscheinlich, weil der Seigniorage-Effekt vom Preiserwartungseffekt übertroffen wird. Die Zentralbankunabhängigkeit reduziert im gewählten Modellrahmen das Entstehen von Staatsschuldenkrisen.

*Theresia Theurl* (Münster) argumentiert, dass in dieser innovativen Arbeit das Ergebnis natürlich dem Modelldesign geschuldet sei und sich daher einige dringende Fragen stellen, wenn Hilfestellungen für die aktuellen Herausforderungen in der Europäischen Währungsunion oder Hinweise für deren Perspektiven gewonnen werden sollen. Dann muss das Modell verlassen werden und es zeigen sich deutlich die Grenzen seiner Aussagekraft für die Problemstellungen, die derzeit die Europäische Union prägen und plagen. Neben vielen anderen Aspekten wären etwa Aussagen über geldpolitische Ausnahmesituationen und die damit zusammenhängende Ausprägung der Glaubwürdigkeit des vereinbarten Zentralbankmodells von Bedeutung. Welche Rolle könnten kontingente Regeln der Geldmengensteuerung spielen? Diese Frage stellt sich vor allem im Zusammenhang mit wiederholten Behauptungen, dass die aktuell praktizierte Politik der Europäischen Zentralbank mit ihrer indirekten Staatsfinanzierung eine alternativlose sei, ohne Alternative in einer außergewöhnlichen Situation. Wie können solche Situationen aber abgegrenzt und überwunden werden? Darauf müssten heute Antworten gefunden werden, die jedoch im Rahmen des verwendeten Modells nicht angelegt und nicht möglich sind.

Der Beitrag von *Oliver Budzinski* (Ilmenau) baut auf den Unterschieden in der institutionellen Ausgestaltung des Bundeskartellamtes und der europäischen Wettbewerbsbehörde auf. In Deutschland befindet sich das Bundeskartellamt in einer vergleichsweise unabhängigen Position, während auf der europäischen Ebene ein anderes Modell umgesetzt wird. Das Wettbewerbskommissariat ist als integraler Bestandteil der Europäischen Kommission eine Institution der politischen Exekutive. Somit stellt sich die Frage, ob eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen würde. Auch in diesem Bereich zeigt sich, dass ein Abwägen von Für und Wider erforderlich ist, was anhand von drei recht bekannt gewordenen Problembeispielen auf der europäischen Ebene aufgezeigt wird. Eine bessere Politik wird dabei als eine Lösung oder Vermeidung der skizzierten Probleme interpretiert. Einige dieser Probleme könnten mit einer unabhängigen Behörde verhindert werden, nämlich eine diskriminierende Anwendung der Wettbewerbsregeln sowie die Neigung, Politik durch Deals zu machen. Allerdings stellt eine unabhängige Wettbewerbsbehörde auch kein Allheilmittel dar, wenn die aktuellen Durchsetzungsdefizite der europäischen Wettbewerbspolitik berücksichtigt werden.

*Dirk Wentzel* (Pforzheim) betont, dass die Frage nach der Unabhängigkeit von Wettbewerbsbehörden vor allem durch den europäischen Binnenmarkt und die Integrationswirkung der Währungsunion neue Dynamik erhalten hat. Nach wie vor sind diesbezüglich viele Aspekte ungeklärt und bedürften einer vertieften Analyse. Insbesondere warnt er davor, zu schnelle und weitreichende Analogieschlüsse aus den Ergebnissen der Diskussion um die Unabhängigkeit von Notenbanken zu ziehen. So könnte es etwa für Unternehmenszusammenschlüsse gute Argumente und auch Gegenargumente geben, die eine Abwägungsentscheidung erfordern würden. Zudem könnte es unterschiedliche wirtschaftspolitische und außenwirtschaftliche Ziele geben, bei denen die Wettbewerbssicherung im Kontext mit anderen Zielen analysiert werden muss. Inflation, die in einer monetären Ordnung mit einer abhängigen Notenbank latent immer als Gefahr vorhanden sei, sei dagegen immer und unter allen Umständen eine schädliche Entwicklung, die Abwägungen nicht zulassen würde.

Die fünf Beiträge des dritten Teils des Tagungsbandes setzen sich mit Aspekten unabhängiger Institutionen auseinander, die bisher wenig untersucht wurden, jedoch sehr relevant sind und zu weiteren Analysen anregen sollen. *Richard Frensch* (Regensburg) analysiert Institutionen der ehemals zentralverwaltungswirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa. Im Mittelpunkt seines Beitrags steht die Frage, ob außenwirtschaftliche Offenheit einen Einfluss auf die Ausgestaltung rechtlicher Institutionen eines Landes haben kann. Die Veränderung von Institutionen könnte dann ein Mechanismus sein, über den außenwirtschaftliche Offenheit

Wirtschaftswachstum beeinflusst. Untersucht werden Handelsströme, die auf eine Fragmentierung und das Outsourcing komplexer Produktionsprozesse zurückgehen. Solche Ströme sind empfindlich gegenüber der Durchsetzbarkeit vertraglicher Ansprüche und reagieren daher auf die Ausgestaltung rechtlicher Institutionen. Die Ergebnisse der empirischen Analyse legen den Schluss nahe, dass Handel, der auf Fragmentierung und Outsourcing zurückgeht, einen positiven Einfluss auf die Rule of Law ausübt. Geographie und eine offene Handelspolitik würden dann, gemeinsam mit politischen Institutionen und Rechtstraditionen, die Rule of Law, als ein Beispiel unabhängiger Institutionen, bestimmen.

*Joachim Zweynert* (Witten/Herdecke) steht der Verwendung des seiner Meinung nach zu unkritisch aus der Literatur übernommenen Begriffs der *Rule of Law* kritisch gegenüber. Seine These lautet, dass das derzeit in der polit-ökonomischen Literatur vorherrschende Verständnis der *Rule of Law* die institutionelle Realität der westlichen Industrieländer und die typischerweise dort relevanten (wirtschafts)politischen Problemlagen reflektiert. Gerade die post-sozialistischen Transformationsprozesse in Ostmittel- und Osteuropa hätten indes gezeigt, wie problematisch es sein kann, durch eine bestimmte Realität geprägte theoretische Begriffe auf Prozesse und Gesellschaften anzuwenden, die eine andere institutionelle Realität und entsprechend anders gelagerte Probleme aufweisen. Der thematisierte Zusammenhang wird hingegen als äußerst wichtig und untersuchungswert eingeschätzt und es wird konstatiert, dass nun ein Forschungsfeld eröffnet sei, das von großem Interesse und von hoher wirtschaftspolitischer Relevanz sei.

Politisch unabhängige Organisationen, die bestimmte Aufgaben in der Wirtschaftspolitik übernehmen, haben in fortgeschrittenen demokratischen Marktwirtschaften unbestrittenerweise große Bedeutung. Doch *Joachim Ahrens* (Göttingen) und *Manuel Stark* (Frankfurt am Main) setzen sich damit auseinander, ob und warum politische Eliten in autoritären Regimen (relativ) unabhängige Organisationen schaffen oder akzeptieren. Sie arbeiten spezifische Formen und Funktionen solcher Organisationen in einem autoritären institutionellen setting heraus. Die wichtigste Erkenntnis dieses Beitrags besteht darin, dass autoritäre Regierungen sogenannter *Developmental States*, eine besondere Untergruppe der Schwellenländer, (relativ) unabhängige Organisationen effektiv genutzt haben, um marktorientierte Reformen umzusetzen, die Koordination innerhalb des Privatsektors zu verbessern und langfristig Wirtschaftswachstum und Entwicklung zu fördern. Aufgrund landes- und zeitspezifischer Pfadabhängigkeiten und exogener Beschränkungen und ausgehend von bestimmten formellen und informellen Institutionen, waren bzw. sind ihre politischen Eliten mit starken Anreizen konfrontiert, glaubwürdige, langfristige und breit angelegte Strategien des Wirtschaftswachstums und der Entwicklung zu verfolgen.



*Jens Hölscher* (Bournemouth), *Nicole Nulsch* (Halle) und *Johannes Stephan* (Freiberg) untersuchen die Unabhängigkeit der Subventionskontrolle und staatlicher Beihilfen in der erweiterten Europäischen Union. Der Fokus der Fragestellung besteht in der Unabhängigkeit von nationaler Einflussnahme auf der Grundlage offizieller Statistiken und qualitativer Analysen einzelner Fallstudien. Die Autoren kommen zum Ergebnis, dass die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union inzwischen von staatlicher Einflussnahme weitgehend unabhängig ist, was in den Anfangsjahren der Europäischen Gemeinschaft noch anders gewesen sei. Eine mangelnde Kooperation seitens der Mitgliedsländer hätte zu lückenhaften Meldungen über gewährte Beihilfemaßnahmen geführt und bis in die 70er Jahre kam es zu zahlreichen Einzelmaßnahmen für große Unternehmen, denen jedoch auch die Kommission nicht kritisch gegenüber stand. Erst mit der Einführung des Binnenmarktes änderte sich die Einstellung der Kommission grundlegend. Die Voraussetzungen für besonders wettbewerbsverzerrende Beihilfen wurden deutlich verschärft. Die Kommission nutze nun auch vermehrt ihre Durchsetzungsbefugnisse und fordert unrechtmäßige Beihilfen zurück. Während sich auch im Hinblick auf die neuen Mitgliedsstaaten in Mittel- und Osteuropa keine Unterschiede bezüglich der Art und Weise der Umsetzung der Beihilfenkontrolle zeigten, wurde eine Asymmetrie zwischen Nord- und Südeuropa festgestellt.

*Thomas Apolte* (Münster) hebt in diesem Zusammenhang die Bedeutung einer möglichst unabhängigen Instanz hervor, damit die Kontrolle und mögliche Verbote von Beihilfen von interessengeleiteten Einflüssen auf der Ebene der EU und/oder der Mitgliedstaaten möglichst frei bleiben. Es würde ohnehin ein Grundverdacht bestehen, dass dies durch die zentrale Rolle der Europäischen Kommission nicht gewährleistet werden kann. Eine besondere Herausforderung für die Beihilfenkontrolle war die Integration ehemals sozialistischer Staaten Mittel- und Osteuropas, da deren politische Systeme aufgrund ihrer institutionellen Vorgeschichte anfällig für protektionistische Maßnahmen sein dürften. Somit ist die Analyse des thematisierten Zusammenhanges sehr wichtig, aber auch methodisch herausfordernd. Eine zu breite Abgrenzung und eine zu wenig konsequente Strukturierung – so wird kritisch hervorgehoben – haben einen informativen Beitrag entstehen lassen, der jedoch noch einer vertieften und stringenteren Analyse bedarf.

Insgesamt sollte dieser kurze einleitende Beitrag einerseits die Komplexität und Vielfalt der Thematik unabhängiger staatlicher Institutionen in der Demokratie aufzeigen, andererseits aber auch einen großen Forschungsbedarf. Es wäre zu begrüßen, wenn dieser Tagungsband dazu beitragen würde, seine Bewältigung in Angriff zu nehmen.





*Erster Teil*

**Konzeptionelle Grundlagen  
unabhängiger Institutionen**



# Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation

Von Jörn Kruse, Hamburg<sup>1</sup>

## Abstract

Independent authorities have numerous advantages compared to politically dependent institutions. Such advantages are their superior specific qualification, their long-run incentive structure, and less influence of interest groups. On the other hand independent institutions are under scrutiny for their lacking or insufficient democratic legitimation. It is shown that this argument will not hold, if the independent authority is evaluated and put under the control of another independent expert board with democratic legitimation. The paper claims, that a larger number of governmental institutions should be redesigned to become independent authorities that dispose of such an indirect democratic legitimation.

## A. Einleitung, Problemstellung, Überblick

Bei einer ganzen Reihe staatlicher Institutionen (z.B. Gerichte, Zentralbanken, Wettbewerbsbehörden, Rechnungshöfe etc.) gibt es gute inhaltliche Argumente, diese möglichst unabhängig von politischen Interventionen und Einflussnahmen zu institutionalisieren.<sup>2</sup> In einzelnen Fällen ist dies schon bisher in einem gewissen Umfang der Fall gewesen, auch in Deutschland. Dabei stellt sich die Frage der demokratischen Legitimation solcher Institutionen. Erfordert nicht das Demokratieprinzip, dass die gewählten Politiker

---

<sup>1</sup> Ich danke Ulrich Hufeld, Jannis Andrae, Markus Hessler, Marina Grusevaja und Arndt Christiansen für hilfreiche Kommentare und Anregungen zu früheren Fassungen dieses Papers. Das entlastet mich nicht von den verbliebenen Fehlern.

<sup>2</sup> Was *Unabhängigkeit* im Einzelnen heißt, wird in Abschnitt C. genauer betrachtet. Mindestens bedeutet es die Abwesenheit von Weisungsbefugnissen einzelner Politiker oder politischer Gremien gegenüber dieser Institution, sowie die Tatsache, dass die Anreizstrukturen der Mitglieder dieser Institution nicht wesentlich von den Interessen der Politiker beeinflusst werden. Unabhängige Institutionen werden sprachlich zur Betonung ihrer Besonderheit im Folgenden als *Unabhängige Institutionen* groß geschrieben.

bei allen Themen das letzte Wort haben? Fraglich ist, ob dies nur grundsätzlich oder auch in jedem Einzelfall gelten soll.

Dabei kommen zuerst die Richter in den Blick. Die Unabhängigkeit der Judikative ist ein Postulat der Gewaltenteilung. Die meisten Menschen sind davon überzeugt, dass ein Rechtsstaat seinen Namen nur dann verdient, wenn die Urteile der Gerichte nicht von politischer Opportunität abhängen und von den Politikern weder direkt noch indirekt beeinflusst werden können.

Grundsätzlich kann jedoch *die Politik* die allermeisten der Gesetze ändern, nach denen die Richter entscheiden und damit auch die Inhalte der Urteile bestimmen – nur eben nicht kurzfristig und nicht im Einzelfall, sondern nur nach einem Gesetzgebungsverfahren und nur für ganze Klassen von Fällen, die in längerfristig geltenden Gesetzen abstrakt definiert wurden. Dass die Gesetzgebung durch gewählte Abgeordnete erfolgt, ist ein Gebot der Demokratie. Nur durch die demokratischen Prozesse, die in der Wahl der Politiker durch die Bürger ihren normativen Ausgangspunkt haben, erhalten die Gesetze und damit auch die Urteile der Richter, die auf deren Basis urteilen, ihre demokratische Legitimation (Abschnitt E.).

Von generellerer Bedeutung für die Thematik ist die Art, wie der Zusammenhang zwischen dem Ziel der demokratischen Legitimation und einem möglicherweise konkurrierenden Ziel (z.B. die Rechtsstaatlichkeit) geregelt wird. Dass die Unabhängigkeit der Judikative generell unbestritten ist, weist darauf hin, dass die Gesellschaft es für notwendig hält, zugunsten des Zieles *Rechtsstaatlichkeit im Einzelfall* das Demokratieprinzip ein Stück weit einzuschränken. Das Grundgesetz, das im Artikel 20, Abs. 1 und 2 das Demokratieprinzip konstituiert, legt in Abs. 3 fest, dass die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden sind. Dies schließt bereits aus, dass die aktuell gewählten Politiker bei allen konkreten Fragen das letzte Wort haben können.

Die Relativierung des Demokratieprinzips kann für verschiedene Ziele rational sein, was im Folgenden im Begriff der *Funktionalität* bestimmter Institutionen zusammengefasst wird. Die Funktionalität umfasst insbesondere die Qualität der Arbeit und die gesellschaftliche Rationalität der Entscheidungen einer staatlichen Institution, z.B. bezüglich Effizienz, Nachhaltigkeit etc., die auch über einen politischen Wahlzyklus hinausreichen kann. Mit solchen Argumenten (Abschnitt D.) kann man z.B. grundsätzlich die Unabhängigkeit von Zentralbanken, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden, Medienaufsichtsbehörden, Rechnungshöfen, Statistischen Ämtern, etc. begründen.<sup>3</sup> Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverfas-

---

<sup>3</sup> Vgl. für eine Auflistung von Unabhängigen Institutionen verschiedener Art in verschiedenen Ländern *Vibert* (2007, S. 23 ff.), für eine juristische Darstellung unab-

sungsgerichts.<sup>4</sup> Solche Institutionen stehen im Folgenden im Mittelpunkt der Analysen und Argumentationen.

Darüber hinaus könnte man die Frage stellen, ob auch andere staatliche Institutionen, staatliche Universitäten, öffentliche Rundfunkanstalten etc. Unabhängige Institutionen sein sollten. Oder, um es noch weitergehend zu formulieren: Könnte nicht jede staatliche Institution unabhängig konzipiert, das heißt von politischen Einflüssen befreit werden? Es scheint klar, dass dies über das Ziel hinausschießen würde.

Es ist eine Kernthese dieses Beitrages, dass die Unabhängigkeit vieler staatlicher Institutionen von den Einflussnahmen *der Politik* zu gering ausgeprägt ist.<sup>5</sup> Allerdings würde eine völlige Unabhängigkeit grundsätzlich das Problem der demokratischen Legitimation der Entscheidungen aufwerfen. Die Fragestellung dieses Beitrages richtet sich darauf, ob generell ein Konflikt zwischen der Funktionalität und der demokratischen Legitimation besteht. Wäre es nicht möglich, Unabhängige Institutionen so einzusetzen, rechtlich zu binden, anzureizen und zu kontrollieren, dass kein Konflikt mit der demokratischen Legitimation auftritt? Die Ausführungen werden zeigen, dass das sehr wohl möglich ist, wenn die institutionellen Strukturen adäquat gestaltet werden.

Das vorliegende Papier fragt erstens danach, *wann* es vorteilhaft ist, dass staatliche Institutionen unabhängig von den Politikern ausgestaltet werden. Zweitens wird erörtert, *wie* die demokratische Legitimation Unabhängiger Institutionen gewährleistet werden kann. Es handelt sich also um eine institutionell-normative Fragestellung.

Dazu ist es zunächst erforderlich zu klären, welche staatlichen Institutionen zu unterscheiden und welche Anforderungen zu stellen sind. Was macht eine Unabhängige Institution aus (Abschnitt C.)? Sodann gilt es zu analysieren, worin die Vorteile der Unabhängigkeit bestehen können (Abschnitt D.). Der Abschnitt E. befasst sich mit der demokratischen Legitimation und der Kontrolle von Unabhängigen Institutionen und zeigt, dass auch

---

hängiger Institutionen in mehreren Ländern *Bredt* (2006), und für einen dogmengeschichtlichen Überblick *Andrae* (2012a).

<sup>4</sup> „Die [...] organisatorische und funktionelle Unterscheidung und Trennung der Gewalten [...] zielt auch darauf ab, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, d. h. von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen“. *Bundesverfassungsgericht*, BVerfGE 68, 1 (86).

<sup>5</sup> Allerdings könnte eine Institution grundsätzlich auch „zu unabhängig“ sein (*Heine/Mause* 2013), wenn sie ihre Unabhängigkeit für willkürliche Entscheidungen nutzen, ihre Kompetenzen über Gebühr ausdehnen oder ein überzogenes Budget auf Kosten der Steuerzahler in Anspruch nehmen würde. Es stellt sich also auch die Frage einer adäquaten Kontrolle der Unabhängigen Institutionen (vgl. E.III.).

unter den gegebenen Verfassungsbedingungen die demokratische Legitimation von Unabhängigen Institutionen gewährleistet werden kann, wenn diese adäquat institutionalisiert und evaluiert werden. Abschnitt F. präsentiert einen über die gegenwärtige Verfassungslage weit hinausgehenden Vorschlag, eine demokratische Legitimation der Unabhängigen Institutionen relativ einfach herzustellen, ohne dass parteipolitisch dominierte Institutionen Einfluss nehmen können. Abschnitt G. enthält ein Fazit.

Der vorliegende Text ist von einem Ökonomen verfasst worden, der sich auf ein staatsrechtlich besetztes Gebiet gewagt hat und dort dilettiert. „Staatsrechtlich stellen sich viele Probleme anders dar. Die Autonomieräume in den Universitäten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – vor allem: die Wissenschaftsfreiheit, die Programmautonomie – müssen nicht wie trojanische Pferde verdeckt in das System der demokratischen Herrschaft eingeschleust und mühsam gerechtfertigt werden. Die Unabhängigkeit des Forschers und Redakteurs (auch des im öffentlich-rechtlichen Rundfunk tätigen!) beruht von vornherein auf dem grundrechtlichen Legitimationstitel des Art. 5 Abs. 3 bzw. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Das bedeutet: Nicht das Autonomierecht bedarf der Rechtfertigung, sondern – exakt umgekehrt – jede Relativierung (staatliche Finanzierungs- und Organisationsvorgaben in der Universität, Steuerungsansprüche der Rundfunkgremien) der apriorischen Autonomie muss sich vor dem Grundrecht erklären und begründen lassen. Die Juristen behaupten deshalb, Autonomie in der Universität und im Rundfunkwesen sei die Regel, nicht die Ausnahme, weil sie auf Grundrechtsbetätigung beruhen, damit aber in der Welt der subjektiven Freiheit spielen, nicht in der Welt der objektiven Ämter. Die Juristen sehen den *Normbefehl Demokratie* des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG auf alle Ämter der Staatsorganisation bezogen, die aus den Grundrechten nicht berechtigt, sondern auf die Grundrechte verpflichtet sind (Art. 1 Abs. 3 GG). Deren Herrschaftsanspruch hat nur Bestand – so die im Grundsatz unbestrittene Auslegung des Grundgesetzes –, wenn sich jede (!) Amtstätigkeit auf das Volk zurückführen lässt durch ununterbrochene Ernennungs-/Legitimationsketten (personell-demokratische Legitimation) und, wichtiger noch, auf abstrakt-gesetzliche und konkret durch Weisungen vermittelte Determinanten (materiell-demokratische Legitimation). In der Welt der grundrechtsverpflichteten Ämter ist jede Abweichung vom Grundmodell der – durch Wahl zum Deutschen Bundestag beeinflussbaren – Vollsteuerung ein Problem, eine rechtfertigungsbedürftige Ausnahme.“<sup>6</sup>

Diese Ausführungen stützen die Argumentationsrichtung des vorliegenden Aufsatzes. Sie machen deutlich, dass die Unabhängigen Institutionen nicht

---

<sup>6</sup> Diese wertvollen Hinweise verdanke ich dem Staatsrechtler *Ulrich Hufeld* (unveröffentlichte Quelle). Vgl. dazu auch *Hufeld* (2003).

die Knechte der Politiker als demokratische Herrscher sind, sondern dass beide den höherwertigen Grundrechten und dem Souverän – nämlich den Bürgern – untergeordnet sind. Danach könnte man das Pochen der Politiker auf ihr *Mandat*, das in der Form eines *demokratischen Legitimationsmonopols* (Kruse, 2008a) daherkommt, auch in vielen Fällen als Anmaßung betrachten, wenn sie ihr Handeln nicht direkt auf den demokratischen Souverän (unter Beachtung der Grundrechte) zurückführen können. Dies wird in Abschnitt E. unter dem Begriff der *inhaltlichen Legitimation* erörtert. Diesbezüglich sind die Unabhängigen Institutionen oft gegenüber den politischen Institutionen im Vorteil.

Im Folgenden verwendet die Argumentation jedoch (schon wegen mangelnder juristischer Kenntnisse des Autors) keine staatsrechtlichen Kategorien, sondern bleibt bei einem ökonomisch motivierten, qualitativen Kosten-Nutzen-Kalkül mit institutionell-normativer Zielsetzung.

## B. Staatliche Aufgaben und Institutionstypen

### I. Staatliche Institutionen

Staatliche Institutionen sind organisatorische Einheiten und Entscheidungsträger des Staates,<sup>7</sup> die staatliche Funktionen wahrnehmen und deren Aufgaben, Ziele, Kompetenzen, Delegationsvorgänge etc. durch staatliche Verfassungen, Gesetze, Verordnungen usw. mehr oder minder genau definiert sind. Die staatlichen Institutionen werden hier unterteilt in (a) Politische Institutionen, (b) Judikative Institutionen und (c) Fachinstitutionen.<sup>8</sup>

#### (a) Politische Institutionen

Zu den Politischen Institutionen gehören im Wesentlichen das Parlament und die Regierung.<sup>9</sup> Bei den Mitgliedern der Politischen Institutionen handelt es sich in der Regel (im Unterschied zu Fachinstitutionen und Judikative) um solche Personen, die allgemein-politische Karrieren über die demo-

---

<sup>7</sup> Die *staatlichen Institutionen* werden von anderen Autoren auch als *staatliche Organisationen* bezeichnet, ohne dass diese Begrifflichkeit für den vorliegenden Text von Bedeutung wäre.

<sup>8</sup> Viele der grundlegenden Definitionen und Kategorien dieses Kapitels sind bereits in Kruse (2008a, 2008b, 2010, 2011) entwickelt worden.

<sup>9</sup> In einer Parlamentarischen Demokratie bilden die Mehrheitsfraktionen des Parlaments mit der Regierung einen eng zusammenhängenden Machtkomplex, so dass die klassische Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive insoweit praktisch aufgehoben ist.



kratischen Prozesse einer Partei und der Politischen Institutionen des Staates gemacht haben.<sup>10</sup> Dies gilt im Regelfall für Abgeordnete, Minister und einige *politische Beamte*. Im Folgenden werden alle Angehörigen der Politischen Institutionen pauschal als *Politiker* bezeichnet. Sie bilden den großen Teil der *Politischen Klasse*, zu der außer ihnen noch die einflussreichen Parteifunktionäre gehören.

Die Politischen Institutionen, insbesondere das Parlament,<sup>11</sup> treffen die normativen Gestaltungs- und Richtungsentscheidungen der Gesellschaft. Sie werden (direkt oder indirekt) von den Bürgern gewählt und haben die generelle demokratische Legitimation (Abschnitt E.), für die Gesellschaft als Ganzes kollektive Entscheidungen zu treffen.

## (b) Judikative Institutionen

Zu den Judikativen Institutionen gehören sämtliche Gerichte (vom Bundesverfassungsgericht und den obersten Bundesgerichten bis zu den Amtsgerichten) und die ihnen zugeordneten Richter als eigentliche Träger der rechtsprechenden Gewalt (gemäß Art. 92 GG) (*Poscher* 2012). Die Richter haben die Aufgabe, die bestehenden Gesetze (und/oder die Verfassung) für einzelne Fälle zu interpretieren, bei konfligierenden Rechtsregeln zu entscheiden etc. Dies gilt für Streitfälle zwischen einzelnen Bürgern, zwischen Bürgern und staatlichen Institutionen und zwischen verschiedenen staatlichen Institutionen. Die Gerichte bestehen überwiegend aus professionell ausgebildeten Juristen, die fachspezifisch sozialisiert sind. Man kann davon ausgehen, dass sie fachlich kompetent sind für die Aufgaben des Gerichts, an dem sie tätig sind. Ihre Karriere hängt im Wesentlichen von ihrer Leistung und von ihrer Reputation bei Fachkollegen ab,<sup>12</sup> was entsprechende Anreize setzt.

---

<sup>10</sup> Im Unterschied dazu werden die Angehörigen nicht-politischer Institutionen (Fachinstitutionen und Judikative) im Wesentlichen über fachspezifische professionelle Ausbildungen rekrutiert und machen ihre Karrieren in der Regel über die verschiedenen Ebenen der betreffenden oder anderer fachlich einschlägiger Institutionen.

<sup>11</sup> Im engeren Sinne gilt: „Nur das Parlament besitzt die demokratische Legitimation zur politischen Leitentscheidung.“ (BVerfGE 34, 52, S. 59). In der Praxis delegiert das Parlament diese Legitimation teilweise an die Regierung, so dass man die Politischen Institutionen insgesamt als normative Akteure betrachten kann.

<sup>12</sup> Ausnahmen sind in dem Maße gegeben, in dem Richter (z.B. beim Bundesverfassungsgericht) politisch bestimmt werden.

### (c) Fachinstitutionen

Als Fachinstitutionen werden im Folgenden alle staatlichen Institutionen bezeichnet, die nicht zu den politischen Institutionen (Parlament, Regierung) oder zur Judikative gehören. Fachinstitutionen umfassen damit den größten Teil aller staatlichen Institutionen.

Fachinstitutionen sind problemfeldspezifisch organisiert. Ihre Angehörigen, insbesondere solche in Führungsfunktionen, sind in der Regel hochgradig fachkompetent. Die Mitglieder von Fachinstitutionen werden typischerweise nach fachlichen Erfordernissen rekrutiert, ausgebildet und selektiert. Ihre Karrieren hängen (außer von ihrer Seniorität und gegebenenfalls von politischen Einflussnahmen) wesentlich von ihrer fachlichen Qualität und Leistung ab. Die meisten Angehörigen von Fachinstitutionen haben lebenslange Karriereperspektiven auf ihrem Gebiet und unterliegen auf diesem den internen und/oder externen Peer-group-Beobachtungen und Bewertungen, die gegebenenfalls zu einem *guten Ruf* für Fachkompetenz, Professionalität etc. und damit zu einem entsprechenden Vertrauen führen – oder eben nicht. Dies erzeugt eine vergleichsweise längerfristige Anreizstruktur (vgl. D.VI.).

Die Aufgaben, Ziele, Kriterien und Kompetenzen der Fachinstitutionen werden überwiegend a priori durch Gesetze etc. (inkl. Verordnungen, Geschäftsordnungen, Satzungen) definiert. Die Mitglieder der Fachinstitutionen interpretieren die ihnen vorgegebenen Ziele für einzelne Fälle, Funktionen, Problemlagen und Entscheidungen. Zu ihren Aufgaben gehören keine politischen Gestaltungsentscheidungen.

Zu den staatlichen Fachinstitutionen gehören insbesondere:

1. *Allgemeine unmittelbare Staatsverwaltung.* Dazu gehören im weitesten Sinne alle der Exekutive zugeordneten Institutionen, die nicht zugleich politische oder quasi-politische Institutionen (D.VII.) sind. Diese werden auf der Basis gesetzlicher Bestimmungen in vielen Bereichen des Lebens zur Erfüllung der Staatsfunktionen im Einzelfall tätig.

2. *Spezifische Fachinstitutionen.*<sup>13</sup> Dazu zählen alle spezifischen Institutionen auf den diversen Fachgebieten, im wirtschaftlichen Bereich z.B.

---

<sup>13</sup> Dies betrifft insbesondere Institutionen der mittelbaren Staatsverwaltung, die organisatorisch verselbständigt und rechtlich verselbständigt oder teilverselbständigt sind. Eine *mittelbare Staatsverwaltung* liegt dann vor, wenn die relevante staatliche Ebene (z.B. der Bund) einen Verwaltungsträger schafft, welcher dann die Aufgaben wahrnimmt. So gehört auch die Bundesbank im Sinne dieser Definition zur mittelbaren Verwaltung, obgleich § 1 BBankG statuiert „Die Deutsche Bundesbank ist eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts“ (Maurer, 2011), § 21, Rz. 12.

Bundesbank, Bundeskartellamt, Regulierungsbehörden, Medienaufsichtsbehörden, Arbeitsagenturen etc., ebenso zahlreiche spezielle Ämter verschiedener Art, diverse Forschungsinstitute auf unterschiedlichen Fachgebieten, Universitäten etc., außerdem die Informations- und Kontroll-Institutionen des Staates (wie z.B. der Bundesrechnungshof, Statistische Ämter etc.), sowie solche mit Beratungsfunktionen (z.B. Sachverständigenrat, Monopolkommission etc.).

3. *Sonstige staatliche Institutionen.* Diese umfassen pauschal die anderen Institutionen verschiedener Art, in denen der Staat bestimmte Funktionen zu erfüllen hat, insbesondere aufgrund seiner Eigenschaft als Anteilseigner oder weil er auf andere Weise Einfluss ausübt, z.B. bei staatlichen Unternehmen und Banken sowie bei staatlichen Beteiligungen an privaten Unternehmen, außerdem bei Post, Bahn, öffentlichen Rundfunkanstalten etc.

4. *Fachabteilungen der Ministerien.* Eine Sonderstellung nehmen die Ministerien ein, die heute üblicherweise zur Regierung gezählt werden, jedoch teilweise Fachinstitutions-Charakter haben. Ministerien bestehen zum überwiegenden Teil aus Laufbahnbeamten, die fachspezifisch rekrutiert und ausgebildet werden und deren Karrieren nach Senioritäts- und nach fachlichen Leistungskriterien erfolgen. Bei einem kleineren Anteil, der jedoch die Spitze der Ministerien ausmacht (Minister, parlamentarische Staatssekretäre und alle *politischen Beamten* nach § 54 Bundesbeamtengesetz (BBG)) und als Bestandteil der *Regierung im weiteren Sinne* und als *politiknah* bezeichnet werden könnte (quasi-politische Institutionen, D.VII.), werden die Positionen unter parteipolitischen Gesichtspunkten besetzt. Dies ist durchaus sachgerecht, da sich die entsprechenden Aufgaben auf die Vorbereitung oder die Umsetzung von Entscheidungen der Regierung oder des Parlaments beziehen. Ein anderer Teil der Ministeriumstätigkeiten ist jedoch überwiegend fachbezogen, ohne dass die jeweilige politische Ausrichtung der Regierung im Vordergrund steht. Diesen Teil rechnen wir hier zu den Fachinstitutionen.

## **II. Staatliche Funktionen: Normativer Gehalt und Fachkompetenz**

Zunächst stellt sich die Frage, welche staatlichen Funktionen von den Politischen Institutionen und welche von den Fachinstitutionen wahrgenommen werden sollen. Danach erörtern wir, wie unabhängig Letztere von Ersteren sein sollen oder können. Für die erste Frage sind die Kriterien (a) normativer Gehalt und (b) Fachkompetenz relevant.

(a) *Normativer Gehalt.* Die Präferenzen der Bürger bilden grundsätzlich die Zielfunktion und die normativen Maßstäbe für alle staatlichen Entschei-

dungen in einer Demokratie. Bei vielen Themen sind die politischen Präferenzen der Bürger nicht nur unterschiedlich, sondern häufig a priori gar nicht bekannt, eventuell nicht einmal ihnen selbst. Sie müssen erst in einem Informations- und Meinungsbildungsprozess entwickelt werden. In Fällen unbekannter und/oder besonders heterogener Präferenzen sprechen wir von einem hohen normativen Gehalt eines Themas.

Um die gesellschaftlichen Ziele auf einem bestimmten Problemfeld zu ermitteln, müssen informative und diskursive Prozesse existieren, die die Meinungsbildung der Bürger ermöglichen und vorantreiben. Im Idealfall existieren institutionelle Strukturen und Prozesse, die die normativen Elemente zu den demokratischen Entscheidungsträgern transferieren und dort Anreize setzen, entsprechend der Bürgerpräferenzen zu handeln.

Ein geringer normativer Gehalt eines Themas liegt vor, wenn dabei die Präferenzen der Bürger als bekannt angenommen werden können oder wenn die Ziele für die jeweiligen Entscheidungen bereits vorher durch Gesetze etc. definiert wurden. Ein geringer normativer Gehalt bedeutet also keineswegs, dass die Präferenzen inhaltlich nicht bedeutsam sind, sondern nur, dass ihre Ermittlung keine Probleme verursacht. Entscheidungen mit einem hohen normativen Gehalt benötigen eine hohe inhaltliche demokratische Legitimation (vgl. E.). Bei Entscheidungen mit einem geringen normativen Gehalt sind die Anforderungen an die demokratische Legitimation weit geringer.

(b) *Fachkompetenz*. Darunter wird dasjenige Niveau von spezialisierten Kenntnissen (fachlicher Background, professionelle Qualität, Knowhow etc.) verstanden, das bei den einschlägigen Experten des jeweiligen Gebietes vorhanden ist.

Eine hohe Fachkompetenz auf den einschlägigen Sachgebieten ist erforderlich, um die jeweiligen Ziele der Bürger effizient (d.h. mit möglichst geringem Verzicht auf die Verwirklichung andere Ziele) zu erreichen. Man könnte auch sagen, eine hohe Fachkompetenz ist gleichbedeutend mit einer guten Kenntnis der jeweils relevanten Politikmöglichkeitenkurve (vgl. Abbildung 2, Abschnitt D.IV.), das heißt der konkret vorhandenen Politikoptionen mit ihren Folgen. Die Bürgerpräferenzen können häufig erst dann ermittelt werden, wenn die Folgen der konkret relevanten Politikalternativen mindestens näherungsweise bekannt sind (Kruse 2010).

Die hohe Komplexität moderner Gesellschaften und der stark angewachsene wissenschaftliche, technologische und gesellschaftliche Erkenntnisfortschritt haben die Relevanz der Fachkompetenz für politische Entscheidungen in den letzten Jahrzehnten stark erhöht. Dies gilt in besonders hohem Maße bezüglich längerfristiger Wirkungen von Entscheidungen, für deren Abschätzung oft eine besonders hohe Fachkompetenz erforderlich ist.

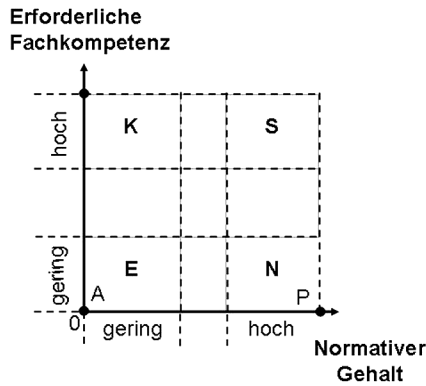


Abbildung 1: Normativer Gehalt und Fachkompetenz staatlicher Aufgabenfelder

Für die einzelnen staatlichen Entscheidungsaufgaben bzw. Problemfelder ist die Relevanz beider Merkmale sehr unterschiedlich. Insofern können wir diese in verschiedene Felder der Abbildung 1 einordnen.

Die Felder N und S umfassen Entscheidungsbereiche (bzw. Problemfelder) mit einem hohen normativen Gehalt. Sie erfordern die Beteiligung von politischen Institutionen mit inhaltlicher demokratischer Legitimation. Das Feld N enthält Problembereiche, in denen es stark auf die jeweiligen politischen Präferenzen ankommt, die nicht evident sind und sich eventuell unter den Bürgern stark unterscheiden, so dass sie erst entwickelt und evaluiert werden müssen. Allerdings sind hier die sachlichen Zusammenhänge des Entscheidungsfeldes relativ klar und erfordern keine ausgeprägte spezialisierte Fachkompetenz. Es handelt sich primär um normative Entscheidungen für die Gesellschaft. Dies ist die originäre Domäne der politischen Institutionen.

Beim Feld S ist die adäquate Zuordnung auf die Institutionen wesentlich schwieriger. Einerseits erfordern Entscheidungen auf diesem Feld eine hohe spezifische Fachkompetenz, insbesondere wenn langfristige Wirkungen relevant sind. Andererseits sind normative Gestaltungsfragen involviert, die eine inhaltliche demokratische Legitimation erfordern. Solche Aufgaben sollte man deshalb nicht den Experten überlassen, aber auch nicht einem allgemein-politischen Gremium ohne adäquate Fachkompetenz. Da eine hohe spezifische Fachkompetenz bei den Politikern in der Regel nicht hinreichend vorhanden ist, ist die explizite Einbeziehung von ergebnisoffener Fachkompetenz (bei politischen Entscheidungen in der Gesetzgebung und beim Regierungshandeln) erforderlich. Das Feld S ist somit die Domäne der

Interaktion von Politik und Politikberatung durch die Fachinstitutionen und andere Experten.

Grundsätzlich sollte man alle Entscheidungen, die keinen hohen normativen Gehalt haben (Felder E und K), den Fachinstitutionen übertragen. Das Feld E beinhaltet Routine-Verwaltungsaufgaben.<sup>14</sup> Im Bereich K ist für eine gute Zielerreichung eine hohe spezialisierte Fachkompetenz der Entscheidungsträger erforderlich. Hier sind die normativen Elemente weitgehend bekannt. Es kommt im Wesentlichen auf die Fachkompetenz und die Anreizstruktur der Funktionsträger an. Sie benötigen keine Mitwirkung politischer Institutionen mit Ausnahme der Vermittlung von formaler demokratischer Legitimation. Dies entlastet die Politiker von der Verantwortung und von einem Zeitaufwand, den sie auf Feldern mit höherem normativem Gehalt nutzbringender einsetzen könnten.

### C. Kriterien einer Unabhängigen Institution

Staatliche Institutionen werden als organisatorische Einheiten definiert, die staatliche Funktionen wahrnehmen und deren Aufgaben, Ziele, Kompetenzen, Delegationsvorgänge etc. durch staatliche Gesetze, Verordnungen usw. mehr oder minder genau bestimmt sind. Die *Unabhängigkeit* einer staatlichen Institution ist im Folgenden definiert als *unabhängig von den Politikern und den politischen Institutionen*.<sup>15</sup> Dies macht schon deutlich, dass die Interessen der jeweils herrschenden Politiker kurzfristig fast immer gegen die Unabhängigkeit einer staatlichen Institution gerichtet sind, da diese ihre gegenwärtige Macht begrenzt. Längerfristig kann dies jedoch anders sein, da Unabhängige Institutionen meistens eine höhere Funktionalität aufweisen als politikabhängige, besonders in einem Kontext, in dem die Zeitinkonsistenz politischer Entscheidungen (vgl. Abschnitt D.VI.) bedeutsam ist.

Eine Abhängigkeit von der Politik lässt sich im Wesentlichen dann begründen, wenn das Aufgabenfeld der Institution<sup>16</sup> durch einen hohen normativen Gehalt gekennzeichnet ist (Felder S und N in Abbildung 1). Dies sind

---

<sup>14</sup> Der Extrempunkt A repräsentiert solche Aufgaben, in denen die optimale Lösung quasi automatisch (z.B. mittels einer bestimmten Software) generiert werden kann.

<sup>15</sup> Die Unabhängigkeit aller staatlichen Institutionen von anderen Akteuren (Interessengruppen etc.) ist zweifellos von sehr großer Bedeutung. Dies ist jedoch ein anderes Thema, das im Folgenden nicht explizit behandelt wird.

<sup>16</sup> Einzelne Institutionen können natürlich auch verschiedene Aufgabenfelder haben, die eventuell anders zu beurteilen sind. Aus Vereinfachungsgründen soll dies jedoch im Folgenden nicht problematisiert werden.

insbesondere solche Institutionen, die bei der Konzipierung, Durchführung oder Repräsentierung der Politik der jeweiligen Regierung bzw. des Parlaments tätig sind und als quasi-politische Institutionen (vgl. Kategorie P in Abschnitt G.) bezeichnet werden. Dies macht deutlich, dass viel davon abhängt, wie gut es gelingt, die Grenze zwischen den Feldern S und N einerseits und K und E andererseits zu definieren, das heißt, ob die Ziele adäquat und operational in einem Gesetz definiert werden können.

Um den allgemeinen Begriff der *Unabhängigkeit* präziser zu fassen, wird er hier in vier Kategorien differenziert,<sup>17</sup> nämlich (a) inhaltliche Unabhängigkeit, d.h. Fehlen von Primärentscheidungsrechten von politischen Institutionen im Zuständigkeitsbereich der Institution, (b) persönliche Unabhängigkeit, d.h. politikfreie Auswahl des Spitzenpersonals, (c) budgetäre Unabhängigkeit, d.h. solche Entscheidungsverfahren über die Budgets der Institutionen, die nicht die inhaltlichen Anreize beeinflussen, und (d) die institutionelle Unabhängigkeit. Letztere betrifft die rechtlichen Rahmenseetzungen der Institution, die auf der Metaebene (Verfassungsebene) angesiedelt sind. Dies ist eher ein verfassungsrechtliches Problem und wird im Folgenden nicht vertieft. Die Kriterien haben einen unterschiedlichen Stellenwert, wobei die inhaltliche Unabhängigkeit im Folgenden im Mittelpunkt steht.

### I. Inhaltliche Unabhängigkeit

Die inhaltliche Unabhängigkeit<sup>18</sup> betrifft die Verteilung der Primärentscheidungsrechte auf dem betreffenden Feld. Unter Primärentscheidungen versteht man inhaltliche Entscheidungen *in der Sache*, in Abgrenzung zu Delegationsentscheidungen (d.h. allen Entscheidungen, die die Auswahl von Handlungsträgern und die Übertragung von Aufgaben an diese betreffen). Primärentscheidungsrechte sind die formalen Kompetenzen einer staatlichen Institution, bestimmte inhaltliche Entscheidungen tatsächlich wirksam zu treffen.

Politische Primärentscheidungsrechte wären vorhanden, wenn im Zuständigkeitsbereich der Institution die Politiker die Entscheidungen (anders als

---

<sup>17</sup> Vgl. für alternative Begrifflichkeiten und Gliederungen der Kriterien einer Unabhängigen Institution *Bredt* (2006); *Siekmann* (2005); *Jenny* (2012); *Budzinski* (2013); *Andrae* (2012b). *Cukierman* (1995) hat für die Unabhängigkeit von Zentralbanken ein Kriterien- und Messkonzept entwickelt und dies auf die Zentralbanken zahlreicher Länder angewendet. Vgl. auch *Simone/Guillén* (2005) und *Crowe/Meade* (2007).

<sup>18</sup> *Siekmann* (2005, S. 15) bezeichnet dies als *sachliche* Unabhängigkeit. Diese bezieht sich auf die Institution als solche, während die persönliche Unabhängigkeit sich auf die handelnden Personen (Führungspersonal der betreffenden Institution) bezieht.



durch Argumente und unverbindliche Ratschläge) beeinflussen könnten. In besonders deutlicher Weise wäre dies der Fall, wenn die Politik die Institution direkt anweisen oder die Entscheidung gleich selbst treffen könnte – insbesondere, wenn dies relativ einfach möglich wäre. In die gleiche Richtung gehen Genehmigungsvorbehalte ex ante und Nachprüfungen ex post (z.B. bei Beschwerden von Betroffenen etc.), wenn diese nicht durch Gerichte sondern durch politische Institutionen erfolgen.<sup>19</sup>

In dem Maße, wie politische Primärentscheidungsrechte vorhanden sind, ist die Unabhängigkeit einer solchen Institution gering.

## II. Persönliche Unabhängigkeit

Die persönliche Unabhängigkeit bezieht sich auf das Spitzenpersonal der Institution.<sup>20</sup> Dies betrifft die Fragen, von wem und in welcher Weise die Personen an der Spitze der Institution ausgewählt und gegebenenfalls abgesetzt werden, sowie die Länge der Amtszeit und die Anreizstruktur in Bezug auf die Zeit während und nach Ende der Amtszeit.<sup>21</sup>

Es ist die Aufgabe dieser Delegationsprozesse, die bestgeeigneten Personen für die Führungspositionen auswählen, so dass die Institution adäquat arbeitet und gute Entscheidungen im Sinne der Zielsetzung trifft. Dazu gehören z.B. inhaltliche Fachkompetenz, einschlägige Erfahrung, Führungsqualitäten, Gesetzestreue etc.

Auch in Institutionen, die inhaltlich unabhängig sind, können die Politiker gegebenenfalls viel Einfluss ausüben, indem sie die Möglichkeiten von Personalentscheidungen nutzen. Dies hätte für sie zudem den Vorteil, dass

---

<sup>19</sup> Dennoch können hier Probleme auftreten, für die Lösungen vorzuhalten sind. Nehmen wir an, eine Zentralbank wäre durch das sie konstituierende Gesetz (oder die Verfassung) dem Ziel der Preisniveaustabilität verpflichtet und kauft jetzt minderwertige Staatsanleihen zum Zwecke der Staatsfinanzierung (z.B. weil ihre Führungspersonlichkeiten in der Krise glauben, *die Erhaltung des Euro sei wichtiger als die Vermeidung von Inflation*). Wer könnte eine unabhängige Zentralbank daran hindern, gegen ihre Ziele und Prinzipien zu verstoßen oder sie dafür sanktionieren? Eine politische Institution sicher nicht. Ein Gericht? (vgl. E.III.) Eine politik-unabhängige Institution (vgl. Abschnitt F.) mit demokratischer Legitimation?

<sup>20</sup> Es wird davon ausgegangen, dass die Arbeitsbeziehungen und Anreizstrukturen der anderen Mitarbeiter der Institution erstens von den Laufbahnregeln des öffentlichen Dienstes bestimmt werden und zweitens ihre Karriere auch von den Leistungsbewertungen abhängt, die durch das Spitzenpersonal erfolgt.

<sup>21</sup> Anders als bei einigen anderen Delegationsvorgängen (z.B. zwischen Anwalt und Mandant) enthält die Delegation hier keinerlei Möglichkeiten für sachliche Vorgaben oder imperative Mandate gegenüber dem Spitzenpersonal, da dies eine inhaltliche Abhängigkeit der Institution bedeuten würde.



eine Personalpolitik im Hintergrund für die Öffentlichkeit weniger transparent wäre als eine direkte Intervention bei inhaltlichen Entscheidungen.

Für die Frage der Unabhängigkeit ist es nicht unerheblich, ob die Institution von einer Einzelperson (z.B. Präsident) geleitet wird (Einzelspitze), die gegenüber den anderen Mitgliedern der Institution hierarchische Weisungsbefugnisse hat, oder von einem Vorstand als Kollegialorgan, das die wichtigen Entscheidungen kollektiv trifft. Die Unabhängigkeit ist *ceteris paribus* bei einer Einzelspitze geringer. Es ist gegebenenfalls für die Politiker leichter, eine einzelne Person zu beeinflussen bzw. ihr abweichende Anreize zu setzen (z.B. spätere Jobs) als bei einem ganzen Kollegialorgan. Dies gilt insbesondere dann, wenn die einzelnen Mitglieder des Kollegialorgans zu verschiedenen Zeitpunkten und evtl. sogar von unterschiedlichen Institutionen ernannt werden. Dies kann als *geteiltes Ernennungsrecht* bezeichnet werden.<sup>22</sup>

Eine persönliche Unabhängigkeit des Spitzenpersonals der Institution ist überhaupt nicht gegeben, wenn über dieses diskretionär und ohne einengende Qualitätskriterien<sup>23</sup> direkt von Politikern entschieden wird. In solchen Fällen bestehen häufig Anreize, Parteifreunde oder *nahe stehende* Personen zu berufen, die zum Interessenkontext der jeweiligen Regierungsparteien gehören. Dann ist die fehlende persönliche Unabhängigkeit der Akteure für die politischen Institutionen quasi ein Substitut für nicht vorhandene Primärentscheidungsrechte. Dies führt aber nicht nur zu einer Verzerrung der inhaltlichen Ausrichtung, sondern typischerweise auch zu einer Minderung der Fachkompetenz. Letztere Wirkung kann eventuell vermieden werden, wenn für die Besetzung solcher Spitzenpositionen anspruchsvolle Qualitätskriterien formuliert (und eingehalten) werden, so dass praktisch nur Personen mit hoher Fachkompetenz und einschlägiger Berufserfahrung in Betracht kommen.

---

<sup>22</sup> Andrae (2012b, S. 34 ff.) hat darauf hingewiesen, dass ein *geteiltes Ernennungsrecht* zwei unterschiedliche Sachverhalte umfasst. Einer ist dann gegeben, wenn die Ernennung jedes Mitglieds der Institution durch mindestens zwei andere Institutionen erfolgen muss. Dies ist z.B. bei der Ernennung der Richter zum Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten der Fall. Der Präsident ernennt die Richter *with the advice and consent of the Senate* nach der Anhörung und einer Empfehlung des Kandidaten durch das *Senate Judiciary Committee*. Zweitens kann das Ernennungsrecht auch dann als geteilt betrachtet werden, wenn je Mitglied nur eine Institution *de facto* die Ernennung vollzieht, diese jedoch nur einen bestimmten Teil aller Angehörigen einer Institution ernennen darf, z.B. beim Zentralbankrat der Bank deutscher Länder.

<sup>23</sup> Als Beispiel können die rechtlichen Grundlagen und Verhaltenskodizes berufsständischer Organisationen dienen, die von Gesetzes wegen zur Unabhängigkeit verpflichtet sind. Vgl. für das Beispiel des Wirtschaftsprüfers § 43 Abs. 1, § 43 Abs. 2 und 3 (mit Auflistung unzulässiger Tätigkeitsbereiche), § 49 WPO. Vgl. Andrae (2012b).

Eine persönliche Unabhängigkeit der Akteure einer staatlichen Institution ist vor allem dann gegeben, wenn die wichtigen Personalentscheidungen durch ein einschlägig fachkundiges Gremium erfolgen, dessen Mitglieder ihrerseits von den Politikern effektiv unabhängig sind. Eine Politikabhängigkeit solcher Personen ist nicht schon dann gegeben, wenn diese ihrerseits einer staatlichen Einrichtung angehören, an deren Spitze ein Politiker steht.<sup>24</sup> Es kommt auf die Durchgriffsrechte und Anreizstrukturen im Einzelfall an. Die persönliche Unabhängigkeit wird noch stabiler dadurch, dass das Personalgremium seinerseits personell rotiert und seine Mitglieder von unterschiedlichen Institutionen delegiert werden. Es wäre also relativ einfach, eine persönliche Unabhängigkeit des Personals herzustellen.

Wenn jedoch die Personalentscheidungen von einer politischen Institution getroffen werden, sind weitere Aspekte zu betrachten, insbesondere bezüglich der Länge der Amtsperioden und der Abberufbarkeit. Bei kurzen Amtszeiten ist die persönliche Unabhängigkeit gering, da das Spitzenpersonal geneigt wäre, sich durch erwünschte Entscheidungen das Wohlwollen der Politiker zu erhalten, um auch für die nächste Amtsperiode ernannt zu werden.<sup>25</sup>

Lange Amtsperioden (extrem auf Lebenszeit, d.h. bis zur normalen Pensionsgrenze) gewähren dem Inhaber zwar mehr Unabhängigkeit, bringen für die Institution aber das Problem der Qualitätssicherung mit sich. Für den Fall von Faulheit, schlechter Performance, Bestechlichkeit, unseriöser Amtsführung etc. sollte es grundsätzlich die Möglichkeit einer vorzeitigen Abberufung geben. Da diese ihrerseits von den Politikern dazu genutzt werden könnte, unerwünschte Entscheidungen zu sanktionieren oder damit (implizit) zu drohen, stellt sich die Frage nach der Definition der legitimen Gründe und dem Zeitplan für eine Abberufbarkeit. Vor allem ist es bedeutsam, wer eine solche Abberufung vornehmen kann. Die Unabhängigkeit wäre geringer, wenn dies durch die Politiker erfolgen kann, und höher, wenn dies durch eine Unabhängige Institution (z. B. ein Gericht) erfolgen müsste.

Selbst in Institutionen, die inhaltlich oder budgetär nicht unabhängig sind, ist eine persönliche Unabhängigkeit in aller Regel vorteilhaft, vor allem aus Gründen der Qualitätssicherung. Eine persönliche Unabhängigkeit ist im Wesentlichen nur dann ein Problem, wenn die betreffende staatliche Institu-

---

<sup>24</sup> Ein Beispiel für Letzteres sind Fakultäts-Berufungskommissionen, die überwiegend aus Professoren in Lebenszeitstellungen bestehen, bei der Besetzung von Professorenstellen.

<sup>25</sup> Dieser Effekt könnte in einigen Fällen durch angemessene Versorgungsregelungen nach dem Ausscheiden gemindert werden, sowie ebenfalls dann, wenn die Positionen von Anfang an als vorübergehende konzipiert sind und die Akteure anschließend in gesicherte Verhältnisse zurückkehren.

tion politiknahe Funktionen hat (quasi-politische Institution). In solchen Fällen kann es erforderlich sein, dass das entsprechende Spitzenpersonal jederzeit das Vertrauen der Regierung bzw. des Parlaments hat, z.B. wenn bestimmte Personen die jeweilige Politik mit konzipieren und/oder nach außen repräsentieren. Beispiele sind etwa die Toppositionen in Ministerien, die Botschafter in anderen Ländern, die militärische Führung etc. Häufig handelt es sich dann um *politische Beamte*.

### III. Budgetäre Unabhängigkeit

Jede staatliche Institution verursacht Kosten und benötigt für ihre Arbeit ein mehr oder minder großes Budget, das in der Regel ganz oder überwiegend aus Steuermitteln aufgebracht werden muss und insofern der parlamentarischen Budgethoheit unterliegt.<sup>26</sup> Die Möglichkeit, dass die Institution selbst über ihr Budget entscheidet, kommt nicht ernsthaft in Betracht, da dies über ein bürokratisches Budgetmaximierungsstreben einem Selbstbedienungsladen gleichkäme und zu einem überhöhten Budget führen würde (Heine/Mause 2013).

Für unser Thema ist relevant, ob von der Art der Entscheidung über das Budget inhaltliche Rückwirkungen auf die staatliche Institution erfolgen können, die deren Unabhängigkeit einschränken. Von budgetärer Unabhängigkeit wird im Folgenden ausgegangen, wenn das Entscheidungsverfahren über das Budget nicht die funktional orientierten Anreize der Institution und seiner Mitglieder negativ beeinflusst.

Wenn die Parlamentsmehrheit aus eigenen inhaltlichen Interessen in der Lage wäre, die Budgetansätze für die Institution diskretionär zu kürzen, würde dadurch die Unabhängigkeit der Institution eingeschränkt, weil die Anreizstrukturen der Mitglieder der Institution auf diese Weise beeinflusst werden können. Außerdem könnten die Politiker die Qualität und Wirksamkeit einer solchen Institution erheblich verschlechtern, wenn sie deren Budget für Personal und externe Expertise stark reduzieren oder die Gehälter so kürzen würden, dass die Institution keine fachlich qualifizierten Mitarbeiter mehr gewinnen kann.

Es bedarf also eines Verfahrens zur Budgetbestimmung, das die oben genannten Probleme vermeidet. Zur Analyse ist es sinnvoll, zwischen zwei

---

<sup>26</sup> Eine vollständige, von jeglicher Kontrolle losgelöste budgetäre Unabhängigkeit würde mit dem Demokratieprinzip von Art. 20 Abs. 1 und 2 GG und dem Haushaltsrecht des Parlamentes nach Art. 110 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 77 GG als „wesentliche[m] Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle, die die rechtsstaatliche Demokratie entscheidend prägt“ (BVerfGE 70, 324, 354 ff.), in Konflikt geraten.

Arten von Budgets zu unterscheiden. Zum *Organisationsbudget* gehören die Gehälter des Führungspersonals und der anderen Mitarbeiter der Institution, also Kosten, die sich aus dem Stellenkegel und der Zahl und Entlohnung des Personals ergeben, ebenso Raum- und Sachkosten, Reise- und Konferenzkosten, Kosten für die Beschaffung externer Expertise (Gutachten) etc.

Quantitativ ist das Organisationsbudget meist relativ überschaubar. Eine budgetäre Unabhängigkeit herzustellen, ist dabei durchaus möglich, wenn das Parlament sich bei Gründung der Institution (zusammen mit den Gesetzen, die die Aufgaben und Ziele etc. der Institution definieren) einmal für ein Budget entschieden hat, das es ermöglicht, die Aufgaben adäquat zu erledigen. Sachgerechte Änderungen im Zeitablauf bedürfen dann keiner diskretionären Politikerentscheidungen, sondern können durch eine Indexierung realisiert werden. Im einfachsten Falle wäre dies eine Inflationsanpassung. Es könnte jedoch auch als quantitative Anpassung an veränderte Fallzahlen konzipiert werden, wenn diese als exogen betrachtet werden können.

Begründete Veränderungswünsche aufgrund erhöhten oder verminderten Arbeitsanfalls, die über solche automatischen Anpassungen hinausgehen oder eine grundlegende Umorganisation bedürfen dann der Analyse und Zustimmung einer bestimmten anderen politikunabhängigen Institution (z.B. Rechnungshof oder Bürgerserrat, vgl. F.).

Für die meisten der Institutionen, die für eine Unabhängigkeit in Betracht kommen (z.B. sämtliche Gerichte, Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden, die Zentralbank usw.) ist für das Organisationsbudget auf diese Weise eine budgetäre Unabhängigkeit herstellbar.

Eine andere Möglichkeit wäre eine Eigenfinanzierung, wie das beim amerikanischen Federal Reserve System der Fall ist.<sup>27</sup> Dies ist z.B. gegeben, wenn die jeweiligen staatlichen Funktionen im Einzelfall aus Gebühren finanziert werden.<sup>28</sup> Eine solche Praxis ist jedoch nur bei wenigen Institutionen möglich. Das eigentliche Problem, nämlich die adäquate Kontrolle des Budgets ohne die Möglichkeit einer politischen Einflussnahme durch die Hintertür einzuführen, wäre damit jedoch ohnehin nicht gelöst, da eine andere politikunabhängige Kontrollinstitution beauftragt werden müsste. Die Erwirtschaftung des eigenen Budgets aus Gebühren etc. schafft zusätzliche

---

<sup>27</sup> Beck (1994, S. 205) weist darauf hin, dass die US-Notenbank sich dadurch dem Einfluss des Kongresses entziehen kann, dass sie ihre laufenden Ausgaben aus eigenen Erträgen bestreitet.

<sup>28</sup> Beispiele wären etwa die Sicherstellung der Verkehrssicherheit von Kfz, was an TÜV und Dekra ausgelagert wurde, oder die Vermessung von Grundstücken und Wegen durch das heutige Katasteramt.

Probleme, da Risiken für die Unabhängigkeit der Institution von anderen Interessen und Anreizen für überhöhte Gebühren entstehen.

Das über die internen Organisationskosten einer Institution hinausgehende *externe Budget* umfasst alle anderen Finanzmittel, über die die Institution zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt. Dies sind z.B. die Ausgaben der Leistungsverwaltung in der Sozial-, Bildungs-, Verteidigungs-, Verkehrspolitik etc. bzw. von Institutionen, die bei der Bereitstellung staatlicher Güter tätig sind (incl. öffentliche Rundfunkanstalten, Universitäten etc.).

Bei solchen Institutionen, bei denen das *Geldausgeben* für Infrastrukturen, staatliche Leistungen und Transfers ein wesentlicher Teil ihrer Funktionen ist, können die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Budgets deutlich größer und die Entscheidungen normativ gehaltvoller sein. In aller Regel kommen die erforderlichen Finanzmittel zum überwiegenden Teil aus dem allgemeinen Staatsbudget. Insofern unterliegen sie der Budgethoheit des Parlaments. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Entscheidungen darüber, höhere oder geringere staatliche Leistungen bereitzustellen, Teil der Aufgaben der Institution ist. Diese kann dann als *quasi-politische Institution* bezeichnet werden. In diesem Fall ist eine budgetäre Unabhängigkeit nicht sinnvoll herstellbar.

Anders wäre dies, wenn die Entscheidungen, mehr oder weniger Finanzmittel auf diese oder jene Verwendung zu allozieren, nicht der Institution obliegen, weil dies z.B. schon gesetzlich vorgegeben ist, und die Aufgaben der Institution nur in einer technisch effizienten Abwicklung bestehen.

#### **IV. Metaebene: Institutionelle Unabhängigkeit und Verfassungsrang**

Die institutionelle Unabhängigkeit ist quasi die Metaebene der Unabhängigkeit. Sie betrifft die Änderungsmöglichkeiten der rechtlichen Rahmenbedingungen, denen die Institutionen unterliegen, die ihre Arbeit, ihre formale Kompetenz und ggf. deren Einschränkungen, die Art der Delegationsbeziehungen etc. bestimmen, also im Wesentlichen auch alles das, was die inhaltliche, die persönliche und die budgetäre Unabhängigkeit determiniert.

In einer Demokratie können solche rechtlichen Rahmenbedingungen grundsätzlich nur von einer demokratisch legitimierten Institution (insbesondere vom Parlament) gesetzt und geändert werden. Wenn dies jedoch so kurzfristig möglich ist, dass damit bereits aktuelle Fälle und Probleme beeinflussbar sind, würde dies allein die Unabhängigkeit, wie sie in den vorangegangenen Abschnitten definiert wurde, völlig aushebeln können. Wenn es z.B. relativ einfach und schnell möglich wäre, in das konstituierende Gesetz

einer *eigentlich unabhängigen* Institution X einen Passus einzufügen, der besagt, dass die Entscheidungen von X erst nach der Zustimmung des einschlägigen Ministers gültig werden, wäre die Diskussion um einzelne Elemente der Unabhängigkeit überflüssig, das heißt die Institution wäre keineswegs unabhängig.

Rechtlich wäre das bis 1992 sogar bei der Deutschen Bundesbank möglich gewesen. Zwar schreibt § 12 Bundesbankgesetz die Unabhängigkeit der deutschen Zentralbank vor. Dieses Gesetz wäre jedoch durch eine einfache Mehrheit des Parlaments zu ändern gewesen. Im Grundgesetz stand in Artikel 88 nur „Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank.“ Von Unabhängigkeit war dort nicht die Rede. Das Unabhängigkeitspostulat hat erst 1992 (und dann in Bezug auf die EZB) in Artikel 88, Satz 2, Grundgesetz, Eingang in die Verfassung gefunden. Die herrschenden Politiker aller Parteien haben es vorher dennoch respektiert, was aber nicht zwingend gewesen wäre und wohl auf die inzwischen hohe Reputation der Bundesbank zurückzuführen war.

Dieses Dilemma muss so gelöst werden, dass sich die folgende Diskussion auf die inhaltliche, die persönliche und die budgetäre Unabhängigkeit konzentrieren kann. Dies könnte auf dreierlei Weise erreicht werden. Erstens könnte festgelegt werden, dass Änderungen der konstituierenden Gesetze der Institution X erst nach einer längeren Karenzzeit (z.B. 3 oder 5 Jahre) in Kraft treten können,<sup>29</sup> so dass aktuelle Sachverhalte oder Konflikte zwischen der jeweiligen Institution und bestimmten Parlamentsmehrheiten davon nicht mehr tangiert werden. Da diskretionäres kurzfristiges Handeln wesentlich erschwert wird, würde die Glaubwürdigkeit erhöht.

Eine zweite Möglichkeit wäre es, das Inkrafttreten solcher Gesetze von der expliziten Zustimmung einer anderen Institution abhängig zu machen, die nicht von Parteien, politischen Instanzen etc. abhängig ist. Im gegenwärtigen Verfassungssystem kommt hierfür insbesondere das Bundesverfassungsgericht in Betracht. Im Kontext der demokratischen Reformkonzeption (vgl. Abschnitt F.), die erhebliche Veränderungen im gegenwärtigen Verfassungssystem erfordern würde, wäre hierfür der Bürgersenate die geeignete Institution.

Drittens könnte man die Unabhängigkeit von politischen Institutionen direkt in die Verfassung aufnehmen. Ist die Unabhängigkeit verfassungsmäßig (primärrechtlich) abgesichert, ist diese verlässlicher als im Falle einer lediglich sekundären rechtlichen Statuierung. Während die Abänderung von Gesetzen und Verordnungen in der Entscheidungsmacht der jeweiligen par-

---

<sup>29</sup> Kydland/Prescott (1977, S. 487) schlagen vor, Regeln für Geld- und Fiskalpolitik erst nach zwei Jahren in Kraft treten zu lassen, um jegliche Diskretion auszuschließen.

lamentarischen Mehrheit stehen, sind Verfassungsänderungen typischerweise an weitaus höhere Hürden und Mehrheitserfordernisse geknüpft.

Hier wird davon ausgegangen, dass derartige Regelungen zur Absicherung der gewünschten Unabhängigkeit bereits installiert worden sind. Die institutionelle Unabhängigkeit wird im Folgenden nicht weiter erörtert.

## **D. Funktionalität. Vorteile und Probleme der Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen**

Es werden in den folgenden Abschnitten sechs Gruppen von Vorteilen für die Unabhängigkeit erörtert, die Positivkriterien für die normative Frage sind, ob eine Institution unabhängig konzipiert werden sollte. Wenn eines oder mehrere davon erfüllt sind, spricht dies für die Unabhängigkeit einer Institution. Dem steht das Kriterium des *hohen normativen Gehalts* (Abschnitt D.VII.) gegenüber, das dafür spricht, dass die Institution nicht unabhängig sein sollte. Dies wird zunächst jeweils primär für die inhaltliche Unabhängigkeit mit einigen Beispielen betrachtet und dann jeweils mit einer Erörterung der persönlichen und budgetären Unabhängigkeit ergänzt.

### **I. Rechtsstaatlichkeit und Objektivität**

Von zentraler Bedeutung für das adäquate Funktionieren aller staatlichen (und ebenso aller privaten) Institutionen ist die Unabhängigkeit der Gerichte von der Politik. Bei bestehender Gesetzeslage sind die Gerichte die höchste Instanz für alle Einzelfälle.<sup>30</sup> Die Entscheidungen der Richter können nicht von politischen Institutionen korrigiert werden. Dies bewirkt Rechtssicherheit und Glaubwürdigkeit. Die inhaltliche Unabhängigkeit aller Gerichte (vom Bundesverfassungsgericht bis zu den Amtsgerichten) entspricht dem Staatsverständnis der meisten Menschen im Sinne einer Gewaltenteilung. Dies stärkt außerdem noch die Unabhängigkeit für andere Institution in der Gesellschaft, wenn eventuelle Streitfälle nicht von politischen Institutionen, sondern von Gerichten entschieden werden.

Die inhaltliche Unabhängigkeit der Gerichte ist in Deutschland und vielen anderen Ländern (wenngleich nicht in allen) garantiert und auch praktisch realisiert. Sie ist normativ zwingend geboten. Die Gerichte sind niemals ein

---

<sup>30</sup> „Zu den wesentlichen Begriffsmerkmalen der Rechtsprechung [...] gehört das Element der Entscheidung, der letztverbindlichen, der Rechtskraft fähigen Feststellung und des Ausspruchs dessen, was im konkreten Fall rechtens ist“ (BVerfGE 103, 111, S. 137).



Teil der Politik. Der normative Rahmen ihrer Tätigkeit (d.h. Ziele und Grenzen) ist in den Gesetzen definiert,<sup>31</sup> die demokratisch beschlossen worden sind.

Die persönliche Unabhängigkeit wirft jedoch Fragen auf.<sup>32</sup> Die persönliche Unabhängigkeit des Richters als Träger der rechtsprechenden Gewalt gemäß Art. 92 GG ist zwar formell primärrechtlich garantiert (Art. 97 Abs. 1 und 2 GG),<sup>33</sup> materiell stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die Unabhängigkeit dadurch tangiert wird, wenn Richter – wie im Falle der Bundesverfassungsrichter – von einem parteipolitisch besetzten Gremium ernannt werden (*Andrae*, 2012b).<sup>34</sup>

Das Bundesverfassungsgericht fällt gelegentlich Urteile mit großer politischer Wirkung, indem es Entscheidungen des Parlaments (aufgrund von Art. 100 GG) und anderer demokratischer Institutionen auf Verfassungsmäßigkeit überprüft und gegebenenfalls Änderungen verlangt. Das Bundesverfassungsgericht ist bisher praktisch die einzige Institution, die der Macht der Politiker Grenzen setzen kann.

Unter diesen Bedingungen wäre es dringendes normatives Postulat, dass die Ernennung von Verfassungsrichtern unabhängig von den Politikern erfolgt, die sie kontrollieren sollen.<sup>35</sup> Ähnliches gilt auch für andere Richter.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> Weitere Vorkehrungen gegen eventuelle Fehler oder Willkür sind der sonstige Ziel- und Normenkontext (präzisierende Gesetzesbegründungen und Verordnungen, frühere Gerichtsurteile sowie die *herrschende Meinung*, vgl. Abschnitt E.II.) und der gerichtliche Instanzenzug.

<sup>32</sup> Vgl. Art. 97 Abs. 1 GG. Vgl. auch *Poscher* (2012, § 8, Rz. 51): „Der durchgehenden rechtlichen Bindung des Richters korrespondiert seine sachliche und persönliche Unabhängigkeit, die nicht nur den Inhalt der richterlichen Entscheidung, sondern auch die Umstände und die Art und Weise der Entscheidungsfindung umfaßt.“

<sup>33</sup> „Die im Grundgesetz normierte Unabhängigkeit des Richters als eigentlichen Trägers der rechtsprechenden Gewalt gemäß Art. 92 GG kann in die Kategorien sachliche (Art. 97 Abs. 1 GG) und persönliche Unabhängigkeit (Abs. 2) differenziert werden. Während erstere im Wesentlichen durch die Weisungsfreiheit konkretisiert wird, zielt die Norm von Abs. 2 darauf ab, den Richter“ (*Andrae* 2012b, S. 29) von Einflussnahmen der Exekutive zu verschonen. Die Definition der persönlichen Unabhängigkeit in der juristischen Literatur ist nicht deckungsgleich mit der hier verwendeten.

<sup>34</sup> Die Parteien haben bei der Berufung von Verfassungsrichtern einen dominierenden Einfluss. Sie sind sich der politischen Bedeutung dieser Positionen sehr wohl bewusst und agieren entsprechend. In der Vergangenheit sind einige Berufungen Gegenstand eines parteipolitischen Handels gewesen und es sind sogar aktive Parteipolitiker zu Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichtes berufen worden.

<sup>35</sup> Die Ernennung von Richtern durch Politiker ist eine Verletzung des Prinzips der *Trennung von Spielern und Schiedsrichter* und ein Verstoß gegen die Gewaltenteilung. Dies beruht gegenwärtig auf dem Legitimationsmonopol, das heißt auf dem Fehlen einer alternativen Institution mit demokratischer Legitimation, die die Ernennung



Dies könnte im gegenwärtigen System durch besondere Gremien erfolgen, die aus politikunabhängigen, sachkundigen Persönlichkeiten bestehen.

Alternativ könnten sich die Gerichte z.B. durch Kooptation selbst ergänzen. Allerdings beinhaltet dies die Gefahr einer Verfestigung etablierter Meinungen. Außerdem kann sich dadurch ein Konflikt mit dem Demokratieprinzip ergeben, wenn die Gerichte das Letztentscheidungsrecht innehaben.

Eine dritte Alternative ist die Ernennung von Verfassungsrichtern (und anderer Richter) durch eine Institution, die von den Parteien unabhängig, aber gleichwohl demokratisch legitimiert ist, wie das beim Bürgerserrat in der demokratischen Reformkonzeption (vgl. Abschnitt F.) der Fall ist.

Darüber hinaus sollte man auch die Staatsanwaltschaften der politischen Kontrolle entziehen und zu Unabhängigen Institutionen machen. Dies ist möglich und zweckmäßig, weil ihrer Arbeit klar definierte Aufgaben und Ziele zugrunde liegen, die in den jeweiligen Gesetzen definiert sind.

Gehen wir von der Judikative zu den Fachinstitutionen über. Unabhängige Institutionen sind meistens dadurch gekennzeichnet, dass ihre Entscheidungen sich normativ im Rahmen gesetzlicher Vorgaben bewegen und grundsätzlich einer gerichtlichen Nachprüfung unterliegen, ob sie im Rahmen ihrer Ermessensspielräume gehandelt haben.

Wenn ein Angehöriger einer unabhängigen staatlichen Institution von einer gesetzlichen Vorgabe der Institution abweicht (z.B. zum Vorteil einer Lobby-Gruppe) bezeichnen wir das als Pflichtverletzung, die – wenn sich ein Kläger findet – gegebenenfalls gerichtlich überprüfbar ist. Bei einer ähnlichen Verhaltensweise eines Politikers ist man eher geneigt, dies als Nutzung seines *politischen Gestaltungsspielraums* zu interpretieren, der keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegt.

Grundsätzlich ist die Macht der Politiker und ihr normativer Spielraum größer. Das heißt, sie können in vielen Fällen unter Berufung auf ihr Mandat auch zwischen Bürgern, Branchen, Regionen etc. diskriminieren, wenn dies politisch opportun ist. Demgegenüber müssen Unabhängige Institutionen grundsätzlich nach dem Gesetz alle gleich behandeln (Prinzip der Nichtdiskriminierung), was gerichtlich überprüft werden kann. Entscheidung

---

der Verfassungsrichter (und anderer Richter) unabhängig von den Parteien durchführen könnte.

<sup>36</sup> Bei der Besetzung der obersten Bundesgerichte (z.B. Bundesfinanzhof und Bundesarbeitsgericht) gem. Art. 95 GG sind die Wahlgremien bereits zur Hälfte von den jeweiligen Fachministern auf Landesebene besetzt. Der Bundesminister muss zustimmen. Die Mitglieder politischer Parteien sind unter den Bundesrichtern weit überrepräsentiert. Vgl. *Andrae* (2012b).

gen Unabhängiger Institutionen zeichnen sich demgegenüber durch ein höheres Maß an Prognostizierbarkeit (und damit in der Regel auch höherer Rechtssicherheit) aus.

Die durch das Prinzip der Nichtdiskriminierung erhöhte Rechtssicherheit sowie die höhere Glaubwürdigkeit (*Heine/Mause* 2013), die den Adressaten der Institution klare Signale geben (*Thatcher* 2002), sind generelle Argumente für die Unabhängigkeit staatlicher Institutionen (*Budzinski* 2013).

## II. Explizite Kontroll- und Informationsfunktionen

Einige staatliche Institutionen haben im Wesentlichen die Funktion, gesellschaftlich relevante Informationen objektiv zu erzeugen und zu publizieren, sowie staatliches Handeln zu überprüfen und transparent zu machen (*Vibert* 2007, S. 42 ff.). Hierzu gehören z.B. alle Statistischen Ämter, die Rechnungshöfe und die Institutionen, die die Bilanzen staatlicher Einrichtungen überprüfen. Außerdem gehören dazu die zu gründenden Finanzprüfungsbehörden, die die Einhaltung von Verschuldungsregeln oder die Verwendung von Subventionen überprüfen. Da die abweichenden Interessen der Politiker offensichtlich sind, versteht es sich eigentlich von selbst, dass solche staatlichen Institutionen eine vollständige Unabhängigkeit haben sollten. Das heißt, die politischen Institutionen, deren Handeln festgestellt und bewertet werden soll, dürfen keinerlei Einflussrechte haben. Eine Einschränkung der inhaltlichen Unabhängigkeit wäre es z.B. schon, wenn eine politische Institution vorgibt, wie z.B. die Arbeitslosenrate gemessen werden soll bzw. ob und wie die Berechnung zu ändern ist.

Das eigentliche Problem für die Praxis besteht jedoch in der fehlenden persönlichen Unabhängigkeit. Bisher werden die Prüfer oft von den gleichen Politikern eingesetzt, die sie gegebenenfalls kontrollieren sollen. Hier wäre eine politikunabhängige Personalpolitik (siehe Abschnitt C.II.) erforderlich.

## III. Inhaltliche Freiheit als Funktionsprinzip

Für einige staatliche Institutionen kann man sagen, dass sie ihre Bedeutung und ihren Wert erst dadurch erhalten, dass sie inhaltliche Freiheit haben. Eine Beeinflussung oder gar Steuerung der Inhalte von außen (d.h. von Seiten politischer Institutionen oder einzelner Interessengruppen) würde den Wert stark reduzieren und ihre Existenzberechtigung in Frage stellen.

Ein Beispiel dafür sind staatliche Universitäten, für die das Prinzip der *Freiheit von Forschung und Lehre* seit langem akzeptiert (*Wilhelm von Humboldt*) und in Deutschland auch grundgesetzlich geschützt ist. Wenn der

Staat in die Themen, Methoden, Ergebnisse oder Publikationen eingreifen würde, wäre die Forschung in ihrem Wert, ihrer Innovationsfähigkeit und in ihrer Leistung bei der Produktion von Wissen für die Gesellschaft beeinträchtigt. Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für die Inhalte der Lehre in den einzelnen Fächern. Normativ folgt daraus, dass die Universitäten inhaltlich unabhängig sein sollen. Im Normalfall kann man davon ausgehen, dass die inhaltliche Unabhängigkeit vom Staat auch respektiert wird.<sup>37</sup>

Universitäten zeigen auch die Möglichkeiten auf, dass die inhaltliche Unabhängigkeit durch eine fehlende persönliche Unabhängigkeit ausgehebelt werden könnte. Dies wäre der Fall, wenn die Politiker die Professorenstellen nach eigenen Präferenzen besetzen könnten. Insofern ist auch die Abstinenz der Politik bei der Besetzung universitärer Positionen ein zwingendes Postulat für die Gewährleistung der Freiheit von Forschung und Lehre der Universitäten. In der Realität wird dies auch weitgehend so praktiziert, indem die Berufungsentscheidungen durch akademische Gremien (Berufungskommission, Fakultätsrat, Akademischer Senat) getroffen werden, deren Mitglieder (obwohl selbst Beamte oder Angestellte des Staates) von der Politik unabhängig sind. Die jeweiligen Ministerien könnten die Berufslisten zwar aus politischen Gründen verändern (was ein Verstoß gegen die persönliche Unabhängigkeit wäre), tun dies aber relativ selten.

Staatliche Universitäten, die ihre Lehre gratis bereitstellen, benötigen für ihre Arbeit große externe Budgets, die aus allgemeinen Steuermitteln stammen und dem Budgetrecht der Parlamente unterliegen. Eine vollständige budgetäre Unabhängigkeit ist insofern für die staatlichen Universitäten nicht realisierbar.

Die entscheidende Frage ist jedoch, ob aus der budgetären Abhängigkeit spürbare Einschränkungen der inhaltlichen Unabhängigkeit resultieren. Grundsätzlich ist dies schon dann der Fall, wenn der Staat die Finanzierung nicht pauschal bereitstellt, sondern bestimmte Fächer, Institute und Studiengänge mehr und andere weniger fördert. Dies gehört jedoch grundsätzlich zu der Aufgabe der politischen Institutionen, für eine möglichst effiziente Allokation der Mittel zu sorgen, die den gesellschaftlichen Präferenzen und den Anforderungen der Steuerzahler entspricht. Eine erweiterte Budgetautonomie der Universität (im Sinne eines nicht restringierten Pauschalhaushalts) würde diese Ziele vermutlich nicht besser erreichen, da adäquate Anreizstrukturen der Universitätsinsider fehlen. Dennoch besteht immer die Gefahr, dass die politischen Institutionen ihre Budgethoheit im Einzelfall

---

<sup>37</sup> Dies schließt nicht aus, dass es hier Grenzbereiche geben kann, in denen der Staat aus ethischen oder politischen Gründen bestimmte Forschungen verbietet oder behindert, z. B. bei biologischen Waffen oder in der Gentechnik.

dazu missbrauchen, die inhaltliche Unabhängigkeit der Universitäten unangemessen einzuschränken.

Ein anderes Beispiel sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Ihr Wert für die Gesellschaft hängt eng mit ihrer inhaltlichen Unabhängigkeit zusammen, das heißt mit ihrer journalistischen und Meinungsfreiheit sowie mit ihrer Programmautonomie. Deshalb war es die explizite Absicht der Gründer, sie *staatsfern* zu konzipieren. Sie heute auch als *parteienfern* zu bezeichnen, wäre sicher verfehlt. Die meisten Mitglieder der Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten gehören zum Interessenkontext einer bestimmten Partei und – da die Rundfunkanstalten stark meinungsbildend wirken – verhalten sich auch so. Obwohl es nicht der Normalfall in den öffentlich-rechtlichen Programmen ist, kommen auch parteipolitische Interventionen vor, also Einschränkungen der inhaltlichen Unabhängigkeit.

Der wichtigste Einflussweg der Parteien ist jedoch subtiler und insgesamt viel wirksamer als Einzelinterventionen je sein könnten, nämlich personalpolitischer Art. Jeder Fernsehjournalist weiß, mit welchen inhaltlichen Aussagen und Programmelementen er seine Karriere fördern und mit welchen er sie erschweren würde, abhängig von der parteipolitischen Konstellation im Verwaltungs- bzw. Fernsehrat seiner Rundfunkanstalt.

Im Sinne der Funktionalität der öffentlich-rechtlichen Programme, die einen dominierenden Marktanteil und eine noch größere Meinungsmacht haben, wäre es normativ geboten, eine persönliche Unabhängigkeit herzustellen, indem alle wichtigen Personalentscheidungen von politikfernen Gremien getroffen werden.

Solange das Geschäftsmodell nicht auf Werbe- oder Abonnements-Finanzierung umgestellt ist und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überwiegend durch steuerähnliche Rundfunkgebühren finanziert werden, ist eine budgetäre Unabhängigkeit nicht realisierbar. Da über die Gebühren von Politikern entschieden wird (wenngleich in der Folge eines Kommissionsberichtes), stellt sich die Frage, ob dies die Inhalte beeinflusst.<sup>38</sup> Vorzuziehen wäre es, wenn solche Kompetenzen auf eine Unabhängige Institution der Medienregulierung übertragen würden.

---

<sup>38</sup> Die beobachtbare *Einschaltquoten-Orientierung*, die ordnungspolitische Fragezeichen aufwirft, wird von den Insidern selbst damit begründet, dass sinkende Einschaltquoten die Unterstützung der Politiker bei Gebührenentscheidungen reduzieren würde. Ob eine gelegentlich behauptete, bestimmte politische Richtung oder eine *Mainstreamorientierung* des Programms ebenfalls auf solche Abhängigkeiten zurückzuführen sind, dürfte nur subjektiv zu beantworten sein.

#### IV. Spezifische Fachkompetenz und Funktionalität

Angenommen, es stimmt, dass *Entscheiden dürfen* Macht bedeutet. Warum treffen in einer Demokratie die gewählten Politiker dann nicht alle staatlichen Entscheidungen selbst, sondern delegieren die weitaus meisten Tätigkeiten und Entscheidungen an eigene Institutionen, d.h. an Ämter, Behörden, Gremien verschiedener Art? Der Grund liegt in den üblichen Vorteilen einer Delegation, die sich am einfachsten durch die Begriffe kognitive Kapazität und spezifische Fachkompetenz beschreiben lassen.

Die politischen Institutionen haben notwendigerweise eine sehr begrenzte kognitive Kapazität. Das heißt, die Zahl der Entscheidungen, die sie in einer bestimmten Zeitspanne selbst vernünftig treffen könnten, ist extrem stark limitiert, wenn man die ungeheure Menge an zu treffenden staatlichen Entscheidungen betrachtet.<sup>39</sup>

Die Angehörigen der delegierten Institutionen (Fachinstitutionen) haben in aller Regel eine weit höhere spezifische Fachkompetenz als die Politiker. Dies ergibt sich schon aus der einschlägigen Ausbildung, der spezialisierten Befassung und der leistungsorientierten Anreizstruktur der Mitglieder von Fachinstitutionen. Diese können inhaltlich *bessere* Entscheidungen (vgl. Abbildung 2) treffen. Wenn die normativen Elemente (Ziele) hinreichend geklärt sind, ist die Gesellschaft gut beraten, solche Entscheidungen auf die Fachinstitutionen zu delegieren. Die politischen Institutionen sind dann davon entlastet und können sich auf die normativen Gestaltungsaufgaben der Gesellschaft konzentrieren, worin ihre eigentliche Hauptaufgabe besteht.

Die hohe Komplexität und die große Zahl von legislativen und exekutiven Entscheidungen in der Gesellschaft führen dazu, dass dezentrale Entscheidungsstrukturen grundsätzlich zentralen Entscheidungseinheiten schon aus kognitiven Gründen vorzuziehen sind. Wenn man den Politikern erlauben würde, in die dezentralen Entscheidungen einzugreifen (Primärentscheidungsrechte) und diese zu verändern, würde man mehr Zentralität im Staat schaffen und die Dezentralität reduzieren.

---

<sup>39</sup> Die Zahl der staatlichen Problemfelder und Fachgebiete und deren Komplexität ist sehr groß. Die Politiker haben nur eine begrenzte Informationsverarbeitungskapazität. Die Zeit, die sie für die Erfassung eines bestimmten Sachthemas und für eine adäquate Problemlösung verwenden können, ist notwendigerweise stark begrenzt. Außerdem haben die Abgeordneten zahlreiche Repräsentations- und Networking-Verpflichtungen und -anreize, die ihnen nur unzureichend Zeit lassen, sich in einzelne Themen intensiv einzuarbeiten, um ein adäquates fachliches Niveau zu erreichen. Dagegen ist die Informationsverarbeitungs- und Problemlösungskapazität von Fachinstitutionen grundsätzlich fast unbegrenzt, da man sie erweitern, differenzieren und durch Hinzuziehung externer Berater vermehren könnte.

Selbst wenn alle Politiker zu den intelligentesten und bestausgebildeten Personen der Gesellschaft gehörten und ihre gesamte Zeit darauf verwenden könnten, die Entscheidungssituationen zu analysieren, würden sie mit ihren Eingriffen die durchschnittliche Qualität der Entscheidungen verschlechtern. Zentrale hierarchische Systeme haben immer die Gefahr, dass sich eventuelle Fehler, die in der Hierarchiespitze gemacht werden, in ihrer Wirkung multiplizieren. Solche Fehler können auf Irrtümern beruhen oder auf kurzfristigen taktischen Motiven und Opportunitäten oder auf Lobby-Einflüssen (vgl. D.V.). Die Unabhängigkeit der Institutionen und die Dezentralität limitiert also die negativen Folgewirkungen von Fehlern. Außerdem wird hierdurch die Vernachlässigung von langfristigen Wirkungen begrenzt (vgl. D.VI.).

Damit wird den Politikern nicht die Möglichkeit genommen, die normativen Grundentscheidungen der Gesellschaft zu treffen – im Gegenteil. Sie formulieren die Ziele. Realisieren können die Unabhängigen Institutionen auf den diversen Fachgebieten diese Ziele besser als die Politiker selbst. Zur Umsetzung, das heißt für eine hohe Funktionalität der Institution ist es erforderlich, die normativen Elemente (Ziele) hinreichend präzise (und interpersonell verständlich) zu definieren, was in der Regel durch die einschlägigen Gesetze erfolgt, und die Anreizstrukturen der Mitglieder von Fachinstitutionen leistungsorientiert zu gestalten und möglichst kongruent mit den „gesellschaftlich richtigen Entscheidungen“ zu machen.

Eine hohe inhaltliche Qualität der Arbeit der Institution, gepaart mit der Durchsetzung ihrer Entscheidungen, resultiert in hoher Funktionalität. Um diesen generellen Maßstab angesichts der Komplexität vieler Bereiche etwas handhabbarer zu machen, wird die Problematik hier in starker Vereinfachung anhand eines Politikfeldes A dargestellt (vgl. Abbildung 2).<sup>40</sup> Dabei bestehen die einzelnen Optionen für die Entscheidungsträger aus Punkten  $A_i$  auf einem Kontinuum von  $A_0$  bis  $A_Z$ . Jede Alternative ist mit bestimmten (materiellen und/oder immateriellen) Konsequenzen für andere politische Variablen verbunden, die zusammengefasst durch bestimmte Werte auf der Ordinate B repräsentiert werden. Wir gehen davon aus, dass ein hoher Wert für  $A_i$  ceteris paribus mit einem geringeren Wert für  $B_j$  verbunden ist und vice versa. Es sind in der konkreten Entscheidungssituation nicht alle Kombinationen von  $A_i/B_j$  in der Abbildung 2 realisierbar, sondern nur eine Teilmenge, die als *realisierbare Politikmöglichkeiten* bezeichnet werden. Die Effizienzgrenze dieser Teilmenge wird (in Analogie zu einer Transformationskurve) als *Politikmöglichkeitskurve* (PM-Kurve) bezeichnet.

---

<sup>40</sup> Die folgenden Ausführungen basieren stark auf Kruse (2008a, 2010) und übernehmen von dort einige Textteile, ohne dass diese detailliert gekennzeichnet sind.

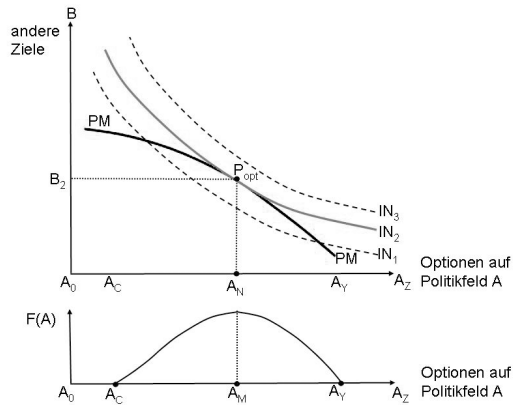


Abbildung 2: Politikmöglichkeitskurve und Bürgerpräferenzen

Jede Kombination von  $A_i/B_j$  erzeugt einen bestimmten Nutzen für die Gesamtheit der Bürger. Dies kann durch eine übliche Schar von Isonutzenkurven (Indifferenzkurvenschar)  $IN_J$  ( $J = 1 \dots$ ) repräsentiert werden. In der Darstellungsweise der Abbildung 2 (bei vorgegebener PM-Kurve und vorgegebener Indifferenzkurvenschar  $IN_J$ ) ist die nutzenmaximal realisierbare Politikoption  $A_N$  also die optimale Lösung.

Wie bei vielen anderen theoretischen Konzepten sind auch bei den Isonutzenkurven die Informationsanforderungen für eine praxisrelevante Betrachtung viel zu hoch, so dass sie de facto ungeeignet sind (schon wegen der Unmöglichkeit, gesellschaftliche Nutzen quantitativ zu erfassen). Außerdem – und vor allem – entsprechen die Isonutzenkurven zwar einem ökonomischen Effizienzkonzept, jedoch nicht dem demokratischen Prinzip des One-Man-One-Vote.

Es wird hier deshalb eine Darstellung der Bürgerpräferenzen gewählt, die dem demokratischen Prinzip entspricht und die theoretisch und von den Informationsanforderungen her weniger anspruchsvoll ist. Dabei wird davon ausgegangen, dass die PM-Kurve alle effizient realisierbaren Politikoptionen umfasst und dass jeder Bürger einen bestimmten Punkt auf der PM-Kurve präferiert. Dies lässt sich für die Gesamtheit der Bürger durch eine Verteilungsfunktion  $F(A)$  darstellen. Der Optimalpunkt ist dann der Medianwert  $A_M$ .<sup>41</sup> Diesen zu erreichen (bzw. ihm möglichst nahe zu kommen) ist das Ziel.

<sup>41</sup>  $A_M$  repräsentiert den Medianwert, wie er sich in einem idealen Abstimmungsprozess herausbilden würde. Dieses *demokratische Optimum* ist theoretisch nicht notwendigerweise mit dem Nutzenmaximum  $A_N$  der oberen Abbildung identisch.



Es stellt sich dann die Frage, ob eine Unabhängige Institution besser in der Lage ist, die optimalen Entscheidungen zu treffen als die Politiker oder ob das nicht der Fall ist. Dazu ist jeweils erstens eine spezifische Fachkompetenz erforderlich, das heißt die Kenntnis der tatsächlichen Optionen und ihrer Folgen (PM-Kurve). Zweitens sind einerseits die Kenntnis der Präferenzen der Bürger bezüglich der Optionen (Verteilungsfunktion  $F(A)$  auf verschiedenen Politikfeldern) erforderlich und andererseits die Anreize, diese auch umzusetzen.

(1) Die Kenntnis der PM-Kurve auf einem bestimmten Politikfeld ist gleichbedeutend mit der Kenntnis der Implikationen (Kosten, Verzicht auf die Erreichung anderer Ziele) der potenziellen Entscheidungsalternativen. Dafür ist die spezifische Fachkompetenz auf dem fraglichen Feld (und damit auf einem oder mehreren Fachgebieten) eine notwendige Voraussetzung. Diese spezifische Fachkompetenz ist in der Regel in speziellen Fachinstitutionen wesentlich besser, umfangreicher und profunder vorhanden als bei Politikern, die notgedrungen Generalisten sind und zahlreiche andere Pflichten und Interessen (Networking) haben als sich eingehend mit den inhaltlichen Folgen komplexer Entscheidungen zu befassen.

Demgegenüber bestehen Unabhängige Institutionen überwiegend aus einschlägigen Experten der jeweiligen Fachgebiete, die eine entsprechende akademische Ausbildung haben, über viele Jahre ihres Berufslebens mit gleichen oder ähnlichen Entscheidungsaufgaben in der Praxis befasst gewesen sind, die einschlägigen Entwicklungen in anderen Ländern und die Diskussionen in der akademischen Welt kennen, deren Karriere stark von Leistungsaspekten bestimmt gewesen ist und für die das Ansehen in ihrer jeweiligen Fachwelt (Peer group) bedeutsam ist. Die Fachinstitutionen kennen die Politikalternativen und ihre Konsequenzen wesentlich besser als die Politiker. Von daher dürfte es keine Frage sein, dass die Fachinstitutionen in aller Regel besser geeignet sind, inhaltlich gute Entscheidungen zu treffen als politische Institutionen.

(2) Kenntnis der Präferenzen der Bürger. Der normative Bereich gesellschaftlicher Zustände und Gestaltungsentscheidungen ist die Domäne der Politiker. Hierfür haben sie das generelle *Mandat* der Bürger, das heißt eine demokratische Legitimation. Kann man davon auszugehen, dass die politischen Institutionen die Präferenzen der Bürger besser kennen als Unabhängige Institutionen dies vermögen? Woher wissen die demokratischen Entscheidungsträger, welche Präferenzen die Bürger auf einem bestimmten

---

Beide dürften jedoch mit der für praktische Zwecke erforderlichen Toleranz relativ nahe beieinander liegen. Dies ist allerdings nicht unabhängig vom Informationsstand der Bürger. Je besser dieser ist, desto näher liegt die demokratische Medianposition durchschnittlich beim gesellschaftlichen Nutzenmaximum.



politischen Problemfeld haben? Der *primäre Informationsgehalt* von Wahlen ist diesbezüglich sehr gering. Der *übergroße Delegationsumfang* (Kruse 2008a) verhindert, dass man von Wahlergebnissen noch einigermaßen reliabel auf Präferenzen bei einem einzelnen Thema schließen könnte.

Diesbezüglich gibt es für demokratische gegenüber sonstigen Entscheidungssituationen noch eine weitere bedeutsame Erschwernis. Möglicherweise sind einem Bürger seine eigenen Präferenzen zu einem bestimmten Thema noch gar nicht bekannt, da er/sie damit noch nie befasst war. Solange seine „informierten Präferenzen“ (Kruse 2010) noch nicht entwickelt sind, wird er dazu tendieren, die kurzfristige Plausibilität der längerfristigen Rationalität vorzuziehen.

Bezüglich der Präferenzen der Bürger zu einzelnen Inhalten bestehen für die Politiker in der Regel hohe Unsicherheiten und Wissensprobleme. Allerdings könnten die Politiker sekundäre Informationsprozesse, d. h. demoskopische Instrumente, einsetzen. Dies ist realistischere Weise die einzige Möglichkeit, die Präferenzen zu ermitteln, was jedoch voraussetzt, dass die Alternativen und ihre jeweils zu erwartenden Auswirkungen in der Fragestellung adäquat repräsentiert sind.

Die gleichen demoskopischen Instrumente können jedoch auch von den Unabhängigen Institutionen verwendet werden. Dabei haben diese aufgrund ihrer höheren Fachkompetenz weit bessere Möglichkeiten, die Fragestellung sachgerecht (das heißt unter Nennung der tatsächlichen Optionen) zu formulieren. In aller Regel kennen die Mitglieder der Unabhängigen Institutionen auch die Präferenzen der Bürger besser als die Politiker und haben stärkere Anreize,<sup>42</sup> diese auch umzusetzen (vgl. D.V.).

Generell kann man davon ausgehen, dass eine höhere Fachkompetenz auch zu einer höheren Funktionalität der Institution und damit zu einer besseren Qualität ihrer Entscheidungen führt. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass die Politiker quasi über eine höhere Weisheit verfügen, die es gesellschaftlich rational machen könnte, sie in die Arbeit einer solchen Institution eingreifen zu lassen. In aller Regel würde dies nicht nur die Entscheidungsqualität sondern auch die Reputation und Glaubwürdigkeit verringern.

Die höhere Fachkompetenz und Funktionalität sind wesentliche Argumente dafür, die Zentralbank, die Wettbewerbsbehörden, und alle Regulierungsbehörden als Unabhängige Institutionen zu konzipieren. In noch höherem Maße gilt dies für zahlreiche Spezialbehörden, da hier die Differenz an Fachkompetenz noch größer ist.

---

<sup>42</sup> Wichtig ist dabei, dass der normative Spielraum einer unabhängigen Institution von vornherein geringer ist, da sie nur im Rahmen gesetzlicher Zielvorgaben handeln kann, die ihrerseits von politischen Institutionen gesetzt werden.

## V. Interessen der Beteiligten und Anreizstrukturen

Betrachten wir ein Thema, das zum Zuständigkeitsbereich einer staatlichen Institution gehört, und einen Politiker, der (aufgrund fehlender Unabhängigkeit der Institution) eine Entscheidung wesentlich beeinflussen könnte. Für ihn ist es ein Thema unter vielen, das seine Popularität und seine Akzeptanz bei seinen Parteifreunden und bestimmten Gruppen, deren Wohlwollen er für andere Ziele benötigt, beeinflusst. Er wird mediale Wirkungen, gegenwärtige Opportunität und taktische Überlegungen einbeziehen. Die inhaltliche Qualität der Entscheidung ist für ihn nur wenig relevant. Er weiß, dass diese ihm später nicht mehr zugerechnet werden kann. Nur für wenige transparente Top-Themen mit hoher Öffentlichkeitswirkung gilt dies nicht.

Die Entscheidungen staatlicher Institutionen tangieren in der Regel die Interessen von einzelnen Gruppen der Gesellschaft, so dass diese sie zu beeinflussen versuchen. Politiker stehen oft unter einem gewissen Druck bestimmter Interessengruppen, denen sie nach Möglichkeit gefallen wollen, da dies später karriererelevant sein könnte. Politiker haben hierzu in der Regel gute Möglichkeiten, wenn sie ihren Spielraum (unter Hinweis auf ihr demokratisches Mandat) weit interpretieren. Plausible Begründungen lassen sich immer finden. Einige Autoren (*Vickers* 2010; *Mateus* 2007) weisen darauf hin, dass Unabhängige Institutionen weniger anfällig für Lobby-Einflüsse sind als politische Institutionen (*Budzinski*, 2013).

Unabhängige Institutionen sind typischerweise inhaltlich stark fokussiert. Ihre Professionalität drückt sich in der fachlichen Qualität ihrer Arbeit aus, die von den Angehörigen ihres jeweiligen Fachgebietes (peer group) sehr wohl beobachtet und beurteilt werden kann. Die fachliche Qualität der Entscheidungen bestimmt sowohl das kollektive Renommee der Institution als Ganzes als auch die individuelle Reputation der relevanten Mitarbeiter. Dies beeinflusst ihre Karrierechancen innerhalb und außerhalb ihrer Institution. Eine hohe professionelle Qualität der Arbeit einer Unabhängigen Institution erhöht darüber hinaus auch ihren Einfluss im öffentlichen Diskurs. Dafür sind die Deutsche Bundesbank (zu DM-Zeiten) und das Bundeskartellamt gute Beispiele.

Das Führungspersonal einer staatlichen Institution unterliegt einer personellen Delegation. Bei ungesetzlichem Verhalten (inklusive Bestechung),<sup>43</sup> willkürlichen Entscheidungen außerhalb ihres Entscheidungsspielraums oder

---

<sup>43</sup> Bestechung kann erstens zur Entfernung aus dem Beschäftigungsverhältnis führen, was für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes relevant ist und in der Regel von diesen gefürchtet wird, aber nicht für Politiker. Zweitens benötigen die Mitglieder Unabhängiger Institutionen in der Regel später keine politische oder

anderen Pflichtverletzungen werden Sanktionen greifen, die bis zur Abberufung gehen können. Dies kann organisiert werden, ohne dass die Unabhängigkeit der Institution eingeschränkt wird, wenn die Kriterien präzise definiert werden. Damit das Instrumentarium nicht missbraucht werden kann, sollten die Sanktionen nicht durch eine politische Institution erfolgen, sondern möglichst durch ein Gericht oder durch eine andere Unabhängige Institution.

Wird eine Unabhängige Institution ihre Fachkompetenz und ihre Entscheidungsspielräume tatsächlich im Sinne des Gemeinwohls bzw. im Sinne der Funktionalität der Institution nutzen? Da man diesbezüglich nicht a priori sicher sein kann, stellt sich die Frage nach der Anreizstruktur. Wenn die vorgenannten Anreize bezüglich der Reputation als zu vage betrachtet werden, könnte man eine solche Institution einer Ex post-Evaluierung unterziehen (Abschnitt E.III.).

## VI. Langfristige Ziele und Wirkungen

Auf vielen Politikfeldern sind längerfristige Wirkungen hochrelevant für die staatlichen Entscheidungen (z.B. Ökologie und Energie, Demografie und Alterssicherung, Staatsverschuldung, Bildung und Ausbildung, Integration, Ordnungspolitik auf mikro- und makroökonomischen Feldern etc.). Sehr häufig würden die Entscheidungen anders ausfallen, je nachdem, ob man kurz- oder längerfristige Ziele im Blick hat. Die richtigen Entscheidungen für längerfristige Ziele sind oft kurzfristig politisch unpopulär.

Politiker fühlen sich häufig gezwungen, auf die kurzfristigen Wirkungen (bezüglich der nächsten Wahlen oder Parteitermine, das Medienecho der nächsten Tage etc.) Rücksicht zu nehmen. Auch wenn sie *eigentlich* langfristige denken möchten, diktieren ihnen ihre Karriereinteressen, im politischen Kontext kurzfristig Zustimmung zu finden. Als Folge solcher politikimmanenter Zusammenhänge tendieren sie dazu, längerfristige Aspekte unterzubewerten.

Ähnliche Fristigkeitsprobleme werden auch im Kontext der *Zeitinkonsistenz* diskutiert.<sup>44</sup> Ex ante abgestimmte Politiken werden häufig ex post nicht durchgeführt, da sie nicht mehr optimal erscheinen, obwohl sich die Lage

---

Lobby-Unterstützung. Somit sind die Einflussmöglichkeiten für Interessenvertreter auch von daher geringer.

<sup>44</sup> Vgl. zur Zeitinkonsistenz u.a. *Kydland/Prescott* (1977, S. 477); *Barro/Gordon* (1983, S. 590); *Berg/Cassel/Hartwig* (2007, S. 325). Zum Problem der Zeitinkonsistenz bedanke ich mich für zahlreiche Hinweise von *Jannis Andrae*. Vgl. auch *Andrae* (2012b, S. 79 ff.).

nicht verändert hat.<sup>45</sup> Dies ist für das geldpolitische Verhalten einer Regierung ausführlich diskutiert worden. Eine glaubwürdige Selbstbindung des Verhaltens politischer Entscheidungsträger ist für verschiedene Bereiche von Bedeutung, die von wechselnden Politiken beeinflusst werden.<sup>46</sup> Z.B. kann es bei überhöhter Staatsverschuldung zu einer Ausbeutung zukünftiger Generationen kommen. Künftige Verbindlichkeiten werden tendenziell verdrängt und der Nutzen aus gegenwärtigem, schuldenfinanziertem Konsum wird überbewertet. In diesem Zusammenhang analysieren u.a. *Alesina/Tabellini* (1990) sowie *Persson/Svensson* (1989) das Problem der Kurzfristigkeit politischer Entscheidungen. Die Kosten der Verschuldung werden oft später anfallen, wenn die jetzigen politischen Entscheidungsträger nicht mehr im Amt sind. Der Spielraum der Nachfolgeregierung wird zudem eingeschränkt. Allerdings zeigen einige Analysen, dass eine Defizitreduktion nicht unbedingt zur Abwahl einer Regierung führen muss.<sup>47</sup>

*Maskin/Tirole* (2004) argumentieren, dass einige Politiker ein positives Vermächtnis an künftige Generationen hinterlassen wollten. Demgegenüber wird in der politökonomischen Literatur überwiegend angenommen, dass politische Entscheidungsträger primär nach Wiederwahl streben,<sup>48</sup> was eine kurzfristige Anreizstruktur bedeuten würde.

Im Gegensatz zu den Politikern werden Experten vor allem ihre Reputation im Auge haben. Sie werden grundsätzlich die längerfristigen Wirkungen ihrer Entscheidungsoptionen explizit einbeziehen, da dies ihre fachliche Qualität zeigt. Experten werden hinsichtlich ihrer Performance vorrangig von ihrem professionellen Umfeld (peer group) in- und außerhalb der eigenen Institution bewertet.<sup>49</sup> Reputationseffekte sind typischerweise per se als immaterielle Entlohnungsart von Bedeutung, insbesondere auch im langfristigen Zusammenhang. Eine möglichst positive externe Einschätzung des eigenen Leistungsvermögens fördert auch spätere Aufstiegsmöglichkeiten im öffentlichen und im privaten Sektor. Insbesondere im öffentlichen Dienst sind Karriereaussichten als implizite Anreizmechanismen (im Gegensatz zu expliziten wie Boni, Aktienoptionen u.ä.) von Bedeutung. *Wilson* (1989) und *Dewatripont/Jewitt/Tirole* (1999a, 1999b) finden für US-amerikanische

---

<sup>45</sup> Vgl. zur glaubwürdigen Selbstverpflichtung einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde bei einem potentiellen Zeitinkonsistenzproblem in der Wettbewerbspolitik *Budzinski* (2013).

<sup>46</sup> Vgl. *Barro/Gordon* (1983, S. 608); *Kydland/Prescott* (1977, S. 477).

<sup>47</sup> Vgl. *Maskin/Tirole* (2004); *Alesina/Perotti/Tavares/Obstfeld/Eichengreen* (1998); *Alt/Lassen* (2006). Vgl. auch die politikwissenschaftlichen Beiträge *Giger/Nelson* (2011); *Mulas-Granados* (2004); *Schneider* (2007).

<sup>48</sup> Vgl. zum Wiederwahlziel der Politiker *Ferejohn* (1986, S. 11); *Barro* (1973, S. 22).

<sup>49</sup> Vgl. *Alesina/Tabellini* (2007, S. 169f.); *Wilson* (1989).

Behörden, dass finanzielle Anreize zugunsten von Reputationseffekten zurücktreten.

Der Zielkonflikt aufgrund unterschiedlicher Zeithorizonte von Politikern und Experten ist klassisch, unter anderem für Zentralbanken und Wettbewerbsbehörden. Wenn diese unabhängig sind, werden sie vorrangig die Währungsstabilität bzw. die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsordnung schützen, während Politiker eventuell deren Einschränkung in Kauf nehmen, wenn sie z. B. kurzfristige Arbeitsmarktziele verfolgen oder Wahltermine im Blick haben.

Für wichtige Institutionen wie Zentralbanken, Wettbewerbsbehörden und Regulierungsbehörden ist die Langfristigkeit der Zielsetzung (und die damit höhere Funktionalität) einer der bedeutsamsten Gründe, sie unabhängig zu konzipieren. Das Gleiche gilt für Institutionen, die die Staatsverschuldung begrenzen, Subventionen kontrollieren bzw. auf politischen Feldern (Alterssicherung, Ökologie) die erforderlichen Informationen und Prognosen erzeugen.

## **VII. Hoher normativer Gehalt: Quasi-politische Institutionen**

Eine ganze Reihe von staatlichen Funktionen haben einen sehr hohen normativen Gehalt. Die Institutionen, die diese Funktionen erfüllen, sollten insofern politisch gesteuert oder beeinflusst werden. Damit wird deutlich, dass solche Institutionen gerade nicht unabhängig von den politischen Institutionen sein können. Sie sind zwar nicht selbst politische Institutionen (vgl. B.I.), sie gehören jedoch zur politischen Sphäre in dem Sinne, dass sie die Politik der gewählten politischen Institutionen (Parlament, Regierung) vorbereiten, konzipieren, ausführen, unterstützen, repräsentieren etc. Wir können sie als quasi-politische Institutionen bezeichnen. Dies betrifft z. B. das Auswärtige Amt und die Botschaften, die Bundeswehr, die Leistungsverwaltungen z. B. im Sozialen und Bildungsbereich, sowie bei der Erstellung öffentlicher Güter in verschiedenen Bereichen, alle Abteilungen von Ministerien verschiedener Art, die mit der Formulierung der Politik der jeweiligen Regierung oder deren Umsetzung befasst sind etc. Dies betrifft insbesondere alle politischen Beamten.

Solche quasi-politischen Institutionen sind elementare Bestandteile der normativen Gestaltung des Staates und der Gesellschaft, für die die Politiker pauschal gewählt wurden (wenngleich dies feldspezifisch nicht immer zurechenbar ist). Solche staatlichen Fachinstitutionen, für die es grundsätzlich nicht in Betracht kommt, sie von den politischen Institutionen unabhängig zu machen, finden sich auf den Feldern N und S der Abbildung 1.

Probleme für die Unabhängigkeit entstehen auch dann, wenn die Ziele einer Institution nur schwer adäquat definiert werden können, bzw. dass es zweckmäßiger ist, normative politische Entscheidungen im Einzelfall zu treffen. Oft lassen sich die Ziele nur im Zusammenhang mit der konkreten Politik definieren. In solchen Fällen sollten die Regeln bezüglich der politischen Primärentscheidungsrechte differenziert institutionsweise festgelegt werden. Auch hier spricht aber viel dafür, dass die Personalentscheidungen von unabhängigen Institutionen getroffen werden.

### VIII. Erfahrungen mit Unabhängigkeit und Funktionalität

In der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland gehören die Bundesbank und das Bundeskartellamt zu den erfolgreichsten wirtschaftspolitischen Institutionen überhaupt. Sie haben sich zudem eine besonders hohe nationale und internationale Reputation erworben. Beide sind dadurch gekennzeichnet gewesen, dass sie eine besonders hohe Unabhängigkeit von den politischen Institutionen aufwiesen. Insbesondere die Bundesbank hat häufig ihre stabilitätsorientierte Geldpolitik auch gegen die Wünsche der jeweiligen Regierungen durchgesetzt und sich dabei manchmal deren Unwillen zugezogen. Ihre Erfolge haben ihr zudem mehr tatsächliche Macht verliehen als sie formal eigentlich hatte.<sup>50</sup>

Ist dies mehr als ein Eindruck? Eine Reihe empirischer Untersuchungen für zahlreiche Länder zeigen, dass die Inflationsrate umso geringer ist, je unabhängiger die jeweilige Zentralbank ist (*Cukierman* 1995).<sup>51</sup>

Auch bezüglich der Wettbewerbspolitik deutet die Evidenz darauf hin, dass die Performance der Wettbewerbsbehörden umso besser ist, je unabhängiger sie sind. *Budzinski* (2013) berichtet anhand einer Reihe von Fällen von der europäischen Wettbewerbsbehörde, die gerade nicht unabhängig, sondern direkt politisch abhängig ist, dass man eine Bevorzugung nationaler

---

<sup>50</sup> Ist es ein Zufall, dass die Politiker im Zuge der Europäisierung beide Institutionen entweder abgeschafft (Bundesbank) oder ihnen die wichtigsten Kompetenzen bzw. die großen Fälle (Bundeskartellamt) genommen haben? In beiden Fällen sind die Nachfolgebehörden deutlich weniger oder gar nicht unabhängig. Dies ist besonders deutlich bei der Wettbewerbspolitik, bei der die *Generaldirektion Wettbewerb* in direkter Abhängigkeit von der Politik der EU-Kommission steht, die jeden einzelnen Fall politisch entscheiden kann.

<sup>51</sup> Vgl. zur Messung der Unabhängigkeit der Zentralbank und deren Zusammenhang mit Inflationsraten und anderen Performancegrößen für zahlreiche Länder *Cukierman* (1995, ch. 19 und appendix A). Vgl. auch *Simone/Guillén* (2005) und *Crowe/Meade* (2007). Zahlreiche Literaturbelege zum Zusammenhang von Unabhängigkeit der Zentralbank und Inflationsrate finden sich bei *Siekmann* (2005, S. 5).

und europäischer Champions vor allem aus großen europäischen Ländern sowie eine Diskriminierung nicht-europäischer und kleiner Unternehmen sowie von solchen aus kleinen Ländern feststellen kann. *Voigt* (2006) zeigt in einer quantitativen Studie für eine Reihe von Ländern, dass ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen der Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörden und den ökonomischen Ergebnissen besteht.

Als Vorteile einer Unabhängigkeit der europäischen Wettbewerbsbehörde nennt *Budzinski* (2013) eine „stärkere Abschreckung antikompetitiver Verhaltensweisen“, ... eine „Förderung von Investitionen aufgrund einer geringeren Gefahr, dass unter dem Deckmantel der Wettbewerbspolitik politisch motiviert in die Märkte eingegriffen wird“, ... „eine geringere Anfälligkeit für Lobbyismus“ und weniger „Einfluss von Großkonzernen“, ... sowie „weniger Anreize, bei der Anwendung von Wettbewerbsregeln aus politökonomischen Motiven gegen ausländische und/oder klein- und mittelständische Unternehmen zu diskriminieren.“<sup>52</sup> Als Nachteil einer unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde führt er das Demokratiedefizit (vgl. E.) an.

Insgesamt kann man davon ausgehen, dass die vorliegenden Erfahrungen zeigen, dass die Funktionalität mit der Unabhängigkeit einer Institution ansteigt.

## E. Demokratische Legitimation

In der Rechtswissenschaft ist der Begriff der demokratischen Legitimation ein zentraler Baustein für die Begründung und Rechtfertigung staatlichen Handelns.<sup>53</sup> „Die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse bedarf einer Legitimation, die auf das Volk selbst zurückführt bzw. von ihm ausgeht.“ (*Böckenförde* 2004, S. 436).

Dies konstituiert jedoch nicht die überlegene Legitimation der politischen Institutionen bei konkreten Entscheidungen. „Von funktioneller und institutioneller demokratischer Legitimation wird im Hinblick darauf gesprochen, dass der Verfassungsgeber selbst die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt als je eigene Funktionen und Organe ... konstituiert hat, durch die das Volk die von ihm ausgehende Staatsgewalt ausübt (Artikel 20 Abs. 2 GG). Diese Art Legitimation „schließt es aus, unter Berufung auf das Demokratieprinzip etwa die vollziehende Gewalt einem allumfassenden Parlaments- oder Gesetzesvorbehalt zu unterwerfen oder ihr ausschließliche Befugnisse zu weittragenden Entscheidungen zu verweigern“ (*Böckenförde*, 2004, S. 437 f., Hervorhebung vom Verfasser).

<sup>52</sup> Vgl. dazu auch *Mateus* (2007), *Vickers* (2010) und *Jenny* (2012).

<sup>53</sup> Vgl. für eine sehr viel weitergehende Erörterung der Legitimität von Herrschaft *Weber* (1921/1980), S. 122 ff.



In der Politikwissenschaft wird oft unterschieden zwischen der Output-Legitimation und der Input-Legitimation eines Systems. Die Output-Legitimation orientiert sich daran, dass im Ergebnis gute Entscheidungen für die Bürger getroffen werden (*Schumpeter* 1975). Dies entspricht der Erreichung von  $A_M$  bzw.  $A_N$  in der Abbildung 2.

Die Input-Legitimation bezieht sich auf das (deliberative) Zustandekommen der demokratischen Entscheidungen (*Schaal/Ritzi* 2012). Viele Autoren halten die Existenz diskursiver Prozesse mit einer Vielzahl von Bürgern (Inklusion), deren Auffassungen in relevanter Weise in die Entscheidungen einfließen, für eine wesentliche Voraussetzung für die demokratische Legitimation eines Systems (*Habermas* 1973; *Kornelius/Roth* 2004).

Ökonomen würden dagegen lieber die Output-Legitimation als Kriterium vorziehen, weil sie ökonomischer Rationalität und demokratischer Entscheidungseffizienz entspricht. Die Output-Legitimation ist jedoch in der Regel gar nicht oder nur schwer messbar, und daher auch nur von begrenzter praktischer Relevanz. Vor allem aber entspricht die Output-Legitimation auch nicht den Demokratie-Vorstellungen der meisten Menschen. Eine hohe Output-Legitimation könnten im Extremfall auch autoritäre Systeme haben.

Deshalb wird im Weiteren grundsätzlich die Input-Legitimation zur Grundlage gemacht. Als Maßstab der demokratischen Entscheidungsqualität werden jedoch die Output-Kategorien in Form der Funktionalität (vgl. D.) einbezogen.

## I. Formale und inhaltliche demokratische Legitimation

Die demokratische Legitimation einer Institution ist vorhanden, wenn diese direkt oder indirekt auf eine hinreichende demokratische Wahl durch die Bürger zurückgeführt werden kann. Die Klassifikation *hinreichend demokratisch* hat eine aktive (Wähler) und eine passive (Gewählte) Dimension. Letztere bezieht sich auf die gleichen Chancen für alle Parteien und Kandidaten, sich zur Wahl zu stellen und uneingeschränkte Wahlchancen zu haben. Das heißt, es existieren keine diskriminierenden Regeln oder sonstigen Tatbestände, die signifikante Unterschiede für einzelne Kandidaten, Parteien etc. bewirken. Erstere bezieht sich auf das gleiche Wahlrecht für alle Bürger, das heißt, die Wahlen müssen gleich, geheim, leicht zugänglich etc. sein.

Eine *direkte demokratische Legitimation* ist gegeben (*Kruse* 2008a, 2008b), wenn die Mitglieder der betreffenden Institution direkt von den Bürgern gewählt wurden. Diese Bedingung ist in der Regel nur für das Parlament erfüllt. Wir gehen davon aus, dass alle Entscheidungen einer demokratisch legitimierten Institution damit ebenfalls als demokratisch legi-



tiert gelten, wenn die Entscheidungen dieser Institution ebenfalls demokratisch (bzw. legal) getroffen werden.

In den meisten Fällen müssen (und können) wir in einem Staat damit zufrieden sein, wenn eine Institution eine indirekte demokratische Legitimation aufweist. Eine Institution hat eine *indirekte demokratische Legitimation*, wenn sie von einer demokratisch legitimierten Institution legal (d.h. im Rahmen geltender Gesetze) und gegebenenfalls auf demokratische Weise (Abstimmung) mit bestimmten Aufgaben betraut (delegiert) wurde. Dies schließt häufig (wenngleich nicht notwendigerweise immer) die Bestimmung der Top-Personen ein. Diese Bedingungen sind unter anderem für die Regierung erfüllt, die in einer parlamentarischen Demokratie vom Parlament gewählt wird.

Die demokratisch indirekt legitimierten Institutionen können ihrerseits weitere Institutionen delegieren und damit ebenfalls mit indirekter demokratischer Legitimation versehen. Wir können danach unterscheiden zwischen einer indirekten Legitimation erster Ordnung (eine Delegationsstufe von einer direkt legitimierten Institution), zweiter Ordnung etc. bis zu einer indirekten Legitimation  $n$ -ter Ordnung ( $n$  Delegationsstufen von einer direkt legitimierten Institution).

Auf diese Weise können grundsätzlich beliebig lange Delegationsketten (Zahl der Delegationsvorgänge) entstehen (Böckenförde 2004, S. 438). Es kann auf diese Weise prinzipiell jeder staatliche Entscheidungsträger (bzw. jeder staatliche Akteur) mit einer demokratischen Legitimation versehen werden. Je länger solche Delegationsketten sind, desto mehr wird jedoch die demokratische Legitimation zu einer juristischen Formalie und es stellt sich die Frage nach ihrer inhaltlichen Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund ist es deshalb zweckmäßig, zwischen formaler und inhaltlicher Legitimation zu unterscheiden. Da jede Delegation grundsätzlich (mehr oder minder große) Prinzipal-Agent-Probleme (Erlei/Leschke/Sauerland 2007) aufweist (Anreiz- und Kontrollprobleme etc.), wird mit zunehmend längeren Delegationsketten die demokratische Legitimation inhaltlich immer mehr verwässert, wenngleich sie formal noch gegeben ist.

Die inhaltliche demokratische Legitimation bezieht sich darauf, ob und in welchem Maße zu erwarten ist, dass die Ergebnisse den *informierten Präferenzen* (Kruse 2010) der Bürger, die die langfristigen Wirkungen einbeziehen, entsprechen. Dies ist dann gegeben, wenn die funktionalen Mechanismen und Anreize der Institution und ihrer Akteure so gestaltet sind, dass ihre Entscheidungen sich an den Präferenzen der Bürger orientieren.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Schon beim Parlament ist dies jedoch aufgrund des *übergroßen Delegationsumfangs* der nur alle vier Jahre stattfindenden Wahlen fraglich. Jeder Bürger muss

## II. Demokratische Legitimation Unabhängiger Institutionen

Eine unabhängige staatliche Institution, die von einer demokratisch legitimierten Institution eingesetzt wird, ist grundsätzlich ihrerseits in dem Maße demokratisch legitimiert, wie nicht ein höheres Legitimationsniveau verfassungsmäßig gefordert ist. Die Legitimation gilt auch für alle Entscheidungen, die sie im Rahmen der konstituierenden Gesetze trifft. Man kann grundsätzlich davon ausgehen, dass die Gesetze, die (evtl. durch Verordnungen, Satzungen etc. konkretisiert) die Aufgaben, Ziele, Kompetenzen, Delegationsprozesse etc. festlegen, die die inhaltliche, persönliche und budgetäre Unabhängigkeit der Institution sichern, vom Parlament verabschiedet wurden. Das gewählte Parlament überträgt damit seine eigene demokratische Legitimation für eine Klasse von Aufgaben auf die Unabhängige Institution. Der Schöpfungsakt der Unabhängigen Institution ist also direkt demokratisch legitimiert, ebenso die institutionellen Rahmenbedingungen und die Ziele der Institution. Man könnte dies auch als Ex-ante-Legitimation bezeichnen.

Die demokratische Legitimation der Entscheidungen kann man auch im Kontext eines Zeithorizonts interpretieren. Die Legitimation wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt, wenn die politischen Institutionen ihre grundlegenden Ziele und Erkenntnisse bzw. diejenigen der Gesellschaft gegen einen kurzfristigen politischen Opportunismus (ihrer selbst oder ihrer Nachfolger) absichern. Dies gilt analog zu Verfassungselementen, die auch mittelfristig nur schwer oder gar nicht (Grundrechte) veränderbar sind. Ewigkeitsklauseln sind demokratischen Entscheidungen *auf Ewigkeit* entzogen.<sup>55</sup>

Kurzfristig reklamieren die Politiker die Möglichkeit, in Einzelfällen selbst einzugreifen. Ursächlich dafür sind im Wesentlichen die kurzfristigen Machtinteressen, politischer Opportunismus, taktische Motive etc. Die Politiker werden deshalb von sich aus in der Regel bei der Installierung einer Institution nur so viel Unabhängigkeit vorsehen, wie aus ihrer Sicht unbedingt nötig ist – also sehr wenig. Sie begründen das mit ihrem *Mandat*. Ihre demokratische Legitimation ist in der Tat um eine Stufe direkter als die der betrachteten Institution. Dies gilt jedoch nur für die formale Legitimation, nicht für die inhaltliche.

---

nämlich mit einer einzigen Stimme seine Präferenzen zu einer Vielzahl von Themen artikulieren und uno actu die Parteien und Politiker für Fehler, Leistungsmängel, gebrochene Wahlversprechen etc. sanktionieren (Kruse 2008a, 2008b).

<sup>55</sup> Das wirft die grundsätzliche Frage auf, wie weit in die Zukunft hinein und wie einschneidend ein heutiges Parlament (oder ein Verfassungsgeber) seine Nachfolger inhaltlich binden können sollte, z. B. durch länger geltende Gesetze (z. B. Verschulungsregeln) oder durch die Ewigkeitsklausel der Grundrechte in der Verfassung.

Bei genauerer Betrachtung ist dies auch für die Interessen der Politiker eine Frage des Zeithorizonts. Sie wissen, dass eine Unabhängige Institution längerfristig eine hohe Funktionalität aufweist und ihnen und ihren Nachfolgern politische Vorteile bringt (z.B. Bundesbank zu DM-Zeiten und Bundeskartellamt). In Analogie gilt dies eventuell auch für Individuen zum Schutz vor sich selbst: Odysseus hat sich an den Mast seines Schiffes fesseln lassen, weil er antizipiert hat, dass er von den Sirenen verführt und aus kurzfristigen Motiven Dinge tun würde, die seine längerfristigen Ziele gefährden. Er hat sich also in weiser Voraussicht seine eigene Handlungsfreiheit temporär genommen, um längerfristigen Erfolg zu haben.

Stellen wir uns den Gesetzgeber als *langfristig gemeinwohlorientiert* vor. Die Abgeordneten des Parlaments schreiben dann die Unabhängigkeit bestimmter Institutionen fest, weil sie wissen, dass sie selbst und ihre Nachfolger bei kurzfristigen politischen Problemlagen unvernünftig handeln und damit die längerfristigen Ziele der Gesellschaft verletzen würden. Dies beinhaltet also die Erkenntnis, dass bestimmte Ziele langfristig nur dann erreichbar sind, wenn man sie der kurzfristigen politischen Opportunität entzieht.

Dies ist auch die Situation einer generellen Regel, z.B. einer Schuldenbremse für den Staatshaushalt. Die Regierung eines Landes, das hoch verschuldet ist (egal, ob sie dies selbst oder ihre Vorgänger zu verantworten haben), wird eine Schuldenbremse im Normalfall ablehnen, da diese kurzfristig ihre Handlungsmöglichkeiten einschränkt. Sie fürchtet (insb. bei entsprechend opportunistischer Argumentation der Opposition), bei einer regelkonformen Sparpolitik abgewählt zu werden. Längerfristig (unter dem *Schleier der Ungewissheit*) sieht die Sache jedoch anders aus. Bei einer funktionierenden Schuldenbremse übernimmt jede neue Regierung die Staatsfinanzen in einem akzeptablen Zustand, das heißt ohne opportunistische Altschuldenlasten ihrer Vorgänger. Die Politiker werden *ganz langfristig* eine Schuldenbremse grundsätzlich befürworten. Damit eine solche Schuldenbremse tatsächlich funktioniert und dies auch glaubwürdig ist, braucht man wiederum eine Unabhängige Institution, die die Finanzsituation neutral überprüft und eine eventuelle Übertretung effektiv verhindern kann.

In vielen Fällen ist der relevante Entscheidungsspielraum einer Unabhängigen Institution noch weiter (als nur durch ein Gesetz) eingengt bzw. die Zielsetzung ist tatsächlich noch präziser definiert. Man kann insgesamt von einem generellen Ziel- und Normenkontext (ZNK) sprechen. Dieser besteht aus allen längerfristig geltenden normativen Elementen, die die legitime Entscheidungsmenge genauer bestimmen. Dies umfasst primär generelle Normen wie Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit etc. und die schon vorher genannten Gesetze, die die Aufgaben, Ziele und Kompetenzen einer Institu-

tion definieren, sowie die dazugehörigen Gesetzesbegründungen und die präzisierenden Verordnungen. Erstere sind vom Parlament beschlossen worden, das direkt demokratisch legitimiert ist. Verordnungen basieren in der Regel auf einer Entscheidung der Exekutive, also einer indirekt legitimierten Institution. Dabei gehen wir davon aus, dass die Gesetze nicht kurzfristig (d.h. für den Einzelfall) verändert werden können.

Sekundär gehören zum ZNK auch die einschlägigen Gerichtsurteile, die die Gesetzesanwendung für Einzelfälle in der Vergangenheit präzisiert haben, sowie die *herrschende Meinung*, die sich im Laufe der Zeit in der Diskussion renommierter Juristen herausgebildet hat. Erstere haben (als Entscheidungen der Judikative) unmittelbar einen hohen normativen Stellenwert, da sie nicht nur Gesetze interpretieren, sondern eventuell auch Gesetzeslücken ausfüllen und somit eine eigene normative Kraft haben. Die herrschende Meinung gewinnt ihre Bedeutung mittelbar dadurch, dass man in der Regel davon ausgehen kann, dass sie für die Zukunft inhaltlich die zu erwartenden Urteile wesentlich beeinflusst.<sup>56</sup> Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für die frühere Entscheidungspraxis der Unabhängigen Institution selbst, die damit normative Vorgaben für ihre zukünftige Arbeit liefert und die Rechtssicherheit für die Betroffenen erhöht.

Innerhalb des ZNK hat eine Unabhängige Institution einen großen oder weniger großen Entscheidungsspielraum, bestmögliche Entscheidungen zu treffen. In einigen Fällen existieren implizite fachspezifische Best-Practice-Regeln (z.B. ökonomische Effizienz-Regeln), die zwar nicht offiziell formuliert sind, aber unter den Experten dennoch eine hohe normative Kraft haben, z.B. wohlfahrtsmaximale Preissetzungsregeln bei der Monopolpreisregulierung.

Die inhaltliche demokratische Legitimation (vgl. E.I.) fragt danach, ob und wie weitgehend sich eine Unabhängige Institution an den informierten Präferenzen der Bürger orientiert. Wir gehen generell davon aus, dass die politischen Präferenzen der Gesamtheit der Bürger den normativen Maßstab für die Entscheidungen von staatlichen Institutionen bilden sollen. Diese sind jedoch für viele spezifische Einzelthemen nicht präzise feststellbar, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass die meisten Bürger über spezielle Einzelthemen so unzureichend informiert sind, dass sie ihre eigenen Präferenzen nicht reliabel ausdrücken können.

Hierzu kann man die Fragen stellen, ob (a) die Unabhängige Institution in der Lage ist, eine bestmögliche Entscheidung im Sinne der Präferenzen

---

<sup>56</sup> Selbstverständlich sind Gerichte und andere unabhängige Institutionen formal frei, ähnliche Sachverhalte später auch neu und anders zu bewerten als in der Vergangenheit. In der Regel wird sich dies bereits vorher im juristischen Schrifttum oder in Publikationen anderer einschlägiger Fachwissenschaften abzeichnen.

der Bürger zu treffen und (b) ob sie hierfür adäquate Anreize hat (folgt in Abschnitt E.III.). Für beide Elemente ist zu erörtern, ob dies für Unabhängige Institutionen oder für Politiker besser erfüllt ist.

Die Frage (a) ist bereits in Kapitel D. beantwortet worden: Unabhängige Institutionen können das besser als Politiker. Die Gründe für eine höhere Funktionalität von Unabhängigen Institutionen sind z. B. die hohe spezifische Fachkompetenz, die langfristige Zielsetzung, kompatible Anreizstrukturen und Interessen der Beteiligten, sowie spezifische Elemente wie die inhaltliche Freiheit als Funktionsprinzip, explizite Kontroll- und Informations-Funktionen etc. Solche allgemeinen (z. B. Gerichte) oder spezifischen (z. B. Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden) Unabhängigen Institutionen haben das einschlägige Fachwissen, kennen in der Regel die relevanten Sachzusammenhänge, die Theorien und Erfahrungen aus anderen Ländern sowie den jeweiligen ZNK sehr gut – insbesondere besser als die nicht-spezialisierten Politiker.

Auch bei neuen Sachverhalten (z. B. wenn überraschende Problemlagen auftreten oder neue Techniken verfügbar sind) und wenn bestehende normative Vorgaben an neue Situationen angepasst werden müssen, kann man vernünftigerweise auf die normative Gestaltungskraft (bzw. die adäquate Interpretation) von spezifischen Fachinstitutionen und Gerichten vertrauen, ohne dass neue Entscheidungen politischer Institutionen hilfreich wären. In der Regel kann man davon ausgehen, dass die Fachinstitutionen besser als die meistens fachfremden Politiker wissen, was in konkreten Fällen eine adäquate Weiterentwicklung der normativen Zielvorgaben wäre. Aufgrund ihrer Fachkompetenz wissen sie in der Regel besser als die Politiker selbst, was diese wollen würden, wenn sie informiert und fachkompetent genug wären.

Dies wirft auch die Frage auf, wie groß die Entscheidungsspielräume einer Unabhängigen Institution sein sollen. Theoretisch (und oft auch praktisch) haben die politischen Institutionen als Gesetzgeber die Wahl, (a) entweder die normativen Vorgaben detailliert zu formulieren und für jede denkbare Fallgruppe Lösungen zu liefern oder (b) nur die großen Ziele gesetzlich zu formulieren und den Rest den Fachinstitutionen und Gerichten zu überlassen.<sup>57</sup> In der Praxis wird die beste Lösung in der Regel zwischen diesen Extremen liegen.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Auf Gesetze bezogen betrifft Letzteres etwa die amerikanische Herangehensweise (case law), während Ersteres eher der deutschen Regelungsintensität entsprechen würde.

<sup>58</sup> Dies hat auch Konsequenzen für die Relevanz der Personalentscheidungen in einer Institution. Wenn die Gesetze präzise formuliert sind (bzw. der ZNK wohldefiniert ist) hat die Einsetzung des geeigneten Personals nur eine moderate Relevanz.

In vielen Fällen machen die Sachzusammenhänge eine abstrakte Formulierung von detaillierten Gesetzen unmöglich, wenn man nicht gänzlich inadäquate Ergebnisse riskieren will. Betrachten wir z.B. den Versuch, ein Wettbewerbsgesetz so abschließend und präzise zu formulieren, dass für jede Kombination beobachtbarer Fakten auf eine (oder keine) Kollusion geschlossen werden kann und damit auf bestimmte juristische Folgen. Für einen derartigen Versuch liefert die ökonomische Theorie und Empirie keine ausreichende Basis. Solche Wettbewerbsfälle erfordern immer einen großen Beurteilungsspielraum für fachkompetente Wettbewerbsbehörden, um adäquate Einzelfallentscheidungen unter Würdigung der jeweiligen Sachverhalte zu treffen.

In vielen Fällen ist es sinnvoller, die gesetzlichen Vorgaben auf generelle Zielformulierungen zu beschränken und die konkreten Entscheidungen fachkompetenten Unabhängigen Institutionen zu überlassen.

### **III. Kontrolle und Anreizstrukturen bei Unabhängigen Institutionen**

Die vorangegangenen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass Unabhängige Institutionen aus einer Reihe von Gründen (eher als politische Institutionen) in der Lage sind, nach den Kriterien der Funktionalität bestmögliche Entscheidungen zu treffen. Eine andere Frage ist es, ob diese Fähigkeit auch tatsächlich immer in entsprechende Entscheidungen umgesetzt wird. Die Unabhängigkeit führt nämlich nicht automatisch zu guten Ergebnissen, sondern nur dann, wenn die Angehörigen der Unabhängigen Institution starke Anreize haben, tatsächlich im Sinne der Zielsetzungen zu handeln.

Die Arbeit einer Unabhängigen Institution bedarf grundsätzlich einer Kontrolle und Bewertung, ob sie sich im Rahmen der Gesetze bewegt, ob sie eventuell ihre Kompetenzen überschreitet, ob sie ihren Entscheidungsspielraum im Sinne ihrer Ziele und Aufgaben sachgerecht nutzt, ob sie eventuell ineffizient (zu hoher Aufwand an Steuergeldern) arbeitet, ob sie möglicherweise Partialinteressen fördert etc. Dies dient nicht nur dazu, Gesetzesverletzungen und andere Mängel sanktionieren oder verhindern zu können, sondern vor allem dazu, den Mitgliedern der Unabhängigen Institution auch wirksame Anreize zu liefern, eine gute Performance zu erreichen.

---

Im theoretischen Extremfall erledigt dieses eventuell nur die Eingabe von Daten in ein Computerprogramm, das dann die Lösung erzeugt. Je genereller die Ziele im Gesetz formuliert sind bzw. je weniger präzise der ZNK definiert ist, desto bedeutsamer ist die Rolle des Personals und desto höher die Relevanz der jeweiligen Personalentscheidungen.

Eine Kontrolle Unabhängiger Institutionen könnte man auf den ersten Blick für übertrieben halten. Haben nicht die Bundesbank und das Bundeskartellamt gezeigt, dass sie die ihnen vorgegebenen Ziele zu ihren eigenen gemacht haben und ihre Aufgaben der Währungsstabilität bzw. des Wettbewerbsschutzes aus eigener Überzeugung sehr gut erfüllt haben? Man könnte auch von einem Korpsgeist der Mitarbeiter dieser Institutionen sprechen, der sich im Laufe der Zeit gebildet und (auch gegen externe Widerstände von Politikern, Betroffenen und Lobbyisten) mit für gute Ergebnisse gesorgt hat.

Für die Bundesbank und das Bundeskartellamt kann man wohl in der Tat davon ausgehen, dass der jeweilige *Geist der Institution* zur Erklärung der guten Performance in den betreffenden Jahrzehnten erheblich beigetragen hat. Aber kann man für jede Unabhängige Institution automatisch unterstellen, dass die *richtigen Ziele* bei den Führungskräften und den Mitarbeitern internalisiert sind? Könnte das nicht kulturspezifisch und/oder pfadabhängig sein? Könnten die Ziele bei gleicher Rechtslage möglicherweise kurzfristigen pragmatischen Erwägungen geopfert werden, wenn das Führungspersonal aus anderen Ländern, anderen Ausbildungen und Karriereerfahrungen, anderen gesellschaftlichen Schichten, anderen historischen Erfahrungshintergründen etc. kommt?<sup>59</sup> Die Gesellschaft sollte diesbezüglich nicht allein den handelnden Personen vertrauen, sondern eine institutionelle Absicherung vorsehen.

Bei erfolgreichen Unabhängigen Institutionen wie der Bundesbank und dem Bundeskartellamt konnte man beobachten, dass neue Mitarbeiter ebenso wie neues Führungspersonal im Laufe der Zeit vom *Geist der Institution* infiziert wurden und deren Ziele und Prinzipien internalisiert haben. In einem Kollektivorgan an der Institutionsspitze (z. B. Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank)<sup>60</sup> werden freiwerdende Positionen in der Regel nach und nach besetzt, so dass die Neuen nicht nur Gelegenheit haben, sich fachlich einzuarbeiten, sondern auch den Geist der Institution anzunehmen.

---

<sup>59</sup> Die Europäische Zentralbank (EZB) kann hierfür als Beispiel dienen. Die Mitglieder des europäischen Zentralbankrats (EZB-Rat) haben unterschiedliche Hintergründe, Ausbildungen und Interessen. Für viele von ihnen war es offensichtlich kein großes Problem, Mitte 2012 zu beschließen, mit Hilfe des Ankaufs von Staatsanleihen von hochverschuldeten Staaten eine monetäre Staatsfinanzierung zu betreiben, damit die Gesetze zu verletzen und das Stabilitätsziel zu gefährden bzw. zu opfern. Vgl. auch *Schachtschneider* (2010, S. 177 ff.) sowie *Schachtschneider* (2011).

<sup>60</sup> Beim Bundeskartellamt ist es insofern etwas ähnlich, als die inhaltlichen Entscheidungen in Beschlusskammern getroffen werden, die (wenngleich es Beschlusskammervorsitzende gibt) ebenfalls kollektive Züge haben. Die Beschlusskammern sind zudem bestrebt, für ihre Entscheidungen die Akzeptanz der ganzen Institution Bundeskartellamt zu haben. Der *Geist des Hauses* ist dabei von hoher Relevanz.



Wenn man stattdessen ein Präsidialprinzip installiert hätte, bei dem der neue Präsident auch von außen kommen kann und bei inhaltlichen Fragen letztgültige Entscheidungsbefugnisse auch gegen die anderen Vorstandsmitglieder hätte, wären mehr Überraschungen zu Lasten der Institutionsziele zu erwarten. Dies allein ist ein starkes Argument, bei Unabhängigen Institutionen für deren Entscheidungen Kollektivorgane an der Institutionsspitze vorzusehen. Dies schließt natürlich nicht aus, dass für protokollarische Zwecke einer von ihnen *primus inter pares* ist.

Wenn eine Unabhängige Institution sich ungesetzlich verhält, die geschlossenen expliziten oder impliziten Verträge bricht, die Interessen und Präferenzen der Bürger und/oder der Parlamente außer Acht lässt, ihre Instrumente für andere Ziele missbraucht etc., verhindert gerade ihre Unabhängigkeit, dass die Gesellschaft sich gegen solche Verhaltensweisen und deren Folgen adäquat wehren kann. In derartigen Fällen wäre eine politikabhängige Institution in der Regel schneller und wirkungsvoller zu disziplinieren. Es bedarf also auch bei Unabhängigen Institutionen einer Kontrolle, die die genannten Verhaltensweisen verhindern kann.

Vor allem gilt, dass die Antizipation einer zielkompatiblen Kontrolle und Bewertung das Verhalten einer Institution stark beeinflusst (Vorfeldwirkung). Wenn die Entscheidungen z.B. von einem Gericht überprüft werden können, sind rechtswidrige Handlungen weniger wahrscheinlich, als wenn das nicht der Fall ist.<sup>61</sup> Wenn die Performance später explizit bewertet wird und dies evtl. karriere- und einkommensrelevant ist, hat dies positive Rückwirkungen auf die Arbeit.

Bei der Institutionalisierung einer Kontrolle stellt sich erstens die Frage nach der demokratischen Legitimation der Kontrolleure. Zweitens ist zu klären, wie die Kontrolle ihrerseits die Unabhängigkeit der Institution tangiert. Letzteres betrifft die konkreten Kontrollrechte, die für jeden Bereich adäquat zu konzipieren und zu beschränken sind, damit zwar eventuelle Mängel entdeckt, aber der Handlungsspielraum nicht dysfunktional eingeengt wird.

Grundsätzlich sind Kontrollen auch ein geeignetes Instrument, die demokratische Legitimation der einzelnen Entscheidungen noch zu erhöhen, wenn die Kontrollinstitutionen ihrerseits demokratisch legitimiert und unabhängig sind. Falls die kontrollierende Institution zwar demokratisch legitimiert aber politikabhängig wäre, würde die Unabhängigkeit mehr oder minder stark eingeschränkt oder gar beseitigt. Bei mangelnder demokrati-

---

<sup>61</sup> Man kann vermuten, dass der genannte Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB so nicht erfolgt wäre, wenn es eine realistische Klagemöglichkeit vor einem unabhängigen Gericht gegeben hätte.



scher Legitimation der Kontrolle würde dies eventuell auch die Legitimation der Unabhängigen Institution mindern.

Etwas prononciert kann man sagen, dass mit der Einführung einer adäquaten Kontrolle einer Unabhängigen Institution grundsätzlich alle Besorgnisse mangelnder demokratischer Legitimation beseitigt werden können. Man kann dies als Ex-post-Legitimation bezeichnen. Anders ausgedrückt: Die inhaltliche demokratische Legitimation wäre dann höher, als wenn die politischen Institutionen dies selbst entscheiden oder darauf Einfluss nehmen würden. Die Kontrolle könnte z.B. durch Gerichte oder durch andere unabhängige, demokratisch legitimierte Institutionen realisiert werden. Im Rahmen der *demokratischen Reformkonzeption* könnten geeignete Institutionen von einem *Bürgerserrat* (Abschnitt F.) eingesetzt werden.

### Gerichtliche Kontrolle von Einzel-Entscheidungen

Bei einer Reihe von Unabhängigen Institutionen unterliegen einzelne Entscheidungen der gerichtlichen Kontrolle auf Antrag der jeweils Betroffenen. Dies gilt z.B. für Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden. Wenn eine Wettbewerbsbehörde z.B. einen Zusammenschluss untersagt oder ein Preiskartell ahndet, werden die betroffenen Unternehmen in den meisten Fällen den Rechtsweg beschreiten, indem sie vor dem zuständigen Gericht Klage gegen die Entscheidung einreichen. Das Gericht entscheidet dann auf der Basis des betreffenden Gesetzes (z.B. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) und nimmt eine Rechtskontrolle der Wettbewerbsbehörde vor, was häufig jedoch aus inhaltlichen Gründen mehr erfordert als eine einfache Paragraphenanwendung. Das gleiche gilt z.B. häufig für die Festsetzung eines regulierten Monopolpreises durch eine Regulierungsbehörde. Der Rechtsweg umfasst in der Regel mehrere Instanzen. Die gerichtliche Nachprüfung hat erhebliche Vorfeldwirkungen auf die inhaltlichen Entscheidungen und die Begründungen der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden. Diese – und die einschlägigen Mitarbeiter – wollen vermeiden, vom Gericht korrigiert zu werden.

In vielen anderen Fällen betreffen die Folgen der Entscheidungen von Unabhängigen Institutionen nicht einzelne Rechtssubjekte, sondern größere Aggregate oder die gesamte Volkswirtschaft, z.B. die Festsetzung des Diskontsatzes durch die Zentralbank oder die Entscheidung über den Ankauf von Staatsanleihen. In solchen Fällen ist bisher eine gerichtliche Überprüfung entweder gar nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich, z.B. weil der Kreis der Klageberechtigten sehr eng definiert wird oder weil die Verfahrensdauern so lang sind, dass das Gerichtsurteil schon von daher selbst im Erfolgsfalle nur noch wenig Wert hat. In vielen Bereichen existieren gar

keine Gesetze, die den Ermessensspielraum der Unabhängigen Institution präzise definieren. Dies kann im Sinne der inhaltlichen Funktionalität der Aufgabenerfüllung durchaus vorteilhaft sein. Es erschwert jedoch eine rechtliche oder inhaltliche Überprüfung oder macht diese im Einzelfall ganz unmöglich.

In allen Fällen sollte es jedoch für alle Betroffenen grundsätzlich möglich sein, die Rechtmäßigkeit und gegebenenfalls auch die inhaltliche Rationalität solcher Entscheidungen überprüfen zu lassen, entweder durch ein geeignetes Gericht oder durch eine andere Unabhängige Institution. Dies ist schon wegen der Vorfeldwirkung auf die ursprünglichen Entscheidungsträger erforderlich. Das heißt, diese sollten schon bei der Entscheidung wissen, dass diese überprüft werden (kann). Dabei sollten die Kontrollinstitutionen sich jedoch inhaltlich nicht generell über die Unabhängige Institution stellen, sondern nur Gesetzesverstöße und gravierende Fehler aufdecken.

Sowohl für die Zielsetzung der Funktionalität als auch für die demokratische Legitimation sollte über die Kontrolle von Einzelfällen hinaus eine generelle Bewertung der Arbeit einer Unabhängigen Institution stattfinden.<sup>62</sup>

Letztere sollen innerhalb ihres Ziel- und Normenkontextes (ZNK) *möglichst gute* Entscheidungen treffen, um eine hohe Ex-post-Legitimation bzw. eine hohe inhaltliche demokratische Legitimation zu erreichen. Dies setzt nicht nur eine gute Kenntnis der Entscheidungsoptionen (Politikmöglichkeitskurve, Abbildung 2) voraus, sondern auch eine hinreichende Kenntnis der Präferenzen. Dies können wir für eine spezialisierte Unabhängige Institution in der Regel als gegeben annehmen. Wenn man die Kontrollaufgabe wörtlich nimmt, würde das bedeuten, dass die Kontrollinstanz über ähnliche Fachkompetenz verfügen müsste. Das ist in aller Regel unrealistisch und auch nicht sinnvoll. Man muss generell mit der Aufdeckung von Gesetzesverstößen und schweren inhaltlichen Mängeln zufrieden sein. Noch wichtiger ist allerdings die Anreizwirkung für die Unabhängige Institution selbst. Wenn diese sich der Möglichkeit der Kontrolle und der Sanktionswirkungen bewusst ist, schafft es starke Anreizwirkungen für gute Performance.

In vielen Fällen erreicht man schon ein erhebliches Maß an potenzieller Kontrolle, wenn die Unabhängigen Institutionen einer jährlichen Rechenschaftspflicht unterliegen. Einige Autoren (*Mateus* 2007, S. 23–27; *Jenny* 2012, 164 ff.; *Budzinski* 2013) betonen, „dass Unabhängigkeit immer mit einer Rechenschaftspflicht (accountability) einhergehen muss, um das De-

---

<sup>62</sup> Für das Bundeskartellamt gibt es z. B. eine regelmäßige Überwachung durch die Monopolkommission (§§ 44 ff. GWB), die über Einzelfälle hinaus eine generelle Bewertung der Arbeit des Bundeskartellamtes vornimmt und damit ebenfalls Anreizwirkungen erzeugt.

mokratiedefizit abzufedern“ (*Budzinski* 2013). Bei der europäischen Wettbewerbspolitik tritt das Problem hinzu, dass die europäischen politischen Institutionen ihrerseits erhebliche Demokratiedefizite aufweisen. Umso wichtiger ist, dass die Rechenschaftsberichte veröffentlicht und von unabhängiger Seite evaluiert werden.

Ein höheres Maß an Kontrollwirkung würde erreicht, wenn die Unabhängige Institution einer Ex-post-Bewertung unterworfen würde. Dann könnte die Arbeit der Unabhängigen Institution z. B. im Abstand von ca. 1, 3, 5 und/oder 10 Jahren (siehe Abschnitt C.II.) von einschlägig fachkompetenten, unabhängigen Experten bewertet werden, wobei die Ergebnisse publiziert würden. Dies beeinflusst das Renommee der Institution und seiner Angehörigen und erzeugt eine erhebliche Vorfeldwirkung. Zusätzlich könnten auf der Basis solcher Bewertungen eventuell Boni gezahlt werden, wodurch die Mitglieder der Fachinstitutionen auch materielle Leistungsanreize hätten. Die Antizipation einer Bewertung nach mehreren Jahren verstärkt die Langfristigkeit der Anreizstrukturen der Unabhängigen Institutionen erheblich.

*Heine/Mause* (2013) weisen darauf hin, dass der Begriff des *Judicial Review* sich nicht notwendigerweise auf die Überprüfung von behördlichen Einzelentscheidungen beschränken muss (*Hanssen* 2000). Er kann auch bedeuten, dass unabhängigen Gerichten die Aufgabe der periodischen Überprüfung der Leistung von Behörden zugewiesen wird.

Das Führungspersonal einer unabhängigen Fachinstitution unterliegt grundsätzlich einer personellen Delegation. Bei ungesetzlichem Verhalten, willkürlichen Entscheidungen außerhalb ihres Entscheidungsspielraums oder anderer Pflichtverletzungen werden Sanktionen greifen, die bis zur Abberufung oder gegebenenfalls bis zu einer Entfernung aus dem Beamtenverhältnis gehen können.

## Kontrolle durch Politiker oder Wähler

Prinzipiell könnte man die Frage stellen, ob nicht das Postulat der demokratischen Legitimation es nahelegen würde, dass die Kontrollen durch gewählte Politiker oder von ihnen eingesetzte Gremien durchgeführt werden, wie das bei Behörden nicht selten der Fall ist (*McCubbins/Noll/Weingast* 1987; *Heine/Mause* 2013). Die kontrollierende Institution wäre dann auf die bisher übliche Weise direkt oder indirekt demokratisch legitimiert.

Die Kontrolle durch Politiker wahrnehmen zu lassen, würde jedoch die Vorteile Unabhängiger Institutionen erheblich relativieren. Die Unabhängigkeit einer Institution würde verloren gehen, wenn die politischen Institutionen ihre Interessen auf diese Weise zur Geltung bringen können. Denn

Politiker bringen in der Regel Partialinteressen ein, sind als Generalisten in der Regel nur eingeschränkt fachkundig, haben eine relativ kurzfristige Anreizstruktur etc. (siehe hierzu die Argumente in Kapitel D.).

Grundsätzlich könnte man auch eine direkte Kontrolle durch die Bürger (demokratische Direktkontrolle) in Betracht ziehen (*Maskin/Tirole* 2004; *Heine/Mause* 2013). Wenn eine demokratische Direktkontrolle bedeutet, dass die Bürger selbst die Arbeit einer Unabhängigen Institution bewerten und darüber abstimmen sollen, hat dies die üblichen Probleme mangelnder Fachkompetenz und geringer Wahlbeteiligung. Bei der Arbeit Unabhängiger Institutionen handelt es sich häufig gerade um spezielle Aufgabenfelder, die eine relativ hohe spezifische Fachkompetenz erfordern, so dass eine Bewertung für die meisten Bürger unmöglich ist. Etwas anders könnte die Beurteilung ausfallen, wenn die Abstimmung der Wähler auf der Grundlage eines bewertenden Berichtes einer fachkundigen unabhängigen Kontrollinstitution erfolgen würde.

### Kompetenz und Budget

Bisher sind wir in der Regel davon ausgegangen, dass die Aufgaben und die Größenordnungen (Budget, Kompetenzen) einer Unabhängigen Institution vorgegeben sind und im Zeitablauf weitgehend gleich bleiben. Dies könnte natürlich auch anders sein. Das heißt, die Aufgabe einer Unabhängigen Institution könnte im Laufe der Zeit geringer werden oder ganz entfallen (*Haucap* 2010).

Unabhängige Institutionen unterliegen ebenso wie andere Bürokrationen der Versuchung des Strebens nach Budgetmaximierung. Das heißt, sie werden bemüht sein, eine Minderung des Budgets zu verhindern bzw. ihr Budget aktiv zu vergrößern. Daraus resultiert gegebenenfalls eine Tendenz zur Kompetenzausweitung (*Heine/Mause* 2013), um höhere Budgets und Einkommen rechtfertigen zu können und die eigene Macht zu vergrößern. Die Unabhängigkeit schützt eine Institution tendenziell eher davor, aufgelöst zu werden, falls ihre Aufgaben überflüssig geworden sein sollten.

Dies macht deutlich, dass man Entscheidungen über die weitere Existenz einer Institution, die Definition ihrer Kompetenzen und die Budgetfrage nicht der Unabhängigen Institution selbst überlassen kann, da dies eine Selbstbedienungsmentalität erzeugen würde (vgl. Abschnitt C.III.). Für die Kontrolle der Budgeteffizienz einer Institution kommen grundsätzlich Rechnungshöfe oder andere Unabhängige Institutionen in Betracht.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Vgl. hierzu *Kiewiet/McCubbins* (1991); *Donges/Freytag* (2004); *Blankart* (2011); *Heine/Mause* (2013).

Auf der anderen Seite bietet eine Kontrolle der Budgets evtl. die Möglichkeit einer Einflussnahme auf die Institution. Da Budgetfragen der Parlamentshoheit unterliegen, hat dieses (und damit die Politiker) eine erhebliche Entscheidungsmacht. Diese muss so begrenzt werden, dass die Budgetfragen nicht zu einem Einfallstor für eine inhaltliche Disziplinierung der Unabhängigen Institution gemacht werden können. Auch hier sollte die Entscheidung über wesentliche Veränderungen des Budgets oder der Kompetenzen vom Votum einer Unabhängigen Institution abhängig gemacht werden.

Wenn man die Effizienz einer Behörde, das heißt eine hohe inhaltliche Performance zu geringen Kosten, sicherstellen will, kann grundsätzlich an die Etablierung eines Wettbewerbs um die Aufgaben unter mehreren Behörden oder anderen (evtl. auch privaten) Institutionen gedacht werden. Allerdings ist ein Wettbewerb unter Behörden in der Regel nicht möglich, in einigen Fällen jedoch sehr wohl. Ein Beispiel für Letzteres sind Rechnungshöfe (*Blankart* 2011, S. 555, *Heine/Mause* 2013). Diese könnten für die finanzielle Überprüfung und Effizienzkontrolle von staatlichen Behörden (unter anderem auch für Unabhängige Institutionen) im Wettbewerb stehen, wobei gegebenenfalls auch private Wirtschaftsprüfer einbezogen werden könnten. Beides erhöht die Effizienz der Rechnungshofentscheidungen.

Als Ergebnis kann man sagen, dass bei (a) einer Einsetzung und Zielbestimmung durch ein Parlament und (b) einer adäquaten Evaluierung und Kontrolle durch eine demokratische Institution sowohl die Ex-ante- als auch die Ex-Post-Legitimation gegeben ist. Der Verdacht einer unzureichenden demokratischen Legitimation einer Unabhängigen Institution ist dann unbegründet.

## **F. Demokratische Legitimation ohne parteipolitische Institutionen**

Bisher wurde immer davon ausgegangen, dass die Schaffung einer demokratischen Legitimation nur über die parteipolitisch dominierte Sphäre der allgemeinen politischen Institutionen Parlament und Regierung erfolgen kann. Unter der gegenwärtigen Verfassungslage ist dies quasi zwingend, da keine davon unabhängige, demokratisch legitimierte Institution existiert. Das heißt, das Parlament hat ein Legitimationsmonopol (*Kruse* 2008a). Deshalb war in der vorangegangenen Diskussion (Abschnitte C. bis E.) ein relativ hoher institutioneller Aufwand nötig, weil demokratisch legitimierte Institutionen bisher immer von Parteipolitikern besetzt sind, die im Verdacht stehen, ihre Macht politisch und opportunistisch zu missbrauchen.

Um dies zu vermeiden, könnte man eine weitere Institution etablieren, die direkt demokratisch legitimiert ist und nicht von den Parteien dominiert

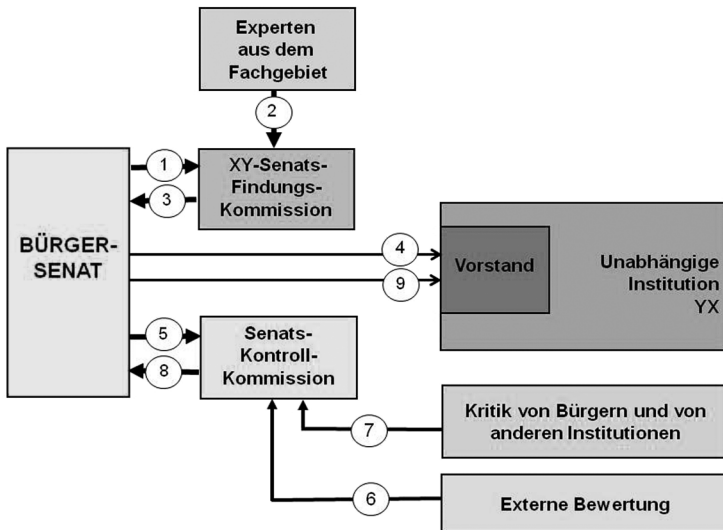


Abbildung 3: Senat bei der Delegation von Unabhängigen Institutionen

wird. Eine solche Institution wird in der *Demokratischen Reformkonzeption*<sup>64</sup> Bürgersenat genannt. Der *Bürgersenat* wird unmittelbar von den Bürgern gewählt und hat somit eine direkte demokratische Legitimation. Er besteht nicht aus (jetzigen oder ehemaligen) Parteivertretern bzw. Mitgliedern der Politischen Klasse, was durch eine explizite Begrenzung des passiven Wahlrechts auf Personen erreicht wird, die nicht zu dem parteiendominierten Personenkreis der Politischen Klasse gehören bzw. gehört haben.

Im Kontext unserer Problemstellung hat der Bürgersenat zwei wichtige Funktionen. Einerseits trifft der Bürgersenat die Personalentscheidungen für alle Führungspositionen in staatlichen Institutionen außerhalb der Politik, also auch in den Unabhängigen Institutionen. Wenn unter den Bedingungen der Demokratischen Reformkonzeption eine Führungsposition in einer Unabhängigen Institution zu besetzen ist (vgl. dazu Abbildung 3), wird vom Bürgersenat eine Findungskommission gebildet (1), die teilweise aus Mitgliedern des Bürgersenats besteht. Ein anderer Teil besteht aus Vertretern des jeweiligen Fachgebietes (2), die ebenfalls vom Bürgersenat bestimmt werden. Die Findungskommission wählt beratungsgestützt einen oder mehrere Kandidaten aus und macht einen solchen Vorschlag an das Senatsple-

<sup>64</sup> Die Demokratische Reformkonzeption (Kruse 2012, 2008a) ist ein institutionell-normativer Reformvorschlag für das politische System. Die Ausführungen dieses Kapitels unterstellen theoretisch, dass dieser implementiert ist.

num (3), das darüber entscheidet. Wenn ein Kollegialorgan an der Spitze einer Unabhängigen Institution steht, werden die Mitglieder einzeln von unterschiedlich zusammengesetzten Findungskommissionen nominiert. Das Gleiche gilt, wenn mehrere Positionen relativ kurz nacheinander zu besetzen sind. Der neue Amtsinhaber wird vom Bürgerserrat formell gewählt und eingesetzt (4).

Der Bürgerserrat wählt außerdem für eine bestimmte Gruppe von staatlichen Institutionen eine personalrotierende Kontrollkommission (5), die die laufende Tätigkeit dieser Institutionen beobachtet (insb. bezüglich Gesetzeskonformität, Arbeitsqualität, Budget, Effizienz etc.) und bewertet. Dies kann die Heranziehung fallbezogener oder routinemäßiger externer Bewertungen der Unabhängigen Institution einschließen (6). Außerdem können die Bürger oder andere Betroffene sich mit konkreten Beschwerden oder genereller Kritik an die Senatskontrollkommission wenden (7). Die Senatskontrollkommission untersucht die Sachverhalte und gibt eine Empfehlung an den Bürgerserrat (8). Dieser zieht die jeweils gesetzlich vorgesehenen Konsequenzen (z. B. Publikation der Ergebnisse). In schwerwiegenden Fällen (z. B. bei groben Verstößen gegen Gesetze etc.) ordnet der Bürgerserrat ein vorzeitiges Ausscheiden des oder der Mitglieder aus der Institutionsspitze an (9). Dies schließt natürlich keineswegs aus, dass bestimmte Entscheidungen (z. B. von Wettbewerbsbehörden) direkt von Gerichten etc. sanktioniert werden, ohne dass der Umweg über den Bürgerserrat gegangen werden muss.

Bei einer Ausfüllung der Prinzipalrolle durch einen Bürgerserrat (bzw. durch eine andere Institution, die von der Parteipolitik unabhängig ist) verlieren die vorher erörterten Details der personalen Delegation (Abschnitt C.II.) an Bedeutung. Unter solchen Bedingungen ist eine persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Institutionen sehr viel leichter herzustellen.

Die zweite wichtige Funktion des Bürgerserrats ist diejenige einer Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung (*Kruse*, 2012, S. 7 ff.). Da alle Gesetze, die vom Parlament beschlossen wurden, seine Zustimmung benötigen, sind die Möglichkeiten der Parlamentsmehrheit, die Unabhängigkeit von Institutionen einzuschränken oder ihre Rolle einzuengen, stark erschwert. Dies betrifft insbesondere diejenigen Probleme, die in Abschnitt C.IV. angerissen wurden.

## G. Fazit

Am Ende stellt sich die Frage, wie unabhängig welche staatlichen Institutionen sein können bzw. sollen. Es ist deutlich geworden, dass dies keine 0-1-Entscheidung ist, sondern dass die Unabhängigkeit graduell variiert werden kann. Dazu passt die Tatsache, dass für die Beurteilung der Unabhängigkeit unterschiedliche Dimensionen betrachtet werden müssen.



Kurzfristig lehnen die jeweils herrschenden Politiker eine Unabhängigkeit der meisten staatlichen Institutionen in der Regel ab, weil dies ihre Macht beschränkt. Sie möchten zwar deren Fachkompetenz nutzen, aber sie wollen dennoch, wenn es politisch opportun erscheint, im Einzelfall eingreifen können, bzw. sie möchten durch Auswahl des Führungspersonals sicherstellen, dass die Entscheidungen in ihrem Sinne laufen.

In längerfristiger Betrachtung ist die Interessenlage *der Politik* jedoch etwas anders. Man kann davon ausgehen, dass zwischen der funktionalen Qualität einer Institution und ihrer Unabhängigkeit ein positiver Zusammenhang besteht. Einzelne wichtige Institutionen sind nach der Gründung der Bundesrepublik vergleichsweise unabhängig konzipiert worden. Hierzu gehören (neben dem Bundesverfassungsgericht und den anderen Gerichten) insbesondere die Bundesbank und das Bundeskartellamt. Es ist kein Zufall, dass sich diese Institutionen eine besonders große Reputation erworben haben. Sie sind den jeweils regierenden Politikern verschiedener Couleur häufig unbequem gewesen, weil sie nicht so beherrscht werden konnten wie andere staatliche Institutionen. Längerfristig haben sie jedoch auch politische Vorteile davon gehabt, dass die deutsche Währung stabil war und der Wettbewerb funktionierte.

Ohne Rücksicht auf die egoistische Interessenlage der jeweils herrschenden Politiker sind in den vorangegangenen Abschnitten mehrere Argumente entwickelt worden, die für oder gegen eine Unabhängigkeit der jeweiligen staatlichen Institution sprechen. Die Ergebnisse können verkürzt in den drei Kategorien P, U und M zusammengefasst werden.

Die *Kategorie P* beinhaltet solche staatlichen Institutionen, für die es grundsätzlich nicht in Betracht kommt, sie von den politischen Institutionen unabhängig zu machen. Hierzu gehören quasi-politische Institutionen, die die Politik von Parlament und Regierung ausführen, vorbereiten, konzipieren, unterstützen etc. Hierzu gehören z.B. das Auswärtige Amt und die Botschaften, die Bundeswehr, die Leistungsverwaltungen z.B. im Sozial- und Bildungsbereich sowie bei der Erstellung öffentlicher Güter in verschiedenen Bereichen etc. Es ist klar, dass solche Institutionen, die wesentlich auf den Feldern N und S der Abbildung 1 tätig sind, gerade nicht unabhängig von der Politik sein sollten. Dies betrifft Institutionen.

Aber auch das Spitzenpersonal der Institutionen der Kategorie P könnte unabhängig von der Politik delegiert werden, da dies in der Regel ihre fachliche Qualität erhöht. Dies ist jedoch dann nicht zweckmäßig, wenn solche Führungspersonen die Politik repräsentieren und dazu das Vertrauen der jeweiligen politischen Institutionen besonders erforderlich ist.

Die *Kategorie U* betrifft das andere Extrem, nämlich eine sehr weitgehende Unabhängigkeit der Institutionen. In Abschnitt C. wurden für die Defi-



nition der Unabhängigkeit einer staatlichen Institution drei Kriterien herangezogen, nämlich die inhaltliche Unabhängigkeit, die persönliche Unabhängigkeit und die budgetäre Unabhängigkeit. Wenn alle drei Kriterien gänzlich erfüllt sind, sprechen wir von *striktter Unabhängigkeit*, womit die Messlatte ziemlich hoch angelegt wird.

Zu den Institutionen mit strikter Unabhängigkeit sollten erstens die Gerichte gehören, insbesondere das Bundesverfassungsgericht und die Bundesgerichte, aber grundsätzlich auch die unteren Instanzen. Die inhaltliche Unabhängigkeit der Richter ist in Deutschland schon bisher gewährleistet. Dies gilt allerdings nicht unbedingt für die persönliche Unabhängigkeit, da zum Beispiel Verfassungsrichter von parteipolitisch dominierten Institutionen ausgewählt werden. Dafür gibt es keine inhaltliche Begründung, sondern es beruht allein auf dem Erfordernis der demokratischen Legitimation der Auswählenden und der Tatsache, dass im gegenwärtigen System das Parlament ein Legitimationsmonopol inne hat.

Es wäre recht einfach, für alle Richter auch eine persönliche Unabhängigkeit zu realisieren, indem sie von einem fachkompetenten Gremium ausgewählt werden, deren Mitglieder von den politischen Institutionen unabhängig sind. Das gleiche Verfahren sollte man auch für die Staatsanwaltschaften realisieren.

Zweitens sollten einige Institutionen strikt unabhängig konzipiert werden, die explizite Kontrollfunktionen gegenüber politischen Akteuren und/oder Informationsfunktionen für die Öffentlichkeit haben. Außerdem gilt das für Institutionen, deren Arbeit eine besonders hohe spezifische Fachkompetenz für eine gute Funktionalität erfordert und bei denen es wichtig ist, dass die Entscheidungsträger eine langfristige Anreizstruktur aufweisen, z.B. Zentralbanken, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden. Ersteres gilt insbesondere für solche Institutionen, die Fakten erheben und die Qualität der Arbeit staatlicher und privater Institution überprüfen und bewerten, z.B. Statistische Ämter, Rechnungshöfe etc.

Zur Kategorie U gehören insgesamt viele Institutionen der Felder E und K der Abbildung 1. Dies gilt insbesondere für das Feld K, weil hier besonders viel Fachkompetenz erforderlich ist, um die Funktionalität zu sichern. Hierzu gehören zum Beispiel, Medienaufsichtsbehörden, Finanzaufsichtsbehörden, und zahlreiche andere spezialisierte Institutionen.

Die *Kategorie M* betrifft staatliche Institutionen mit *moderater* Unabhängigkeit, für die ein hohes Maß an inhaltlicher und persönlicher Unabhängigkeit zweckmäßig ist, die jedoch nicht insgesamt als strikt Unabhängige Institutionen gestaltet werden sollten. Dies hängt in der Regel mit dem Budget zusammen.

Ein Beispiel hierfür sind Universitäten. Die inhaltliche Unabhängigkeit ist in der Regel als Folge des Prinzips von *Freiheit der Forschung und Lehre* weitgehend realisiert. Politische Einflüsse auf Themen, Methoden und Ergebnisse der Forschung oder auf die Inhalte der akademischen Lehrveranstaltungen finden in aller Regel nicht statt bzw. sind Ausnahmefälle. Die persönliche Unabhängigkeit ist dringend erforderlich und meistens auch gegeben. Die Personalentscheidungen für Professuren fallen in der Regel durch inneruniversitäre Entscheidungsprozesse durch Berufungskommissionen, Fakultätsräte etc., deren Angehörige zwar vom Staat bezahlt werden, der auf ihre Personalentscheidungen jedoch keinen inhaltlichen Einfluss nehmen kann. Die politische Veränderung von Berufslisten ist zwar möglich, aber selten. Dennoch kann es keine umfassende budgetäre Unabhängigkeit für die Universitäten geben. Sie verbrauchen Steuermittel, für deren Vergabe das Parlament die Legitimation hat. Grundsätzlich muss es den Politikern möglich sein, als Konsequenz veränderten politischen Willens im Zeitablauf seine Budgetentscheidungen ebenfalls zu revidieren.

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind ein weiteres Beispiel. Bei Medienunternehmen sind die Inhalte und die Personalien eng verknüpft. Es versteht sich von selbst, dass in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die politischen Institutionen nicht in redaktionelle Aussagen und andere Programmbestandteile eingreifen dürfen. Wirkungsvolle Einflussmöglichkeiten bestehen jedoch über die Personalauswahl. Die Politiker besetzen bisher den größten Teil der Sitze in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten und beeinflussen dort die Karrieren der Redakteure und des Führungspersonals nach ihren parteipolitischen Interessen, was seinerseits Vorfeldwirkungen erzeugt.

Um die volle Funktionalität der Rundfunkanstalten im Sinne ihres Programmauftrages herzustellen, wäre die persönliche Unabhängigkeit des Top-Personals erforderlich. Das heißt, die Entscheidungen über leitende Redakteure und anderes Personal sollten von den Parteien und damit von den politischen Institutionen gänzlich abgekoppelt werden. Noch besser wäre die vollständige Entfernung der Parteivertreter aus den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten.

Das Erfordernis, durch die steuerähnlichen Rundfunkgebühren das erhebliche Budget aufzubringen, und die Tatsache, dass das deutsche Rundfunksystem, das durch delicate Wettbewerbsbeziehungen zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen geprägt ist, für politische Reformen offen bleiben muss, verhindern eine Struktur in strikter Unabhängigkeit wie im Voranstehenden definiert wurde.

Das Erfordernis einer demokratischen Legitimation wird häufig als Kernproblem von Unabhängigen Institutionen in einer Demokratie gesehen. Die

gewählten Politiker müssten aufgrund ihres Mandats überall das letzte Wort haben. Letzteres ist wenig überzeugend. Erstens sind Unabhängige Institutionen vom Parlament eingesetzt. Dieses macht selbst die Gesetze, die jeweils die Aufgaben, Ziele und Kompetenzen einer Unabhängigen Institution definieren. Das gewählte Parlament überträgt damit seine eigene demokratische Legitimation für eine Klasse von Aufgaben auf die Unabhängige Institution. Der Schöpfungsakt der Unabhängigen Institutionen ist also direkt demokratisch legitimiert, ebenso die institutionellen Rahmenbedingungen und die Ziele der Institutionen.

Zweitens werden nach den vorangegangenen normativen Argumentationen die Entscheidungen einer Unabhängigen Institution entweder im Einzelfall (wie meistens bei Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden) gerichtlich überprüft oder generell bezüglich ihrer Gesetzeskonformität und fachlichen Performance ex-post von einer demokratisch legitimierten, fachkundigen Unabhängigen Institution bewertet. Dies bewirkt entsprechende Anreize für die Insider der Unabhängigen Institutionen. Nach der Einführung von solchen Kontrollen von Unabhängigen Institutionen können grundsätzlich alle Besorgnisse mangelnder demokratischer Legitimation beiseitegelegt werden. Aufgrund der höheren Fachkompetenz, der längerfristigen Orientierung und der spezifischen Anreizstrukturen ist die inhaltliche demokratische Legitimation dann höher, als wenn die politischen Institutionen dies selbst entscheiden oder darauf Einfluss nehmen würden.

Die demokratische Legitimation wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt, wenn die politischen Institutionen ihre grundlegenden Ziele und Erkenntnisse bzw. diejenigen der Gesellschaft gegen einen kurzfristigen politischen Opportunismus ihrer selbst oder ihrer Nachfolger absichern. Dies gilt analog zu Verfassungselementen, die auch mittelfristig nur schwer oder gar nicht (Grundrechte) veränderbar sind.

Als Fazit gilt, dass bei (a) Einsetzung und Zielbestimmung einer Unabhängigen Institution durch ein Parlament und (b) einer adäquaten Evaluierung und Kontrolle durch eine demokratische Institution sowohl die Ex-ante- als auch die Ex-Post-Legitimation gegeben ist. Dann wird der Verdacht einer unzureichenden demokratischen Legitimation einer Unabhängigen Institution nahezu gegenstandslos.

Die Unabhängigkeit der Fachinstitutionen ist unter den gegenwärtigen Bedingungen des Legitimationsmonopols des Parlaments ein Gestaltungselement der politischen Institutionen. Das heißt, die Politiker entscheiden selbst darüber, wie umfangreich ihre Einflussmöglichkeiten sind, indem sie selbst die Gesetze machen, die die institutionellen Elemente definieren. Dies ist das Kernproblem für eine Realisierung der Unabhängigkeit, da die Politiker aus kurzfristigen Eigeninteressen eine Unabhängigkeit von staatlichen

Institutionen ablehnen. Die Politiker müssten also in staatsmännischer Voraussicht und bei längerfristiger Gemeinwohlorientierung freiwillig Einflussmöglichkeiten aus der Hand geben.

## Literatur

- Alesina, A./Perotti, R./Tavares, J./Obstfeld, M./Eichengreen, B.* (1998): The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: Brookings Papers on Economic Activity, pp. 197–266.
- Alesina, A./Tabellini, G.* (1990): A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, in: The Review of Economic Studies, Vol. 57, No. 3, pp. 403–414.
- Alesina, A./Tabellini, G.* (2007): Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task., Vol. 97, No. 1, pp. 169–179.
- Alt, J. E./Lassen, D. D.* (2006): Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries, in: European Economic Review, Vol. 50, No. 6, pp. 1403–1439.
- Andrae, J.* (2012a): Ideengeschichtliche Aspekte von unabhängigen Institutionen. VWL-Diskussionspapier Nr. 128, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.
- Andrae, J.* (2012b): Unabhängigkeit von Institutionen – Gründe bzw. Ursachen und Kriterien zur Beurteilung der Unabhängigkeit von öffentlichen Institutionen im demokratischen Rechtsstaat, VWL-Diskussionspapier Nr. 129, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.
- Barro, R. J.* (1973): The Control of Politicians: An Economic Model, in: Public Choice, Vol. 14, No. 1, pp. 19–42.
- Barro, R. J./Gordon, D. B.* (1983): A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model, in: Journal of Political Economy, Vol. 91, No. 4, pp. 589–610.
- Beck, N.* (1994): An Institutional Analysis of the Proposed European Central Bank with Comparisons to the U.S. Federal Reserve System, in: Siklos, P. L. (ed.), Varieties of Monetary Reforms: Lessons and Experiences on the Road to Monetary Union, Boston, pp. 193–218.
- Berg, H./Cassel, D./Hartwig, K.-H.* (2007): Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Autorenkollektiv (Hg.), Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, 9. Auflage, Band 2, München, S. 243–368.
- Blankart, C. B.* (2011): Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München, S. 554–556.
- Böckenförde, E. W.* (2004): Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee, J./Kirchhof, P., Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Auflage, S. 429–496.
- Bredt, S.* (2006): Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen, Tübingen.
- Budzinski, O.* (2013): Würde eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen?, in diesem Band.

- Budzinski, O./Kuchinke, B. A.* (2011): Deal or No Deal? Politik- oder Wettbewerbsorientierung in der Europäischen Wirtschaftsordnung, in: Theurl, T. (Hg.), Gute Regeln oder Wirtschaftslenkung?, Europas neue Herausforderung, Berlin, S. 119–144.
- Bundesverfassungsgericht*: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, verschiedene Bände.
- Christiansen, A./Kerber, W.* (2006): Competition Policy with Optimally Differentiated Rules Instead of „Per se Rules vs. Rule of Reason“, in: Journal of Competition Law and Economics, Vol. 2, No. 2, pp. 215–244.
- Crowe, C./Meade, E. E.* (2007): The evolution of Central Bank Governance around the World, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 21, No. 4, pp. 69–90.
- Cukierman, A.* (1995): Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence, 3. printing, Cambridge and London.
- Dewatripont, M./Jewitt, I./Tirole, J.* (1999a): The Economics of Career Concerns, Part I: Comparing Information Structures, in: The Review of Economic Studies, Vol. 66, No. 1, pp. 183–198.
- Dewatripont, M./Jewitt, I./Tirole, J.* (1999b): The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies, in: The Review of Economic Studies, Vol. 66, No. 1, pp. 199–217.
- Donges, J. B./Freytag, A.* (2004): Allgemeine Wirtschaftspolitik, 2. Auflage, Stuttgart.
- Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D.* (2007): Neue Institutionenökonomik, 2. Auflage, Stuttgart.
- Ferejohn, J.* (1986): Incumbent Performance and Electoral Control, in: Public Choice, Vol. 50, No. 1–3, pp. 5–25.
- Giger, N./Nelson, M.* (2011): The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment: Blame Avoidance or Credit Claiming in the Era of Permanent Austerity?, in: European Journal of Political Research, Vol. 50, No. 1, pp. 1–23.
- Habermas, J.* (1973): Student und Politik, in: Kultur und Kritik, Verstreute Aufsätze, Frankfurt/Main.
- Hanssen, F. A.* (2000): Independent Courts and Administrative Agencies: An Empirical Analysis of the States, in: Journal of Law, Economics & Organization, Vol. 16, No. 2, pp. 534–571.
- Haucap, J.* (Hg.) (2010): Behördenflut in Deutschland – 50 Ämter und Institutionen auf dem Prüfstand, Köln.
- Heine, K./Mause, K.* (2013): Delegation und demokratische Kontrolle: Können Behörden politisch zu unabhängig sein?, in diesem Band.
- Hufeld, U.* (2003): Die Vertretung der Behörde, Tübingen.
- Jenny, F.* (2012): Competition Authorities: Independence and Advocacy, in: Lianos, I./Sokol, D. D. (ed.), The Global Limits of Competition Law, Stanford, pp. 158–176.

- Kiewiet, R. D./McCubbins, M. D. (1991): The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process, Chicago.*
- Kornelius, B./Roth, D. (2004): Politische Partizipation in Deutschland, Gütersloh.*
- Kruse, J. (2008a): 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. (2008b): Parteien-Monopol und Dezentralisierung des demokratischen Staates, in: Vollmer, U. (Hg.), Ökonomische Analyse politischer Institutionen, Berlin, S. 41–74.*
- Kruse, J. (2010): Wissen für demokratische Entscheidungen, in: Theurl, T. (Hg.), Institutionelle Hintergründe und Konsequenzen von Wissen, Berlin, S. 115–140.*
- Kruse, J. (2011): Staatsverschuldung ist ein Problem des politischen Systems, in: Theurl, T. (Hg.), Institutionelle Hintergründe von Krisen, Berlin, S. 57–68.*
- Kruse, J. (2012): Die Politik demokratischer, kompetenter und nachhaltiger machen. Eine Demokratische Reformkonzeption, Diskussionspapier, URL: <http://www.hsu-hh.de/kruse>.*
- Kydland, F. E./Prescott, E. C. (1977): Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, in: Journal of Political Economy, Vol. 85, No. 3, pp. 473–491.*
- Maskin, E./Tirole, J. (2004): The Politician and the Judge: Accountability in Government, in: The American Economic Review, Vol. 94, No. 4, pp. 1034–1054.*
- Mateus, A. M. (2007): Why Should National Competition Authorities Be Independent and How Should They Be Accountable?, in: European Competition Journal, Vol. 3, No. 1, pp. 17–30.*
- Maurer, H. (2011): Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, München.*
- McCubbins, M. D./Noll, R. G./Weingast, B. R. (1987): Administrative Procedures as Instruments of Political Control, in: Journal of Law, Economics & Organization, Vol. 3, No. 2, pp. 243–277.*
- Mulas-Granados, C. (2004): Voting against Spending Cuts: The Electoral Costs of Fiscal Adjustments in Europe, in: European Union Politics, Vol. 5, No. 4, pp. 467–493.*
- Persson, T./Svensson, L. E. O. (1989): Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time – Inconsistent Preferences, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 104, No. 2, pp. 325–345.*
- Poscher, R. (2012): Funktionenordnung des Grundgesetzes, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A. (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, München, S. 543–584.*
- Schaal, G./Ritzi, C. (2012): Deliberative Partizipation – eine kritische Analyse des Verhältnisses von Deliberation, demokratischer Öffentlichkeit und Staatlicher Entscheidung, in: Riescher, G. (Hg.), Partizipation und Staatlichkeit, Stuttgart.*

- Schachtschneider*, K. (2010): Verfassungsrecht der europäischen Union, Teil 2, Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, Berlin.
- Schachtschneider*, K. (2011): Die Rechtswidrigkeit der Euro-Rettungspolitik. Ein Staatsstreich der politischen Klasse, Rottenburg.
- Schneider*, C. J. (2007): Politischer Opportunismus und Haushaltsdefizite in den westdeutschen Bundesländern, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 48, S. 221–242.
- Schumpeter*, J. A. (1975): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 4. Auflage, München.
- Siekmann*, H. (2005): Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa, in: Baums, T./Cahn, A. (Hg.), Working Paper Series, Frankfurt/Main.
- Simone*, P./*Guillén*, M. F. (2005): Globalization Pressures and the State: The Global Spread of Central Bank Independence, in: American Journal of Sociology, Vol. 110, No. 6, pp. 1764–1802.
- Thatcher*, M. (2002): Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe, in: Journal of European Public Policy, Vol. 9, No. 6, pp. 954–972.
- Vibert*, F. (2007): The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers, Cambridge.
- Vickers*, J. (2010): Central Banks and Competition Authorities: Institutional Comparisons and new Concerns, BIS Working Papers No. 331, Basel.
- Voigt*, S. (2006): The Economic Effects of Competition Policy – Cross-Country Evidence Using Four New Indicators, ICER Working Paper No. 20, Torino.
- Weber*, M. (1921/1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen.
- Wilson*, J. Q. (1989): Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It, New York.

## Korreferat zum Beitrag von Jörn Kruse

### Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation

Von *Martin Leschke*, Bayreuth

*Jörn Kruse* arbeitet in seinem Beitrag die Funktionalität Unabhängiger Institutionen in der Demokratie heraus. Hierbei unterscheidet er nicht nur verschiedene Arten der Unabhängigkeit (inhaltlich, personell, budgetär, rechtlich abgesichert), sondern liefert auch stichhaltige Argumente für die Vorteilhaftigkeit des Einsatzes solcher unabhängiger Institutionen. Insbesondere bei normativ eindeutigen Problemlösungen gepaart mit dem Erfordernis einer hohen Fachkompetenz, sieht *Jörn Kruse* die Vorteile für den Einsatz von solchen Institutionen, die unabhängig von der Tagespolitik agieren.

Die Ausführungen von *Jörn Kruse* sind nachvollziehbar, wenn auch sicherlich strittig. Um dem Vorwurf des Demokratiedefizits zu entgehen und die Funktionsfähigkeit der unabhängigen Institutionen zu erhöhen, möchte *Kruse* einen direktgewählten Bürgerserrat ins Leben rufen. Dieser soll u.a. für eine bestimmte Gruppe von staatlichen Institutionen eine personalrotierende Kontrollkommission wählen, die die laufende Tätigkeit dieser Institutionen kontrolliert und bewertet.

Diese von *Kruse* präsentierte *etwas andere* Idee der Demokratie hat eine gewisse Tradition und lässt sich auch etwas grundsätzlicher begründen, als er das in dem vorliegenden Beitrag vorgenommen hat. Die nachfolgenden Ausführungen sollen Anhaltspunkte für eine solche Legitimation geben.

Demokratie soll die Herrschaft des Volkes sein. In großen Gesellschaften besteht nun aber das Problem, dass das Volk aus Kostengründen nicht selbst über die anstehenden Probleme und Sachfragen entscheidet, sondern diese Entscheidungsbefugnis an ein gewähltes Parlament überträgt, welches für die laufenden politischen Geschäfte eine Regierung oder/und ggf. einen Präsidenten einsetzt (letzterer könnte natürlich auch vom Volk gewählt werden). Mit dieser sehr weiten Bewegung weg von der unmittelbaren Entscheidungsbefugnis der Bürger hin zu einer parlamentarischen Demokratie steigen die Diskriminierungskosten für das einzelne Individuum erheblich an. Die Wahrscheinlichkeit steigt, dass politische Beschlüsse gefällt werden,



die gegen den Willen nicht weniger Individuen durchgesetzt werden. Man könnte sagen: Das ist der unvermeidbare Nachteil, der mit dem Einsparen von Entscheidungsfindungskosten verbunden ist (*Buchanan/Tullock* 1962). Diese Diskriminierungskosten können jedoch dadurch gemindert werden, dass kollektives Handeln und damit das Handeln des Staates (der Regierung und des Parlaments) durch bestimmte Regeln oder Prinzipien kanalisiert wird (*Buchanan* 1984; *Hayek* 1981).

Die Trennung der Staatsgewalt in Exekutive (mit der Regierung als Gesetzesinitiator und ggf. einem Präsidenten an der Spitze), Legislative (Parlament) und Judikative (Gerichtsbarkeit) hat sich als ein zentrales Element einer funktionsfähigen Demokratie durchgesetzt – auch wenn in der Realität die Trennung zwischen Parlament und Regierung keineswegs klar vollzogen ist und auch wenn die obersten Richter durch das Parlament ernannt werden.<sup>1</sup> Trotz der horizontalen Trennung der Staatsgewalt und auch trotz weiterer vertikaler Aufteilung der Staatsgewalt in Jurisdiktionen (föderale Struktur) verbleiben für den einzelnen Bürger spürbar hohe Diskriminierungskosten, die jedoch ggf. durch weitere institutionelle Vorkehrungen gesenkt werden können. Diese Diskriminierungskosten treten vor allem dann zutage, wenn einzelne organisierte Gruppen erfolgreiche Rent-Seeking-Aktivitäten entfalten und die Politiker diesen nachgeben. Es kommt dann zu einer kurzsichtigen Privilegienpolitik, die den Gemeinwohlinteressen zuwiderläuft und somit die Diskriminierungskosten erhöht. Bereits der ordoliberal Ökonom *Walter Eucken* (1968, S. 328) hat dies klar erkannt: „Diese Macht- oder Herrschaftsgruppen nehmen sowohl auf die Organe der Gesetzgebung, die Parlamente, als auch auf die Rechtsprechung und auf die Ministerien und andere zentrale Verwaltungsbehörden Einfluss. Abhängig von einem Geschiebe von Machtgruppen – das ist das Bild, das der heutige Staat gewährt. Zugleich aber kommt der Autoritätsverlust darin zum Ausdruck, dass Machtgruppen gewisse Kompetenzen, die der Staat bisher ausübte, selbst übernehmen.“ Im Grunde warnt Eucken vor immer wieder auftretenden Dilemmasituationen (siehe Abb. 1a und 1b).

Die Abbildungen 1a und 1b verdeutlichen, dass eine Gemeinwohlpolitik stets gefährdet ist. Zum einen besteht für die Wirtschaftsakteure ein Anreiz, Vergünstigungen zu fordern, zum anderen besteht bei den (unter der Wiederwahlrestriktion) agierenden Politikern der Anreiz, Sondervergünstigungen zu gewähren und damit die eigene Klientel zu bedienen, was letztlich in

---

<sup>1</sup> In Deutschland werden die Richter zur Hälfte von einem speziellen Wahlausschuss des Deutschen Bundestags und zur anderen Hälfte vom Bundesrat gewählt. In den USA nominiert der Präsident der Vereinigten Staaten Richterkandidaten, die dann nach Befragung im Justizausschuss des Senats durch die Senatszustimmung in ihr Amt berufen werden.

		Wirtschaftsakteur B	
		Gemeinwohl- politik	Vergünstigungs- politik
Wirtschaftsakteur A	Gemeinwohlpolitik	8/8	-1/12
	Vergünstigungspolitik	12/-1	0/0

Abbildung 1a: Gemeinwohl- und Vergünstigungspolitik  
aus Sicht der Wirtschaftsakteure

		Politiker B	
		Gemeinwohl- politik	Vergünstigungs- politik
Politiker A	Gemeinwohlpolitik	8/8	-1/12
	Vergünstigungspolitik	12/-1	0/0

Abbildung 1b: Gemeinwohl- und Vergünstigungspolitik  
aus Sicht der Politiker

einer pareto-inferioren Situation mündet (und nach *Mancur Olson*<sup>2</sup> in einer institutionellen Sklerose endet, die die Wirtschaftsdynamik erlahmen lässt).

Aufgrund dieser Gefahr besteht aber bei aufgeklärten Wirtschaftsakteuren und Politikern ein konstitutionelles Interesse an Regelbindung, um das pareto-inferiore Gleichgewicht – eine Situation des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stillstands, eine Situation der permanenten Verteilungskämpfe, die nachhaltiges Investieren unmöglich macht – zu verhindern. Wenn diese Akteure erkennen, dass ihre Aktivitäten in einer pareto-inferioren Situation münden, haben Sie einen Anreiz, nach Möglichkeiten zur Änderung der Spielregeln zu suchen. Ziel muss es daher letztlich auch für die Politik sein, aus einer Mehrheitsdemokratie, in der Verteilungskämpfe dominieren, eine konstitutionelle Demokratie zu machen, die die Anreize für die Politiker so stellt, dass Entscheidungen für das Gemeinwohl der lebenden Generation und auch zukünftiger Generationen getroffen werden (können).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Vgl. *Olson* (1985).

<sup>3</sup> *James Buchanan* (1993) drückt es mit folgenden Worten aus: „How can constitutions be designed so that politicians who seek to serve ‘public interest’ can survive and prosper?“.

Demokratie darf deshalb nicht nur auf die Legitimation durch Partizipation der Bürger (Wahlen) beschränkt werden, sondern muss als Konzept der konstitutionellen Demokratie verstanden werden, innerhalb dessen die Gesamtheit der institutionell verankerten Anreizmechanismen im politischen Sektor analysiert und bewertet wird (*Homann* 1988). *Erlei/Leschke/Sauerland* (2007, S. 493) führen hierzu weiter aus: „Aus dieser Perspektive sind Bindungen der Mehrheitsmeinung zu befürworten, weil sie gegenüber einer unbeschränkten Mehrheitsmeinung zu gesellschaftlich besseren Ergebnissen führen. So verstößt es beispielsweise gegen das demokratische Partizipationskonzept, die geldpolitischen Befugnisse an eine unabhängige Zentralbank zu übertragen. Aus der Sicht des demokratischen Legitimationskonzepts ist jedoch gerade die Abschwächung der Wiederwahlrestriktion in diesem Bereich zu befürworten, weil dies produktiv ist. Folgt man dieser Logik, so ist gerade die Unabhängigkeit der Notenbank demokratisch.“ Genauso verhält es sich mit den verfassungsmäßig verankerten Grund- oder Menschenrechten: Diese sind undemokratisch, wenn man nur die Einschränkungen der Macht der gewählten Politiker ins Auge fasst. Geht man allerdings von der konstitutionellen Demokratie als Leitkonzept aus, so sind diese grundlegenden Rechte legitim, weil sie im höchsten Maße funktional sind. Sie schützen das einzelne Individuum wirksam vor denkbaren Diskriminierungen der Mehrheitsmeinung und stellen somit bedingte Vetorechte dar, durch die die Zustimmungsfähigkeit zur gesellschaftlichen Ordnung deutlich erhöht wird (*Homann* 1988, S. 176).

Diese Denkweise, Demokratie immer als konstitutionelle Demokratie zu denken, also als ein Konzept, in der geeignete Schranken für die gewählte Mehrheit notwendig sind, um die Diskriminierungskosten nicht unnötig ansteigen zu lassen, hat eine lange Tradition. Bereits *Marsilius von Padua*<sup>4</sup> sah Beschränkungen der Politik durch Ephoren als notwendig an, *John Locke* und *Montesquieu* befürworteten die Gewaltenteilung und sprachen sich hier insbesondere auch für die Trennung von Legislative und Exekutive aus. *Hayek* (1981) schlug zur Herstellung dieser Trennung zwischen Legislative und Exekutive die Etablierung eines *echten* Parlaments vor, das die Tagesgesetzgebung kontrolliert und die Regierung unter das Gesetz stellt. Und *Buchanan* und *Congleton* (1998) argumentierten, dass ein Nicht-Diskriminierungsgrundsatz in die Verfassung aufgenommen werden müsse, um eine Rent-Seeking-Politik zu verhindern.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Marsilius* vertritt die Meinung, dass kluge Herrscher ihre Allmacht wirkungsvoll beschränken, um damit langfristige politische Stabilität zu sichern. In diesem Zusammenhang verweist er auf die Einführung der Ephoren durch *Theompomp*.

<sup>5</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch meine Ausführungen in *Leschke* (1993). *Kruses* Bürgerschat ist bei mir das parlamentarische Kontrollorgan.

Der Beitrag von *Kruse* reiht sich also nahtlos in das Konzept der konstitutionellen Demokratie ein. Sein Ziel ist es, die Funktionsfähigkeit der Demokratie durch eine *kluge* Implementierung von der Tagespolitik unabhängiger Institutionen zu erhöhen. Gelingt dies, so erhöht sich auch die Zustimmung zur gesellschaftlichen Ordnung und damit ihre Legitimation. Dies bedeutet aber im Umkehrschluss natürlich nicht, dass Vorschläge, wie *Kruse* sie präsentiert, unkritisch übernommen werden dürfen. Aber auch wenn man im Detail *Kruses* Ausführungen an der ein oder anderen Stelle ablehnen mag, so sollte doch klar sein, dass man in seine Richtung denken muss, um die demokratische Ordnung und deren Ergebnisse zu verbessern.

## Literatur

- Buchanan, J. M.* (1984): Die Grenzen der Freiheit, Tübingen.
- Buchanan, J. M.* (1993): How can constitutions be designed so that politicians who seek to serve ‚public interest‘ can survive and prosper?, in: Constitutional Political Economy, Vol. 4, No. 1, pp. 1–6.
- Buchanan, J. M./Congleton, R.* (1998): Politics by Principle, Not Interest: Towards Nondiscriminatory Democracy, Cambridge.
- Buchanan, J. M./Tullock, G.* (1962): The calculus of consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor.
- Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D.* (2007): Neue Institutionenökonomik, 2. Auflage, Stuttgart.
- Eucken, W.* (1968): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen.
- Hayek, F. A. von* (1981): Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 3: Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen, Landsberg am Lech.
- Homann, K.* (1988): Rationalität und Demokratie, Tübingen.
- Leschke, M.* (1993): Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie, Berlin.
- Olson, M.* (1985): Aufstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit, Tübingen.



# Delegation und demokratische Kontrolle: Können Behörden politisch zu unabhängig sein?

Von *Klaus Heine*, Rotterdam und *Karsten Mause*, Münster\*

## Abstract

Mainstream research in the political economy of bureaucracy considers the political independence of public regulatory agencies as positive per se. Independent regulatory agencies and other non-majoritarian organizations are regarded to be more immune against political interference. What is yet widely neglected is that such politically independent agencies may get *too independent* and may act in ways that are not in the interest of policy makers and citizens. The purpose of this article is to call greater attention to this neglected aspect of agency behavior and to discuss a number of mechanisms that seem appropriate to *tame* politically independent agencies.

## A. Einleitung: Das Unabhängigkeitsparadigma

In der polit-ökonomischen Literatur wird die Delegation von Aufgaben an politisch unabhängige Organisationen zumeist als vorteilhaft angesehen. Beispielsweise soll die politische Unabhängigkeit einer Zentralbank verhindern, dass diese von politischen Entscheidungsträgern instrumentalisiert wird, um sich günstig zu verschulden oder das Wirtschaftswachstum durch die Notenpresse *anzukurbeln*. Ob die intendierte bzw. de jure vorhandene politische Unabhängigkeit von Zentralbank-Entscheidungen de facto gegeben ist, ist eine andere, nur empirisch zu beantwortende Frage (*Berger/de Haan/Eijffinger* 2001; *Laurens/Arnone/Segalotto* 2009; *Hielscher/Markwardt* 2012). Ein anderes Beispiel stellen die netzbasierten Industrien wie Telekommunikation, Post oder Eisenbahn dar. Hier sind in den vergangenen Jahren in Westeuropa politisch unabhängige Regulierungsbehörden (sogenannte Independent Regulatory Agencies, IRAs) geschaffen worden, die Überwachungs- und Kontrollaufgaben übernommen haben, die vorher *in-house* durch Abteilungen in Ministerien erfüllt wurden (*Majone* 1994, 1997).

---

\* Für viele wertvolle Kommentare und Verbesserungsvorschläge danken wir *Heike Walterscheid* sowie den anwesenden Ausschussmitgliedern.

Und ähnlich wie im Falle der Zentralbank-Unabhängigkeit ist auch im Bereich der Netzindustrien ein Forschungsfeld entstanden, das empirisch untersucht, wie politisch unabhängig die entstandenen IRAs tatsächlich sind und worin die Vorteile politischer Unabhängigkeit liegen (*Thatcher* 2002; *Gilardi* 2005; *Levi-Faur* 2005; *Gilardi* 2008). Ein grundsätzlicher Vorteil der Delegation bestimmter Aufgaben an IRAs und andere politisch unabhängige Behörden wird darin gesehen, dass deren Wirken vom laufenden politischen Prozess abgekoppelt wird, so dass Regulierungsadressaten (z. B. Industrieunternehmen) ein glaubwürdiges Signal bekommen, dass sich das regulatorische Umfeld nicht nach politischer Stimmungslage – etwa kurz vor Wahlen und/oder nach einem Regierungswechsel – ändert (*Majone* 1999; *Gilardi* 2006).

Während in den eingangs skizzierten Literatursträngen die politische Unabhängigkeit als positiv und quasi als *Wert an sich* betrachtet wird, möchte der vorliegende Beitrag dieser herrschenden Meinung ein kritisches Argument entgegenhalten: politisch unabhängige Behörden<sup>1</sup> können unter Umständen auch *zu unabhängig* von ihren politischen Auftraggebern werden. Zwar diskutieren die oben genannten Beiträge aus der Literatur zu Independent Regulatory Agencies unter dem Stichwort *demokratisches Defizit* den offensichtlichen Umstand, dass die Delegation von Aufgaben an nicht durch Stimmbürger gewählte Expertenagenturen aus demokratietheoretischer Sicht fundamentale Legitimationsfragen aufwerfe (siehe hierzu z. B. *Majone* 1999; *Norton* 2004; *Vibert* 2007). Aber etwas unterbelichtet bleibt in diesem Unabhängigkeitsdiskurs, dass die Behördenautonomie – neben der Legitimationsproblematik – weitere Probleme hervorrufen kann. Wie unten ausführlicher erläutert wird, kann die politische Unabhängigkeit beispielsweise (1) überflüssige Behörden vor der Schließung schützen, (2) eine gesamtgesellschaftlich sinnvolle Koordination oder Zusammenlegung von Behörden verhindern oder (3) Behörden dazu einladen, eigenmächtig ihre Kompetenzen auszudehnen und ihren Einflussbereich zu erweitern – mit der daran zumeist gebundenen Ausweitung an Personal und anderen Ressourcen.

Diese und andere mögliche negative Begleiterscheinungen stärker ins Blickfeld der gegenwärtigen Unabhängigkeitsdiskussion/-euphorie zu rü-

---

<sup>1</sup> Gleich zu Beginn sei darauf hingewiesen, dass unseres Wissens keine allgemeingültige, international anerkannte definitorische Antwort auf die Frage „Was ist eine politisch unabhängige Behörde?“ existiert. Auch dürfte in den Rechtsgrundlagen von Behörden nur in den seltensten Fällen der Passus „Dies ist eine politisch unabhängige Behörde“ zu finden sein. Das theoretische Konstrukt *politische Unabhängigkeit* kann freilich auf verschiedene Weise operationalisiert (personelle, haushalterische usw. Unabhängigkeit) und messbar gemacht werden. Siehe dazu z. B. die Indexbildung in *Gilardi* (2008) sowie *Kruse* (2013). Je nach verwendeter Operationalisierung werden Behörden dann als mehr oder weniger unabhängig gewertet.

cken, ist das Ziel des vorliegenden Beitrags. Dazu greifen wir insbesondere auf ältere Beiträge zur US-amerikanischen Delegationsforschung zurück, in der das Problem, dass unabhängige Behörden als Auftragnehmer Aktivitäten entfalten, die im eigenen Interesse der Behörden-Agenten, aber nicht unbedingt im Interesse der Politiker und/oder der Bürger als Prinzipalen/Auftraggebern der Behörden sind, unter den Stichworten *bureaucratic drift* und *bureaucratic discretion* untersucht worden ist (siehe z.B. Weingast/Moran 1983; Weingast 1984; McCubbins/Noll/Weingast 1987, 1989; Mueller 2003, Kap. 17). Im Mittelpunkt stehen also nicht die in der bürokratietheoretischen Literatur standardmäßig analysierten Prinzipal-Agenten-Probleme zwischen Politik und Ministerialbürokratie sowie – verwaltungsintern – zwischen *Chefbürokraten* und ihren jeweils untergeordneten Verwaltungsmitarbeitern (siehe dazu z.B. die Lehrbuchdarstellungen in Frey/Kirchgässner 2002, Kap. 6; Blankart 2011, Kap. 24), sondern betrachtet werden eigenständige, mehr oder weniger unabhängige Behörden, an die politische Entscheidungsträger bestimmte Aufgaben delegiert haben. Dazu werden einige Theoriebausteine aus der *älteren* Delegationsliteratur zu *agencies* in den USA aufgegriffen und für den gegenwärtigen Unabhängigkeitsdiskurs (siehe oben) fruchtbar gemacht.

Der Beitrag ist wie folgt strukturiert. In den Abschnitten B. und C. wird zunächst die mehrstufige Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Behörden, Politikern und Bürgern genauer betrachtet. Es wird auf theoretisch-konzeptioneller Ebene herausgearbeitet, inwiefern Behörden-Agenten zu unabhängig von ihren Prinzipalen werden können und sozusagen *außer Kontrolle* geraten können. Abschnitt D. illustriert anhand einiger empirischer Fälle, dass es sich bei den zuvor herausgestellten Problemen nicht bloß um theoretische bzw. potentielle Problematiken handelt. Abschnitt E. schlägt drei Mechanismen vor, die geeignet erscheinen sicherzustellen, dass politische Unabhängigkeit nicht zu den oben angedeuteten Problemen einer *zu großen* Behördenautonomie führt. Der Beitrag schließt in Abschnitt F. mit einem kurzen Fazit.

## B. Unabhängig von wem? Eine Systematik

Zunächst ist es angebracht, etwas grundsätzlicher danach zu fragen, in welchen Dimensionen Unabhängigkeit von Behörden diskutiert werden kann. Dabei soll die hier leitende Frage „Unabhängig von wem?“ sein. Die Klärung dieser Frage führt nicht nur zu klassifikatorischen Einsichten, sondern hilft auch etwas klarer zu sehen, worin die Probleme von politischer Unabhängigkeit bei Behörden im Einzelfall liegen können. Im Ausgangspunkt soll davon ausgegangen werden, dass es einen gesellschaftlich relevanten Tatbestand gibt, der ein staatliches Eingreifen aufgrund eines Markt-



versagenstatbestandes aus ökonomischer Sicht normativ rechtfertigt. Dieser staatliche Eingriff wird durch eine Behörde ausgeführt, wobei unter einer Behörde hier ganz allgemein eine staatlich beauftragte Agentur verstanden wird, die unter Bezeichnungen wie z.B. *Amt*, *agency*, *authority* oder eben *Behörde* firmiert. Die Behörde ist darauf spezialisiert, den identifizierten Marktversagenstatbestand durch Regulierung im gesellschaftlich gewünschten Ausmaße zu verhindern.

Bereits an dieser Stelle wird deutlich, dass sich kein ganz triviales Prinzipal-Agenten-Problem auftut (Moe 1995): Wie kann das Handeln der Behörde an den Willen der Prinzipale, das heißt die Wähler, gebunden werden, wenn sich der Wählerwille nur indirekt über den politischen Prozess (Wahlen, das Parlament und die Regierung) einerseits ausdrückt und die Behörde andererseits aufgrund von Spezialisierungsvorteilen einen Informationsvorsprung gegenüber Politikern und Wählern hat?

### **I. Unabhängig von der Politik**

Das skizzierte Prinzipal-Agenten-Problem legt zunächst die Forderung nach demokratischer Legitimation und Kontrolle von Behörden durch die Politik nahe. Eine enge Anbindung von Behörden an die Politik soll sicherstellen, dass das Behördenhandeln formal und faktisch dem Wählerwillen gehorcht. Eine solch enge Anbindung an die Politik ist aber nicht unproblematisch, weil zwar das Behördenhandeln durch geeignete Struktur- und Kontrollmaßnahmen an den Politikerwillen gebunden werden mag, dies aber gleichzeitig dem Politiker opportunistisches Handeln gegenüber den Wählern erlaubt. Politiker können das Behördenhandeln nämlich im Sinne der eigenen Wählerklientel oder für bestimmte Interessengruppen manipulieren. In dieser Perspektive liegt daher der Gedanke nahe, das Behördenhandeln gerade *nicht* eng an die Politik zu koppeln. Damit soll eine politische Einflussnahme zugunsten von Interessengruppen verhindert werden. Die Unabhängigkeit von Behörden wird als effektiver Weg gesehen, um das Behördenhandeln auf das gesamtgesellschaftliche Wohl zu richten. Dies kommt freilich zu dem Preis der demokratischen Legitimation der Behörde im laufenden politischen Prozess und der Gefahr, dass die Behörde mehr Spielraum erhält, um eigene interessengeleitete Ziele zu verfolgen.

Die eben beschriebene Bedingungskonstellation kreist letztlich um die Frage des richtigen Grades an Behördenunabhängigkeit vom laufenden politischen Prozess. Mit anderen Worten, eine Behörde kann zu abhängig oder zu unabhängig von der Politik sein, um ihre gesellschaftlich zugeordnete Aufgabe optimal zu erfüllen (Moe 1995). Daher müssen institutionelle Strukturen und Kontrollmaßnahmen gefunden werden, die das Behörden-

handeln kanalisieren (siehe Abschnitt E.). Genau darum dreht sich auch ein Großteil der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion über die Unabhängigkeit staatlicher Einrichtungen wie Wettbewerbsbehörden, Zentralbanken oder Behörden zur Infrastrukturregulierung. Dabei besteht in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur eine Tendenz dazu, die Vorzüge der politischen Unabhängigkeit höher zu gewichten als deren Nachteile.

## **II. Unabhängig von anderen Behörden**

Bei der Analyse der Beziehung Politik-Bürokratie und der Betrachtung der Unabhängigkeit beider Bereiche voneinander gerät leicht aus dem Blick, dass die Unabhängigkeit von Behörden auch noch in anderen Dimensionen als in der der Unabhängigkeit von Politik problematisiert werden kann. Eine weitere Dimension betrifft die Unabhängigkeit von Behörden untereinander. Diese Dimension ist immer dann von besonderer Relevanz, wenn unterschiedliche Behörden den gleichen Gegenstand regulieren. In diesem Fall ist mit Abstimmungsproblemen und Kompetenzkonflikten zu rechnen. Ein unkoordiniertes Überlappen von Regulierungskompetenzen einzelner Behörden kann zu erheblichen Effizienzeinbußen führen. Zum einen mag es zu Doppelregulierungen und Unsicherheiten bei den Regulierten kommen, zum anderen können Behörden erhebliche Mittel allein dafür verwenden, um ihren Regulierungsbereich zu verteidigen und auszubauen.

Dabei dürften diese Probleme umso häufiger auftreten, je politisch unabhängiger Behörden sind und desto weniger politische Koordination und Einflussnahme stattfindet. Das heißt freilich nicht, dass eine enge Verknüpfung von Behörden und Politik automatisch das aufgezeigte Koordinationsproblem löst. Die politische Einflussnahme und das eigeninteressierte Wechselspiel zwischen Politik und Behörden können das Koordinationsproblem gerade erst auslösen oder vergrößern (*Moe* 1995). Ohne eine entsprechende politische Abgrenzung von Zuständigkeiten ist das geschilderte Koordinationsproblem zwischen Behörden jedoch nicht lösbar, weswegen die Unabhängigkeit von Behörden im Falle des Überlappens von Regulierungskompetenzen besondere Beachtung verdient (siehe auch Abschnitt E.III.).

## **III. Unabhängig von gesellschaftlichen Interessengruppen**

Schließlich kann die Unabhängigkeit von Behörden noch in einer dritten Dimension diskutiert werden. Hierbei handelt es sich um die Unabhängigkeit von den Regulierungsadressaten. In diesem Zusammenhang wird üblicherweise gefordert, dass eine Behörde unabhängig von denjenigen handeln soll, die sie reguliert. Denn es ist zu erwarten, dass eine Behörde, die

quasi im Besitz der Regulierten ist (regulatory capture), ihre Entscheidungen nicht im Sinne der Gesamtwohlfahrt treffen wird, sondern den Regulierten Sondervorteile zu Lasten der Gesellschaft zu verschaffen versucht (Stigler 1971; Posner 1974; Dal Bó 2006). Diese Einschätzung ist generell sicherlich zutreffend, muss aber im Lichte eines jeweils spezifischen institutionellen Kontextes gesehen werden. Ohne hier auf institutionelle Details eingehen zu wollen, lässt sich feststellen, dass in den letzten Jahren hybride Regulierungen, die staatliche und private Elemente miteinander verbinden, zugenommen haben (siehe hierzu ausführlicher *Kirchner/Schmidt* 2006; *Heine* 2008; *Theurl* 2008). Hierzu zählen beispielsweise die International Accounting Standards (IAS) oder der Deutsche Corporate Governance Kodex. Solche hybriden Regulierungen können verschiedene Vorteile gegenüber rein staatlichen Regulierungen haben. So sind sie oftmals flexibler und schneller an sich verändernde Umweltbedingungen anpassbar oder sie sind manchmal die einzige Möglichkeit, um einen internationalen Regulierungsstandard überhaupt zu etablieren (*Heine* 2008, 2011 mit weiterer Literatur).

Die Frage der Unabhängigkeit kommt in der dritten hier betrachteten Dimension ins Spiel, wenn man sich die Zusammensetzung der Gremien anschaut, die die hybriden Regulierungsstandards setzen. Typischerweise bestehen diese Gremien, die meist auf einen behördenähnlichen bürokratischen Apparat zurückgreifen, aus überwiegend privaten Interessenvertretern. Ein Problem, das unmittelbar aus der Bildung des Gremiums durch private Interessenvertreter resultiert, ist das der demokratischen Legitimation. Offensichtlich kommen solche Regulierungen nicht durch einen demokratischen Prozess zustande, wenn sie durch private Interessenvertreter bestimmt werden und nicht im öffentlichen Diskurs politischer Prozesse. Dieses Problem lässt sich jedoch auffangen, wenn hybride Regulierungen, wie beispielsweise die IAS oder die Regulierungen des Basler Ausschusses, von Staaten formal anerkannt werden müssen und in nationales Recht transformiert werden, bevor sie rechtskräftig werden. Auch die Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit hybrider Regulierungen vor ordentlichen Gerichten prüfen zu lassen, trägt zu ihrer demokratischen Legitimation bei (*Heine* 2008, 2011). Das eigentliche Problem besteht daher nicht darin, dass Regulierungen durch nicht-staatliche Gremien geschaffen werden. Das Problem besteht vielmehr darin, dass nicht sichergestellt ist, dass das Gremium alle relevanten privaten Interessen repräsentiert, für die es regulative Kompetenz beansprucht – das Gremium somit zu abhängig bzw. zu unabhängig von bestimmten Interessengruppen wird. Wie im vorangegangenen Fall des Überlappens von Regulierungsaufträgen von staatlichen Behörden kann gesagt werden, dass politische Unabhängigkeit von privaten Standardsetzern das hier aufgezeigte Problem eher verstärkt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Unabhängigkeit von Behörden als Problem in mehreren Dimensionen auftritt: Erstens, als Entkopplung staatlicher Behörden vom laufenden politischen Prozess. Zweitens, als Koordinationsproblem zwischen staatlichen Behörden. Und drittens, als Fehlrepräsentanz von Interessengruppen im Falle hybrider Regulierung. Dabei ist nicht gesagt, dass diese drei generischen Fallunterscheidungen erschöpfend sind und in der Realität wird man auch kaum reine Fälle in den drei Dimensionen unterscheiden können. Ebenso ist es möglich, die Fallunterscheidungen zwei und drei lediglich als Unterfälle des ersten Falles zu betrachten. Hier ging es jedoch darum, das Problem der Unabhängigkeit von Behörden zunächst zu klassifizieren und die verschiedenen Problempotenziale, die mit Behördenunabhängigkeit verbunden sind, deutlicher hervortreten zu lassen als dies üblicherweise geschieht.

### **C. Politische Unabhängigkeit von Behörden als theoretisches Problem**

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die Unabhängigkeit von Behörden anhand der Grundfrage „Unabhängig von wem?“ klassifiziert wurde, soll die Unabhängigkeitsproblematik nun aus theoretischer Perspektive diskutiert werden. Dabei wird, in einem ersten Schritt, Unabhängigkeit von Behörden instrumentell als relative Unabhängigkeit vom politischen Prozess verstanden. Das heißt, es wird angenommen, dass die oben beschriebenen Unabhängigkeitsprobleme durch den politischen Prozess beeinflussbar sind und durch institutionelle Gestaltung reduziert werden können. Neben dem instrumentellen Verständnis von politischer Unabhängigkeit von Behörden soll die theoretische Analyse in einem weiteren Schritt dann noch durch eine disziplinäre Unterscheidung vorangetrieben werden. Und zwar wird zwischen einer ökonomischen und einer politikwissenschaftlichen Betrachtung des Gegenstandes unterschieden. Eine solche disziplinäre Unterscheidung erscheint sinnvoll, weil Ökonomik und Politikwissenschaft unterschiedliche Grundannahmen über die Natur politischer Prozesse haben.

#### **I. Politische Unabhängigkeit als *Optimierungsproblem***

Das oben Gesagte legt nahe, dass Behörden ihre beste Leistung dann erbringen, wenn sie weder ganz abhängig noch völlig unabhängig von der Politik sind. Vielmehr muss Politik das richtige Maß bei der Aufsicht über Behörden finden, Aufgaben sinnvoll zuschneiden und für eine ausgewogene Repräsentanz gesellschaftlicher Interessen sorgen. Der optimale Grad an Unabhängigkeit einer Behörde lässt sich modelltheoretisch als eine einfache

Kosten-Nutzen-Rechnung fassen, in der die Vorteile einer größeren politischen Abhängigkeit einer Behörde den damit verbundenen Kosten gegenübergestellt werden. Wenn die marginalen Kosten und Nutzen einer größeren politischen Abhängigkeit einer Behörde übereinstimmen, ist der optimale Grad an politischer Unabhängigkeit erreicht (*McCubbins/Noll/Weingast* 1987). Warum der ideale Grad an politischer Unabhängigkeit von Behörden jedoch selten erreicht wird, wird deutlich, wenn man sich die Instrumente anschaut, mit denen das hier vorliegende Prinzipal-Agenten-Problem zu lösen versucht wird. Dabei wird angenommen, dass es sich um Behörden in demokratischen Staaten handelt.

Die demokratische Verfasstheit von Staaten hat als wichtige Implikation, dass relativ simple Instrumente zur Reduktion von Agency-Kosten, wie beispielsweise die Zuordnung von Eigentumsrechten, ausgeschlossen sind. Denn zum einen gibt es in Demokratien keine Eigentumsrechte an Behörden, die gehandelt werden könnten (*Moe* 1995), und zum anderen gibt es in Demokratien auch mehr als einen Prinzipal von Behörden (*Gailmard/Patty* 2012; *McCubbins/Noll/Weingast* 1987), wie zum Beispiel das Parlament, eine zweite Kammer, die Regierung, den Präsidenten und verschiedene föderale Ebenen. Und im Sinne der Gewaltenteilung in Demokratien macht eine solche Aufspaltung von Kontrolle auch Sinn, sie führt jedoch dazu, dass jeder dieser Prinzipale seine eigenen selbstinteressierten Ziele gegenüber der Behörde verfolgt und diese zu beeinflussen versucht (*McCubbins/Noll/Weingast* 1987; *Moe* 1995). Dies spricht auf den ersten Blick für mehr politische Unabhängigkeit von Behörden, allerdings würde die größere Autonomie um den Preis einer Aufweichung des Prinzips der Gewaltenteilung und der gegenseitigen Kontrolle von demokratischen Institutionen (*checks and balances*) erkaufte (*Moe* 1995).

Der praktisch bedeutsamste Grund, warum der bestmögliche Grad an politischer Unabhängigkeit von Behörden in der Realität nicht erreicht wird, liegt nach *McCubbins/Noll/Weingast* (1987) jedoch darin, dass bislang in demokratischen Staaten nicht der optimale Instrumenten-Mix zur Kontrolle von Behörden Anwendung findet. *McCubbins/Noll/Weingast* (1987) unterscheiden grundsätzlich zwei Kategorien von Instrumenten, mit denen das Behördenhandeln an den Wählerwillen bzw. an die Prinzipale gebunden werden kann: Erstens, durch Aufsicht von Behörden mittels Überwachung (*monitoring*), Belohnung und Bestrafung. Und zweitens, durch Verwaltungsverfahren (*administrative procedure*).

Überwachung von Behörden, gekoppelt mit Belohnungen und Bestrafungen, ist zwar instrumentell, um das Behördenhandeln an den Willen der Prinzipale zu binden; eine alleinige Orientierung entlang dieser Parameter zur Bestimmung des optimalen Grades an Behördenunabhängigkeit ist je-

doch nicht zielführend (*McCubbins/Noll/Weingast* 1987). Dies lässt sich damit begründen, dass die Kosten der Überwachung von Behörden sehr hoch sind. Nicht nur, dass erhebliche Informationsmengen von den Behörden für die überwachenden Politiker bereitgestellt werden müssen, sondern Politikern entstehen auch hohe Opportunitätskosten bei der Verarbeitung der Informationsmengen. Hinzukommt, dass Überwachung nur sinnvoll ist, wenn diese mit Bestrafungen und Belohnungen für entsprechendes Behördenhandeln einhergeht (*McCubbins/Noll/Weingast* 1987; *Gailmard/Patty* 2012). Dies zieht jedoch zum einen das Problem der richtigen Dosierung von Strafen und Belohnungen nach sich und zum anderen ist zu berücksichtigen, dass Strafen und Belohnungen mit erheblichen Kosten verbunden sein können, wenn sie ihre Anreizwirkung optimal entfalten sollen.

Die hohen Kosten von Überwachung, Bestrafung und Belohnung haben zur Folge, dass bei einer Abwägung der Kosten und Nutzen von politischer Unabhängigkeit von Behörden diesen ein relativ großer Spielraum zur Verfolgung eigener Interessen verbleibt. Ein solches Ergebnis der Optimierung politischer Autonomie von Behörden wäre aus ökonomischer Sicht nur zu akzeptieren, wenn es keine institutionelle Alternative zu Überwachung, Bestrafung und Belohnung von Behördenhandeln gäbe.

Verwaltungsverfahren sind eine weitere Möglichkeit, um Behörden an den Willen der Prinzipale zu binden. Durch Verwaltungsverfahren wird das Behördenhandeln vorab quasi programmiert, ohne dass Politiker das Behördenhandeln detailliert überwachen müssten. Nicht das eigentliche Ergebnis von Behördenhandeln wird überwacht, sondern der Prozess des Zustandekommens der Leistungen von Behörden. Auf diese Weise können Politiker Behörden überwachen, ohne dass sie über den Gegenstand des Behördenhandelns selbst Bescheid wissen müssen (*McCubbins/Noll/Weingast* 1987). Verwaltungsverfahren haben damit das Potential, zu einer erheblichen Kostenreduktion bei der Bindung von Behörden an den Willen der Prinzipale zu führen (für Details der Programmierung von Behördenhandeln durch Verwaltungsverfahren siehe *McCubbins/Noll/Weingast* 1987). Allerdings ist die Idee nicht, die Überwachung, Bestrafung und Belohnung von Behörden durch prozedurale Verfahren vollständig zu ersetzen. Die Idee besteht vielmehr darin, dass die Kostenersparnisse, die durch geeignete Verwaltungsverfahren realisiert werden, dafür genutzt werden können, um mehr Überwachung, Bestrafung und Belohnung in ausgewählten Bereichen des Handelns von Behörden einzusetzen. Mit anderen Worten, Ziel ist es, den Mix von prozeduraler und materieller Behördenaufsicht zu verbessern, anstatt die Unabhängigkeit von Behörden auf einem ineffizient hohen Niveau zu belassen oder übermäßig weitere Kosten in Überwachung, Bestrafung und Belohnung zu stecken.

In einem weiteren Schritt kann das Problem des optimalen Grades der Unabhängigkeit von Behörden situationsspezifisch diskutiert werden. *Maskin/Tirole* (2004) fragen danach, in welchen Fällen die Verantwortung für eine öffentliche Aufgabe bei der Politik verbleiben und in welchen Fällen sie an eine politisch unabhängige Behörde abgegeben werden sollte (siehe auch *Gailmard/Patty* 2012). Sie arbeiten heraus, dass die politische Abhängigkeit von Behörden vorteilhaft ist, weil durch Wahlen inkompetente Behördenleiter ausgetauscht werden können und weil bevorstehende Wahlen Anreize für Politiker setzen, das Behördenhandeln im Sinne der Wähler zu steuern. Ob diese Vorteile der Abhängigkeit von Behörden auch realisiert werden können, hängt jedoch entscheidend davon ab, ob die Wähler in der Lage sind, das Verhalten der Politiker korrekt zu beurteilen. Politiker können zudem versucht sein, bestimmten Wählern bzw. Interessengruppen Sondervorteile zu verschaffen. Daraus wird abgeleitet, dass Behördenunabhängigkeit besonders dann vorteilhaft ist, wenn Wähler schlecht informiert sind, die Informationsbeschaffung hohe Kosten verursacht oder die Rückkopplung über die Geeignetheit des Behördenhandelns sehr langsam ist. Die politische Unabhängigkeit von Behörden ist auch dann vorteilhaft, wenn die Regulierungspräferenzen der Mehrheit der Wähler zu großen negativen Externalitäten für die Minderheit führen. Demgegenüber sollten besonders wichtige Entscheidungen von politisch abhängigen Stellen getroffen werden; gegebenenfalls könnten wichtige Behördenentscheidungen auch direktdemokratischer Kontrolle unterworfen werden (*Maskin/Tirole* 2004). Des Weiteren zeigen *Maskin/Tirole* (2004), dass der Entscheidungsspielraum unabhängiger Behörden kleiner sein sollte als derjenige von politisch abhängigen Behörden, um eigeninteressiertes Handeln der Behörden einzudämmen.

Auch wenn die Untersuchung von *Maskin/Tirole* (2004) zu keinen ganz unerwarteten Schlussfolgerungen im Rahmen eines enggeführten Modells führt (*Gailmard/Patty* 2012), können in Hinblick auf den optimalen Grad an politischer Unabhängigkeit von Behörden doch wichtige Erkenntnisse gewonnen werden. Generell ist der optimale Grad an Behördenunabhängigkeit situationsspezifisch, das heißt, es gibt offensichtlich kein ökonomisches Argument, das für eine generelle politische Ab- oder Unabhängigkeit von Behörden sprechen würde. Ob eine Behörde eher politisch ab- oder unabhängig sein sollte, hängt vielmehr von der Kompetenz der Wähler ab, Behördenentscheidungen zu beurteilen, der Möglichkeit, dass Wähler die Verantwortlichen von Behörden bestrafen können und ob gravierende negative externe Effekte für Minderheiten bei legislativen Mehrheitsentscheidungen zu befürchten sind. Dabei bleibt es eine Aufgabe für zukünftige Forschungen, diese allgemeinen Erkenntnisse zu vertiefen und insbesondere in den oben (Abschnitt B.) angesprochenen Dimensionen von Behördenunabhängigkeit zu verfeinern; das heißt, die Interaktion zwischen Behörden



näher zu beleuchten sowie hybriden Regulierungen, bei denen private und staatliche Elemente zusammenspielen, Aufmerksamkeit zu schenken (Gailmard/Patty 2012).

## II. Politischer Machtkampf um politische (Un-)Abhängigkeit

Es ist sicherlich vergebens *die* Perspektive der Politikwissenschaft bestimmen zu wollen oder *die* Perspektive der Ökonomik. Wenn hier von politikwissenschaftlicher Perspektive auf den Gegenstand der politischen Unabhängigkeit von Behörden gesprochen wird, ist daher weniger eine bestimmte dogmatische Position gemeint als vielmehr wie die Politikwissenschaft an ihre Forschungsgegenstände herangeht; und wie sie sich dabei von anderen gesellschaftswissenschaftlichen Disziplinen, wie der Ökonomik oder der Soziologie, abhebt und auf diese Weise einen originären eigenen wissenschaftlichen Beitrag leistet.

In Abgrenzung zur Institutionenökonomik sind Behörden aus politikwissenschaftlicher Perspektive nicht das Ergebnis von freiwillig geschlossenen Verträgen zum gegenseitigen Nutzen. Die institutionelle Steuerung von Behörden wird daher auch nicht als *technisches* Problem behandelt; es geht nicht darum, eine Governance-Struktur zu entwerfen, die die wechselseitigen Vorteile der Vertragspartner maximiert. In diesem Zusammenhang weist Moe (1995) darauf hin, dass eine vertragstheoretische Rekonstruktion von Behörden die (fiktive) Annahme des Naturzustandes voraussetzen würde – die Bürger also über die erstmalige Einrichtung und den Zuschnitt von Behörden verhandeln. Ein solcher vertragstheoretischer Ansatz führt zu wichtigen Erkenntnissen darüber, wie ein optimales Design von Behörden bei gegebener Ressourcenausstattung aussehen müsste, wenn staatliche Strukturen *de novo* kreiert werden (Moe 1995). Die politikwissenschaftliche Perspektive setzt demgegenüber am laufenden politischen Prozess an, indem sie fragt, wie Kontrolle und Macht in bereits gegebenen (tatsächlichen) politischen Strukturen erworben und ausgeübt werden. Danach ist es weniger von Belang, zu erklären, woher Macht und Kontrolle kommen und wie ein optimales Design von staatlichen Institutionen aussehen könnte. Vielmehr gilt es zu erklären, wie sich Kontrolle und Macht in politischen Organisationsstrukturen manifestieren und zu welchen Ergebnissen sie führen (Moe 1995). Konkret: Welche politischen Prozesse führen zu einem bestimmten Grad an politischer Unabhängigkeit von Behörden?

Hier kann zwar nicht eine politikwissenschaftliche Theorie der Staatsorganisation entworfen oder deren Bausteine im Einzelnen nachgezeichnet werden (siehe hierfür ausführlicher Moe 1995). Es kann jedoch der Grundmechanismus politikwissenschaftlicher Betrachtung kurz dargelegt und auf



die Frage angewendet werden, welche politischen Prozesse den Grad an Behördenunabhängigkeit bestimmen.

In demokratischen Staaten sind es vor allem zwei Gruppen, die den Grad an politischer Unabhängigkeit von Behörden beeinflussen. Erstens, diejenigen die in der Regierung aktuell Kontrolle und Macht ausüben, aber unsicher darüber sind, ob sie auch in Zukunft diese Position innehaben werden. Und zweitens, die Opposition, die in Zukunft Macht und Kontrolle erlangen will (vgl. hierzu und zum Folgenden *Moe* 1995). Die erste Gruppe strebt nach stärkerer Unabhängigkeit von Behörden, um die von ihr der Behörde vorgegebenen Ziele und Handlungsanweisungen gegen Änderungen nach Machtübernahme durch die Opposition abzusichern. Umgekehrt versucht die Opposition, politische Unabhängigkeit von Behörden soweit als möglich zu verhindern, um selbst aktuellen und künftigen Einfluss auf die Behörde zu wahren. Das Ergebnis dieses Kampfes um Einfluss auf das aktuelle und zukünftige Behördenhandeln ist keineswegs ein Kompromiss von Regierung und Opposition, der zu einer vernünftigen Interessenvertretung der Anhänger von Regierung und Opposition führen würde. Vielmehr ist zu erwarten, dass der verhandelte Grad an politischer Unabhängigkeit und deren institutioneller Ausgestaltung zu unbefriedigenden Resultaten des Behördenhandelns führt. Im Einzelnen kann die Regierung die Unabhängigkeit von Behörden – *Moe* (1995) zufolge – durch die folgenden Maßnahmen herstellen.

(1) Die Behörde kann mit detaillierten und engen Arbeitsaufträgen sowie Verfahrens- und Geschäftsordnungen überzogen werden. Dabei können der Zuschnitt der Arbeitsaufträge und die prozeduralen Abläufe an den Regulierungsnotwendigkeiten vorbeigehen und erhebliche Kosten verursachen. Der Grund, warum es trotzdem zu solchen ineffektiven Ausgestaltungen des Behördenauftrags kommt, ist, dass die Regierung nicht in erster Linie daran interessiert ist, dass die Behörde ihre Aufgabe gut erfüllt, sondern dass sie vor zukünftigen Zugriffen durch die Opposition geschützt werden soll. Für eine künftige Regierung ist es nämlich nicht leicht, eng gefasste und in juristische Prozeduren gekleidete Behördenaufträge zu verändern. Insofern mag eine Behörde Unabhängigkeit von politischem Zugriff erlangen, aber ihre Handlungsmöglichkeiten sind beschränkt, wenig zielführend und kostenintensiv.

(2) Für die Behörde können besondere berufsständische Vorgaben gemacht werden, unabhängig davon, ob eine solche Vorgabe sinnvoll ist. Der Grund dieser Maßnahme ist, dass einzelne Berufsstände sich als besonders unabhängig betrachten (z.B. Richter, Notare, Wirtschaftsprüfer) und dass solcherart eingesetzte *Karrierebeamte* besonders darauf achten, wenig politischer Kontrolle ausgesetzt zu sein. Dies mag durch das berufsständische Ethos vermittelt sein oder um die materiellen Vorzüge der eingenommenen

Position nicht zu gefährden. Die Folge ist in jedem Fall, dass die Unabhängigkeit der Behörde gestärkt wird, ohne dass dies notwendigerweise zu zielgerichtetem Behördenhandeln führen müsste.

(3) Die Behörde kann formal-juristisch Unabhängigkeit erhalten und dem direkten Zugriff durch die Regierung oder anderen Teilen der Exekutive entzogen werden. Dies geschieht selbst dann, wenn die Abstimmung mit anderen Behörden oder Teilen der Exekutive mit Blick auf die Behördenaufgabe geboten wäre. Ziel ist es wiederum, die späteren Einflussmöglichkeiten der Opposition zu minimieren.

(4) Eine weitere Möglichkeit ist schließlich, das Behördenhandeln zu *verrechtlichen* in dem Sinne, dass es einer umfangreichen rechtlichen Kontrolle und einem *langen* Rechtsweg unterworfen wird. Wenn der Rechtsweg entsprechend ausgestaltet wird, kann das Behördenhandeln gegenüber der Opposition auf diese Weise effektiv geschützt werden. Die Folge dieser vier Maßnahmen ist, dass eine Behörde politische Unabhängigkeit erlangt. Dies geschieht jedoch nicht aus *technischen* Gründen, um ein optimales Behördenhandeln zu induzieren, sondern um die Behörde vom Einfluss der Opposition abzuschirmen.

Da Entscheidungen im laufenden politischen Prozess immer auch einen Kompromiss zwischen verschiedenen politischen Lagern darstellen, ist die Rolle der Opposition beim Zuschnitt von Behörden hier ebenfalls zu betrachten (Moe 1995). Dabei ist die Opposition darauf bedacht, Behördenstrukturen zu fördern, die ihr den aktuellen und zukünftigen Einfluss auf Behördenhandeln sichern. Dazu gehört, dass die Behörde politisch möglichst abhängig bleiben soll, damit Anhänger der Opposition in die Behördenstruktur eindringen können. Letztere favorisieren somit *politische Beamte*. Für die Opposition ist es ebenfalls vorteilhaft, wenn die Behörde erhebliche Dokumentations- und Informationspflichten hat, wie beispielsweise Kosten-Nutzen-Analysen, Umweltgutachten und ähnliche Erfordernisse. Dies schafft einen guten Ausgangspunkt für politische Interventionen der Opposition. Solche Interventionen sind noch besser möglich, wenn umfangreiche Möglichkeiten für die Beschreitung des Rechtsweges gegeben sind, so dass die Opposition ebenfalls komplizierte prozedurale Regeln für das Behördenhandeln fordert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Streben der Opposition nach politisch abhängigen Behörden nicht darauf abzielt, einen *technisch* optimalen Grad an politischer Unabhängigkeit zu schaffen. Vielmehr geht es allein darum, so viel Macht und Kontrolle über Behörden der Regierung abzutrotzen als möglich. Das hat zur Konsequenz, dass zwar ein ausbalancierter Grad an politischer Unabhängigkeit von Behörden im politischen Kompromiss gefunden wird, dieser aber in *technischer* Hinsicht weit entfernt von

einem optimalen Design der Behörde und dem Zuschnitt des Regulierungsauftrags ist. Dabei ist anzunehmen, dass der laufende politische Prozess die auftretenden Ineffizienzen perpetuiert – Regierung und Opposition wechseln über die Zeit die Positionen und sorgen damit dafür, dass der Grad an politischer Unabhängigkeit von Behörden immer neu austariert wird (Moe 1995), ohne dass es dabei einen parallelen Lernprozess gibt, der zu einem *technisch* besseren Design der Behördenunabhängigkeit führen würde.

Das Streben nach Macht und Kontrolle von Politikern (oder Parteien) bei gegebenen demokratischen Institutionen führt in der gerade eingenommenen politikwissenschaftlichen Perspektive daher kaum zu einem Grad an politischer Unabhängigkeit von Behörden, der im Interesse des Gemeinwohls wäre. In dieser Hinsicht kommt dem oben skizzierten ökonomischen Ansatz, der den Grad an politischer Unabhängigkeit als Optimierungsproblem auffasst, zumindest eine Aufklärungsfunktion zu. Die politikwissenschaftliche Perspektive auf das hier vorliegende Problem macht jedoch deutlich, dass die Übertragung von Aufgaben an Behörden und deren institutionelles Design untrennbar mit dem laufenden politischen Prozess in demokratischen Staaten verbunden ist und dass es unwahrscheinlich ist, dass exogene Vorschläge zur (besseren) Gestaltung von Behörden eine entscheidende Rolle im politischen Prozess spielen. Das heißt nicht, dass als Ergebnis des laufenden politischen Prozesses keine politisch unabhängigen Behörden stehen können, ihr institutionelles Design dürfte allerdings systematisch von der *technisch* angemessenen Lösung abweichen. Darüber hinaus sind politische Korrekturen hin zu mehr *technischer* Behördeneffizienz eher unwahrscheinlich.

## **D. Symptome einer zu großen Behördenunabhängigkeit**

In diesem Abschnitt soll aufbauend auf den in den beiden vorangehenden Abschnitten angestellten theoretisch-konzeptionellen Überlegungen anhand empirischer Fallbeispiele demonstriert werden, dass es sich bei der mehrdimensionalen Problematik der möglichen *zu großen* politischen Unabhängigkeit von Behörden nicht bloß um ein theoretisches Problem handelt. Zur Strukturierung der Fälle dient die in Abschnitt B. entwickelte Systematik.

### **I. Unabhängigkeit schützt überflüssige Behörden**

Ein empirisches Phänomen ist, dass Behörden auch dann weiter existieren, wenn ihr ursprünglicher Organisationszweck de facto gar nicht mehr besteht (Frey/Kirchgässner 2002, S. 177–178; Adam et al. 2007). In dem Buch „Behördenflut in Deutschland“ von Haucap (2010) findet sich eine Reihe von illustrativen Beispielen. Die *Bundesmonopolverwaltung für*

*Branntwein*, eine eigenständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Finanzen mit rund 200 Mitarbeitern, lebt weiter, obwohl das staatliche Branntweinmonopol im Jahre 1976 durch den Europäischen Gerichtshof beseitigt wurde: „Bisher überlebte die Behörde jeden Versuch, sie abzuschaffen, obwohl sie längst keine wirkliche Aufgabe mehr hat. Die Hauptzollämter sind für die Erhebung der Branntweinsteuer zuständig“ (Haucap 2010, S. 42). Ebenso erscheint die *Deutsche Dienststelle für die Benachrichtigung der nächsten Angehörigen von Gefallenen der ehemaligen deutschen Wehrmacht*, eine eigenständige Behörde des Landes Berlin (im Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für Gesundheit & Soziales) mit rund 300 Mitarbeitern, mehr als 60 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs als überflüssig – ihr Archiv könnte in andere staatliche Archive (z. B. Bundesarchiv) integriert werden (vgl. Haucap 2010, S. 50–51).

Darüber hinaus gibt es staatliche Behörden, die als überflüssig bezeichnet werden können, da deren Aufgaben auch von privaten Akteuren erfüllt werden bzw. erfüllt werden könnten. In Haucap (2010, S. 30–31) wird in diesem Zusammenhang beispielsweise das *Bundesamt für Kartographie und Geodäsie* genannt, dessen Produkte (z. B. Kartenmaterial, Navigationssysteme) auch von privatwirtschaftlichen Firmen angeboten werden. Zudem sind Universitäten und Forschungseinrichtungen ohnehin mit der (Weiter-)Entwicklung entsprechender Produkte beschäftigt. Das in Rede stehende Bundesamt hat rund 290 Mitarbeiter und ist eine eigenständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums. Das *Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft*, um ein weiteres Beispiel zu nennen, informiert Landwirte über neue Technologien in ihrem Wirtschaftssektor. Die Organisation ist ein eingetragener Verein mit einer behördenähnlichen Struktur: in der Geschäftsstelle in Darmstadt sind rund 60 (bezahlte) Mitarbeiter tätig. Das Kuratorium wird nahezu ausschließlich aus öffentlichen Mitteln – durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft & Verbraucherschutz – finanziert. Haucap (2010, S. 79) schreibt dazu: „Produkte wie Planungs-Software und Geoinformationsdienste liefern heute auch private Firmen. [...] Zudem gibt es zahlreiche andere Institutionen, die die deutschen Landwirte beraten. Der Staatszuschuss ist ein Witz. Unsere Empfehlung: Schafft das Kuratorium ab“.

Sicher müsste man im Einzelfall genauer überprüfen, ob sich nicht vielleicht doch gute Gründe finden lassen, warum die angesprochenen, vermeintlich *überflüssigen* Behörden weiterhin eine Daseinsberechtigung besitzen. Auch könnte eingewendet werden, dass die oben genannten Bundesbehörden überhaupt nicht unabhängig seien, da sie einem Ministerium untergeordnet sind. Dazu ist zu sagen, dass diese Behörden institutionell unabhängig sind in dem Sinne, dass sie über einen eigenen Verwaltungs-sitz/-apparat verfügen. Wie autonom derartige Bundesbehörden beispiels-

weise in puncto Personal- und Haushaltsentscheidungen sind, lässt sich von außen nur schwer beurteilen; eine Studie von *Bach* (2012) kommt auf Basis von Umfragedaten zu dem Ergebnis, dass eine große Varianz hinsichtlich der von den Behörden wahrgenommenen Autonomie herrscht. In jedem Falle ist es aus Sicht der Public-Choice-Theorie (sowie auf Basis des gesunden Menschenverstandes) verständlich, dass die oben beispielhaft genannten Behörden selbst bzw. ihre Mitarbeiter kein Interesse an einer Abschaffung der jeweiligen Einrichtungen haben (Stichwort: Selbsterhaltungstrieb der Bürokratie). Aus Sicht der Bürger-Prinzipale, die das Behördenleben mit ihren Steuern und Gebühren finanzieren, scheint es jedoch angebracht, genau zu prüfen, ob die in diese Behörden investierten Ressourcen nicht besser für andere Zwecke aufgewendet werden sollten. In Abschnitt E. wird darauf zurückgekommen.

## II. Unabhängigkeit verhindert Behörden-Koordination

Die Unabhängigkeit von Behörden kann auch insofern zum Problem werden, dass mehrere Behörden ähnliche oder gleiche Aufgaben erfüllen. Daraus können nicht nur Abstimmungsprobleme und Kompetenzkonflikte resultieren, sondern es kommt auch zu einer aus gesamtgesellschaftlicher Sicht ineffizienten Mehrfachaufwendung von Ressourcen. In diesem Falle erscheint eine Zusammenlegung der verschiedenen Behörden oder eine Verschlingung bzw. Schließung einzelner Behörden sinnvoll zu sein. In *Haucap* (2010, S. 34–35) wird in dieser Hinsicht als Beispiel das *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung* angeführt. Die Aufgaben bzw. Leistungen dieser Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums mit rund 40 Mitarbeitern werden auch von anderen öffentlichen Einrichtungen erbracht (z.B. Statistisches Bundesamt oder Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels), so dass über eine Schließung des Bundesinstituts oder eine Zusammenlegung mit anderen staatlichen Einrichtungen nachgedacht werden könnte. Zudem sind auch privat finanzierte Einrichtungen auf dem Gebiet der Bevölkerungsforschung tätig (z.B. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung). Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung von sich aus eine Zusammenlegung oder gar Schließung anregt.

Ähnlich verhält es sich mit dem *Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa* (Geschäftsbereich des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur & Medien, 18 Mitarbeiter) und dem *Bundesinstitut für Risikobewertung* (Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft & Verbraucherschutz, 762 Mitarbeiter), die zu Themen arbeiten, die von einer ganzen Reihe weiterer staatlich finanzierter Forschungseinrichtungen in Deutschland und Europa bearbeitet werden

(vgl. *Haucap* 2010, S. 36–38). Eine Zusammenlegung wird seit Jahren auch für die insgesamt 14 Landesmedienanstalten mit ihren insgesamt rund 460 Mitarbeitern gefordert; die Bundesländer Berlin und Brandenburg sowie Hamburg und Schleswig-Holstein haben ihre Landesmedienanstalten bereits fusioniert (*Haucap* 2010, S. 82–83). Zu den Aufgaben dieser Behörden gehört es, „die privaten (und zwar ausschließlich diese) Hörfunkanbieter, Fernsehanstalten und Mediendienste zu überwachen, Sendelizenzen und Kabelkapazitäten zu vergeben und die Meinungsvielfalt im Bereich des privaten Rundfunks zu sichern“ (*Haucap* 2010, S. 82). Im Prinzip könnte man alle Landesmedienanstalten zu einer Medien-Regulierungsbehörde zusammenlegen. In der Praxis dürfte dies jedoch schwierig sein, da die Medienaufsicht im Kompetenz-/Hoheitsbereich der Bundesländer liegt.

Während die gerade genannten Behörden ein eher stilles Nebeneinander zu anderen, ähnlichen Einrichtungen leben, gibt es andere Organisationen, die sich einen öffentlichen Kompetenzstreit in bestimmten Regelungsbereichen liefern. Ein instruktives Beispiel ist der jahrelange Streit zwischen *Deutscher Bundesbank* und der *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* (BaFin) um Regulierungskompetenzen im Bereich der Finanzaufsicht (*Drost* 2011). Exemplarisch sei zudem die nicht ganz überschneidungsfreie Kompetenzverteilung zwischen dem *Eisenbahnbundesamt* und der *Bundesnetzagentur* im Bereich der Eisenbahnaufsicht genannt (*Monopolkommission* 2006). Das institutionelle Eigeninteresse der einzelnen Behörden dürfte ein Grund sein, warum eine sinnvolle Kompetenzallokation entlang der Fragestellung „Welche staatliche Behörde ist für welchen Bereich zuständig?“ nicht erfolgt.

### III. Unabhängigkeit verleitet zur Kompetenzausdehnung

Unterstellt man mit ökonomischen Theorien der Bürokratie Behörden bzw. ihren Mitarbeitern, dass diese primär (oder zumindest auch) eigene Interessen verfolgen, dann ist zu erwarten, dass diese Akteure nicht nur an Bestandserhaltung (siehe Punkte I und II), sondern auch an der Ausdehnung ihrer Aktivitäten interessiert sind. In dieser Perspektive können Behörden zu unabhängig von der Politik in dem Sinne sein, dass diese ein Eigenleben entwickeln und sich eigenständig neue Aufgaben suchen, die – wenn man die ökonomische Marktversagenstheorie als normativen Maßstab nimmt – überhaupt nicht erfüllt werden müssten. Salopp formuliert, regulieren Behörden in diesem Fall in Bereiche hinein, in denen sie eigentlich nichts zu regulieren haben.<sup>2</sup> Eine derartige Kompetenzausdehnung

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu auch *Haucap* (2010, S. 12), der festhält: „Daher weisen Behörden eine Tendenz auf, mehr und mehr Aufgaben sowie Mittel auf sich zu vereinen und folglich ihre Kompetenz- und Aufgabenbereiche auszudehnen“.



mag viele Ursachen haben. Aus Sicht der traditionellen ökonomischen Theorie der Bürokratie (z.B. *Downs* 1967; *Niskanen* 1971; *Orzechowski* 1977) könnte das Eigeninteresse der Behördenmitarbeiter an mehr Kompetenzen/Macht, mehr Personal oder einem Mehr an anderen Ressourcen (Reisemittel, Dienstwagen etc.) eine wichtige Triebkraft sein.<sup>3</sup> Als empirisches Beispiel kann hier die Europäische Kommission angefügt werden, die sich in den letzten Jahren immer neue Aufgaben/Politikfelder erschlossen hat (*Frey* 1997; *Vaubel* 2009).

Zudem gibt es staatliche Organisationen, die – nachdem ihr ursprünglicher Zweck abhanden gekommen ist – neue Aufgaben/Kompetenzen generiert haben. So wurde der *United Nations International Children's Emergency Fund* im Jahre 1946 gegründet, um – wie der Name schon andeutet – nach dem Zweiten Weltkrieg Kindern in Not in Europa zu helfen. Inzwischen hat sich das Aufgabenspektrum des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (heutiger Name: *United Nations Children's Fund*, UNICEF) erweitert (u. a. Hilfe in Entwicklungsländern). Ähnliche Prozesse sind auch in anderen Sub-Organisationen der Vereinten Nationen zu beobachten (*Gilbert* 1998). Außerdem sei in diesem Zusammenhang nochmals kurz auf die bereits oben erwähnten Landesmedienanstalten eingegangen, da diese – exemplarisch für die deutsche Verwaltungslandschaft – verdeutlichen, wie sich Behörden von ihrem eigentlichen Auftrag entfernen können. So finden sich z.B. in den Haushalten der Landesmedienanstalten Nordrhein-Westfalen und Bayern Beträge, die für Filmförderung ausgegeben werden. *Haucap* (2010, S. 83) notiert dazu: „Aus einer Überwachungsinstitution ist eine Subventionseinrichtung geworden. Was das mit dem eigentlichen Gesetzauftrag zu tun hat, erschließt sich dem unabhängigen Betrachter nicht“.

Sicherlich lässt sich darüber streiten, ob die ökonomische Marktversagenstheorie der einzige bzw. *richtige* Referenzmaßstab ist, um normativ zu beurteilen, ob eine Behörde überhaupt für die Aufgabe, der sie sich (eigenmächtig) angenommen hat, zuständig ist. So lassen sich jenseits der klassischen Marktversagenstatbestände (externe Effekte, natürliches Monopol, Informationsasymmetrien, Marktmacht) unter Verweis auf distributive, meritische oder sonstige Argumente in vielen Fällen mehr oder minder überzeugende Regulierungsnotwendigkeiten konstruieren. Auch wäre sicher im Einzelfall zu klären, ob eine Kompetenzausweitung tatsächlich *eigenmächtig* erfolgte oder ob es politische Entscheidungsträger (z.B. Parlament, Regie-

---

<sup>3</sup> Am Rande sei hier auf den hypothetischen Fall hingewiesen, dass eine unabhängige Behörde Aufgaben abgibt, die aus ihrer Sicht nicht lukrativ im Sinne von mehr Macht, mehr Ressourcen usw. sind. Auch ist denkbar, dass es Aufgaben gibt, die aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive sinnvoll wären, jedoch von der Behörde – aus welchen Gründen auch immer – nicht aufgegriffen werden.

rung), die von ihrem Veto-Recht hätten Gebrauch machen können, schlichtweg versäumt haben, genauer zu überprüfen, ob eine solche Ausweitung überhaupt sinnvoll ist. Aus Sicht der Bürger-Prinzipale scheint es jedoch in jedem Falle angebracht zu sein, *vor* einer Kompetenzausdehnung durch eine behördenunabhängige Stelle überprüfen zu lassen, ob die angestrebte Ausdehnung überhaupt zur Lösung des in Rede stehenden gesellschaftlichen Problems notwendig ist. Wir kommen darauf in Abschnitt E. zurück.

#### IV. Unabhängigkeit kann Bürgerinteressen benachteiligen

Auf den ersten Blick mag es nicht einleuchten, warum die (politische) Unabhängigkeit von Behörden bestimmte Bürgerinteressen systematisch ausblenden bzw. benachteiligen sollte. So ist es doch in den meisten Fällen gerade gewünscht, dass Behörden von der Einflussnahme durch Interessengruppen (z.B. regulatory capture durch die Regulierten) abgeschirmt werden. Wie in Abschnitt B. bereits angedeutet wurde, ist dieses Ideal in der Realität in der Beziehung zwischen (Regulierungs-)Behörden und Interessengruppen jedoch oftmals nicht gegeben. So wird beispielsweise den International Accounting Standards (IAS) vorgeworfen, dass diese nicht gut geeignet wären für kleine und mittelständische Unternehmen, was an der mangelnden Repräsentanz dieser Unternehmen im IAS Board liege (Reuther 2007), weil sich dort historisch bedingt vor allem die Interessenvertreter von Großunternehmen und großen internationalen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften befinden. Das heißt jedoch nicht, dass eine politisch beeinflusste Besetzung von privaten Standardsetzungsgremien automatisch zu einer ausgewogenen Repräsentanz von Interessengruppen führt. Es kann aber gesagt werden, dass politische Unabhängigkeit von privaten Standardsetzern nach Voraussetzung das hier aufgezeigte Problem eher verstärkt.

Es mag Beobachter geben, die argumentieren, dass es sich bei den in diesem Abschnitt aufgeführten empirischen Beispielen bloß um vernachlässigbare Einzelfälle handle. Einige Kritiker ökonomischer Theorien der Politik und Bürokratie gehen sogar so weit zu argumentieren, dass das Herausstellen von *bad cases*, die im Einklang mit den Vorhersagen der Public-Choice-Theorie liegen, die Branchenreputation *der Politiker und der Bürokraten* (weiter) senke – ohne die vielen Fälle zu erwähnen, in denen Politik und Verwaltung im besten Interesse der Bürger handeln (siehe z.B. Stoker 2006, S. 121–125; Hindmoor 2010, S. 56–57). Da uns kein Datensatz für eine große Menge an Behörden (z.B. alle Behörden in Deutschland) vorliegt, muss hier in quantitativer Hinsicht offen bleiben, ob es sich bei den präsentierten Fallbeispielen *nur* um einige wenige Einzelfälle handelt. In jedem Fall bleibt das Faktum bestehen, dass eine Reihe von Behörden



ihre diskretionären Handlungsspielräume dazu genutzt hat, um Ziele zu verfolgen, die offensichtlich nicht im Interesse der Bürger liegen.

### **E. Zur Zählung politisch unabhängiger Behörden: Mögliche Mechanismen**

Vor dem dargelegten theoretischen und empirischen Hintergrund stellt sich die Frage, wie mit dem Problem, dass Behörden ihre politische Unabhängigkeit auch missbrauchen können, umgegangen werden kann. Es wird also von Behörden ausgegangen, die von ihren politischen Auftraggebern bewusst mit einem hohen Maß an politischer Unabhängigkeit ausgestattet wurden (z. B. Regulierungsbehörden, Kartellämter), damit diese entkoppelt von politischen Opportunitäten gemeinwohlorientiert handeln. Die einfachste und möglicherweise bequemste Strategie des Umgangs mit denen in Abschnitt D. betrachteten Symptomen ist Resignation: man müsse eben mit dem Umstand leben, dass nicht alle Behörden perfekte Agenten der delegierenden Politiker und Bürger seien. Im Großen und Ganzen sei die Situation jedoch akzeptabel. Diese Auffassung mag man haben, führt jedoch nicht zur Lösung der in diesem Beitrag analysierten Probleme. Eine andere Herangehensweise ist es – ausgehend vom wohlfahrtsökonomischen Ideal des gemeinwohlorientierten Politikers – darauf zu vertrauen, dass Politiker ständig einen kritischen Blick auf die Aktivitäten der politisch unabhängigen Behörden haben und Missstände aufdecken und beseitigen. Was ist von diesem Argument zu halten?

In der Realität kann es durchaus sein, dass die politische Kontrolle von Behörden über Monitoring und Verwaltungsverfahren im Sinne von *McCubbins/Noll/Weingast* (1987) funktioniert (siehe Abschnitt C.I.). Hat man es freilich mit de jure *unabhängigen* Behörden zu tun, so dürften die Wirkung dieser beiden konventionellen Kontrollmechanismen gleichsam *naturgemäß* begrenzt sein. Neben diesem Ausgestaltungsproblem (Grundfrage: „Wie viel politische Kontrolle ist möglich, ohne die politische Unabhängigkeit zu beeinträchtigen?“) stellt sich aus Sicht der Public-Choice-Theorie die Frage, ob Politiker überhaupt einen Anreiz haben, Behörden zu kontrollieren. Die in Abschnitt D. präsentierten empirischen Fallbeispiele hätten überhaupt nicht auftreten dürfen, wenn die heroische Annahme des Politikers als perfektem Behörden-Kontrollleur zutreffen würde. Die oben dargestellten Symptome könnten ihre Ursache demzufolge (1) in einer zu großen Unabhängigkeit von den zuständigen politischen Kontrolleuren und/oder (2) in den fehlenden Kontrollanreizen für Politiker haben. Anstatt vorschnell und einseitig ein *Bürokratieversagen* zu konstatieren, könnten die beobachtbaren Praktiken – zumindest teilweise – als Kontrollversagen interpretiert werden.

Wer nicht darauf vertrauen möchte, dass Delegierende (Politiker und Stimmbürger) und Delegierte (Behörden) die oben genannten Probleme selbst lösen können (was aus Sicht der Public-Choice-Theorie eher/sehr unwahrscheinlich ist), muss nach Alternativen Ausschau halten. Im Folgenden werden institutionelle Mechanismen vorgestellt, die geeignet erscheinen das Behördenhandeln zu *zähmen* und sicherzustellen, dass die gewollte politische Unabhängigkeit einer Behörde nicht zu den oben angedeuteten Problemen einer *zu großen* Behördenautonomie führt.

### I. Third-Party-Monitoring durch Rechnungshöfe

Da die Politiker das Monitoring offensichtlich nicht oder nur unzureichend leisten können, wird in der Principal-Agent-Literatur häufig vorgeschlagen, dass eine unabhängige dritte Partei das Monitoring übernehmen sollte (siehe z.B. *Kiewiet/McCubbins* 1991). Eine Organisation, die das in dem hier betrachteten Kontext unter Umständen leisten könnte, wären Rechnungshöfe (siehe dazu z.B. *Frey/Kirchgässner* 2002, S. 187–188; *Donges/Freytag* 2004, S. 256; *Blankart* 2011, S. 554–556). In einem Akt der Selbstbindung würden politische Instanzen die Kontrolle von politisch unabhängigen Behörden an den Rechnungshof in der jeweiligen Gebietskörperschaft übertragen. Dieser hätte dann in festgelegten Zeitintervallen (z.B. alle fünf Jahre) zu überprüfen, ob die betreffenden Behörden die an sie übertragenen Aufgaben auch zufriedenstellend erledigen bzw. ob eine bestimmte Behörde womöglich ihren Organisationszweck verloren hat und überflüssig geworden ist. Derartige periodische Überprüfungen finden beispielsweise derzeit bereits im deutschen Wissenschaftssystem statt, wo sich politisch unabhängige Forschungseinrichtungen einer regelmäßigen Evaluation unterziehen müssen, die schlimmstenfalls auch zur Schließung der Einrichtung führen kann (*Röbbecke/Simon* 2001; kritisch *Frey* 2007).

Im Rahmen einer solchen Überprüfung könnte auch festgestellt werden, ob es nicht private bzw. privatwirtschaftliche Lösungen für das von einer Behörde regulierte Problem gibt (siehe zu einem derartigen *Privatisierungstest* z.B. *Haucap* 2010; *Blankart* 2011, S. 558). Zudem könnten Umfragedaten einfließen, die darüber informieren, ob die Bürger überhaupt eine Regulierungsnotwendigkeit sehen bzw. welche Problemlösung sie als sinnvoll(er) erachten. In einem direkt-demokratischen Sinne würde durch letztgenanntes Mittel der Grad an Legitimation bzw. Zustimmungsfähigkeit innerhalb der Bevölkerung ermittelt, so dass Entscheidungen über das Handeln oder Nicht-Handeln von Behörden an die Bürgerpräferenzen gebunden wären. Dabei wäre jedoch der situationsspezifische Kontext einer Regulierung genauer zu betrachten (siehe hierzu genauer *Maskin/Tirole* 2004).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass der Rechnungshof hier lediglich die Aufgabe hat zu evaluieren und die Ergebnisse dieses Evaluationsprozesses in den politischen Prozess zu senden. Letztlich bleibt es dann demokratisch gewählten Instanzen vorbehalten zu entscheiden, ob diese dem Urteil der Rechnungshof-Experten folgen wollen.<sup>4</sup> Dieser Ansatz folgt im Prinzip dem dezisionistischen Modell wissenschaftlicher Politikberatung nach *Habermas* (1968), in dem externe Politikberater Expertenwissen produzieren und den politischen Entscheidungsträgern anbieten – wobei letztere weiterhin die politischen Entscheidungen treffen und dabei in gewissem Umfang auf das Expertenwissen zurückgreifen (oder darauf verzichten). Darüber hinaus würden regelmäßige Evaluierungen, insbesondere wenn über deren Ergebnisse in den Medien berichtet wird, aus Sicht der Bürger die Transparenz in puncto Behörden(in)aktivität erhöhen. Politische Entscheidungsträger, die ineffiziente Behörden dulden, könnten auf diese Weise unter öffentlichen Rechtfertigungsdruck geraten. Zudem wird ein gewisser Druck auf die Behörden selbst ausgeübt, wie auch *Donges/Freytag* (2004, S. 256, FN 135) argumentieren: die Berichte von Rechnungshöfen „werden in der öffentlichen Diskussion durchaus aufgegriffen und haben in zahlreichen Fällen die Verwaltungen zu gezielten Maßnahmen genötigt, um die beanstandeten Mängel abzustellen“. Diese Auffassung wird auch in neueren agenturtheoretischen Arbeiten geteilt, in denen ein *independent auditor*<sup>5</sup> Transparenz schafft (*Warren* 2012). Die erhöhte Transparenz setzt dabei am Politiker an, indem der *independent auditor* diejenigen Informationen veröffentlicht, die dem Politiker zur Ausübung der Kontrolle über Behörden zur Verfügung standen. Daraufhin können die Wähler die Leistung des Politikers in Bezug auf die Kontrolle von Behörden beurteilen und gegebenenfalls an der Wahlurne ihre Konsequenzen ziehen (siehe hierzu ähnlich bereits *Maskin/Tirole* 2004). Der Rechnungshof muss also nicht selbst mit exekutiven Befugnissen gegen Behörden ausgestattet sein, sondern es reicht die Schaffung von Transparenz gegenüber den Wählern in der Form „Was wusste der Politiker?“.

---

<sup>4</sup> Dass Rechnungshöfe „keine Entscheidungsgewalt“ haben, wird häufig als Manco der Kontrolle durch Rechnungshöfe gesehen, wie *Blankart* (2011, S. 555) ausführt: Wenn politische Entscheidungsträger beschließen, „öffentliche Mittel für fragwürdige Projekte zu verschleudern, so kann der Rechnungshof dies zwar monieren, aber er kann nicht wie eine dritte Kammer auftreten und die betreffenden Ausgaben durch sein Veto verhindern“. Zudem haben Rechnungshöfe in der Regel „keine richterliche Gewalt: Sie können Fehler in ihren *Bemerkungen* monieren, sie können aber keine Strafen aussprechen“ (*Blankart* 2011, S. 555).

<sup>5</sup> Neben dem Rechnungshof kann diese Rolle auch von anderen Einrichtungen, wie Verbraucherorganisationen oder Medien, wahrgenommen werden. Entscheidend ist allein, dass die Einrichtung in der Lage ist, Transparenz zu schaffen.

Kritisch kann freilich gegen die Rechnungshof-Lösung eingewendet werden, dass diese dritte Partei selbst eine politisch unabhängige Behörde sei, die außer Kontrolle geraten könnte und die gleichen Problematiken entwickeln kann, die oben für andere politisch unabhängige Behörden herausgestellt wurden. *Blankart* (2011, S. 555) gibt in diesem Kontext zu bedenken: „Auch Rechnungshöfe sind Bürokratien: Zwischen Rechnungshöfen besteht keinerlei Konkurrenz. Jeder Rechnungshof hat sein fest zugeteiltes Gebietsmonopol. Er wird nicht weiter kontrolliert. Es gibt keinen Kontrolleur der Kontrolleure – und auch die Kontrolle durch den Wettbewerb fehlt“. Es gibt zudem keinen Hinweis darauf, warum die politische Unabhängigkeit von Rechnungshöfen im laufenden politischen Prozess optimal austariert werden sollte, während dies bei anderen Behörden nicht gelingt (siehe Abschnitt C.II.). Dieser Problemkomplex verringert sich jedoch, wenn man Wettbewerb zwischen *independent auditors* einführt bzw. zulässt. Dann kommt es zu einer informationellen Entzerrung, weil die Zurückhaltung von Informationen zugunsten einer Behörde oder eines Politikers für einen *independent auditor* riskant wird (*Warren* 2012). Ein *independent auditor*, bei dem sich herausstellt, dass er Informationen verfälscht oder zurückgehalten hat, verliert seine Reputation und wird selbst Gegenstand von Reformüberlegungen.

Ein weiterer möglicher Einwand, der gegen den präsentierten Rechnungshof-Mechanismus vorgebracht werden kann ist, dass es schwierig werden könnte, qualifizierte Mitarbeiter für eine Behörde, die vielleicht nach ein paar Jahren infolge einer institutionellen Evaluation mangels Aufgaben/Arbeit wieder geschlossen wird, zu bekommen. Dazu ist zu sagen, dass Einheiten in privatwirtschaftlichen Organisationen ständig mit dem Druck leben müssen, Leistung zu bringen und ihre Existenzberechtigung unter Beweis zu stellen. Offenbar gelingt es dem Privatsektor in vielen Fällen, motivierte Mitarbeiter zu rekrutieren, die sich – gegen ein entsprechendes Entgelt – dem Risiko des Scheiterns bzw. der Entlassung aussetzen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein Verzicht auf ein wie auch immer geartetes Third-Party-Monitoring von politisch unabhängigen Behörden bedeuten würde, dass ineffiziente Behördenstrukturen einfach weiter vor sich hin leben. Die vorgeschlagene Rechnungshof-Lösung würde einen Beitrag dazu leisten, dass einmal eingeschlagene institutionelle Pfade immer wieder auf den Prüfstand gestellt werden und gegebenenfalls unter öffentlichen Rechtfertigungsdruck geraten.

## II. Judicial Review durch Gerichte

Neben dem Third-Party-Monitoring durch Rechnungshöfe findet sich in der Literatur eine weitere Lösungsmöglichkeit, die auf eine unabhängige

dritte Partei zurückgreift und die im untersuchten Fall hilfreich sein könnte: das Judicial Review durch Gerichte (*Spiller* 1992; *Tiller* 1998; *Luechinger/Meier/Stutzer* 2008, S. 479–480). Während unter *Judicial Review* üblicherweise die Überprüfung von behördlichen (Regulierungs-)Entscheidungen verstanden wird (siehe die gerade zitierten Beiträge), so ist hier mit *Judicial Review* in einem weiteren Sinne gemeint, dass unabhängigen Gerichten (z.B. Verfassungsgericht, Verwaltungsgericht) die Aufgabe der periodischen Überprüfung der Leistung bzw. Überflüssigkeit von Behörden zugewiesen wird. Vorstellbar wäre etwa, dass in das rechtliche Gründungsdokument einer Behörde eine Art Sunset-legislation-Passus aufgenommen wird, wonach alle fünf Jahre die Zweckmäßigkeit der Behörde zu überprüfen ist (siehe auch *Gersen* 2007; *Fritsch* 2011, S. 374). Um den Prinzipien der demokratischen Politik Rechnung zu tragen, würde – wie bei dem obigen Rechnungshof-Mechanismus – die Letztentscheidung über den Fortbestand einer Behörde den politischen Entscheidungsträgern überlassen, die ihre Entscheidung gegenüber dem Wähler rechtfertigen müssen.<sup>6</sup>

In ähnlicher Weise wäre es möglich, in die Rechtsgrundlagen einer Behörde aufzunehmen, dass Stimmbürger, Politiker oder andere Akteure das mit der Behördenüberprüfung betraute Gericht anrufen können, um auf Missstände innerhalb von politisch unabhängigen Behörden aufmerksam zu machen. Ebenso könnten Akteure die Gerichtsbarkeit anrufen, wenn sie den Eindruck haben, dass eine Behörde die ihr zugewiesenen Kompetenzen überschreitet. Der Gerichtsbarkeit kommt in beiden Fällen also die Rolle des unabhängigen Schiedsrichters zu. Oder aber dem Gericht könnte die Befugnis erteilt werden, selbst aktiv zu werden und die Zweckmäßigkeit einer Behörde zu überprüfen. Wie im obigen Fall des Rechnungshofs erfüllt das Gericht im hier betrachteten Kontext bereits dadurch eine wichtige Funktion, als dass die Leistungen bzw. Ineffizienzen bestimmter Behörden überhaupt ins öffentliche Bewusstsein geraten und auf die politische Agenda gelangen. Sollte etwa ein Gericht zu einem im Wortsinne *vernichtenden* Urteil über eine Behörde gelangen, könnte der Druck der Öffentlichkeit (Medien, Steuerzahlerbund etc.) so groß sein, dass *die Politik* an einer Schließung der Behörde nicht vorbeikommt. Und wenn doch ineffiziente Behörden am Leben gehalten werden, droht den involvierten Politikern womöglich die Abstrafung an der Wahlurne (*Maskin/Tirole* 2004).

Allerdings scheint es sehr auf die Ausgestaltung des *Judicial Review* im Detail anzukommen, um zusätzliche Kosten durch dieses Verfahren für die Gesellschaft zu vermeiden. So macht *Hanssen* (2000) in einer empirischen

---

<sup>6</sup> Hier ist anzumerken, dass die Implementation eines solchen Mechanismus für künftige neue Behörden unproblematisch sein sollte, während es schwierig sein dürfte, bereits bestehende Behörden in einen Sunset-Mechanismus zu zwingen.

Studie zum *Judicial Review* von einzelnen Behörden-Entscheidungen in einigen US-Bundesstaaten darauf aufmerksam, dass das Verfahren eine Abschreckungswirkung (deterrence) ex ante auf das Behördenverhalten in dem Sinne ausübt, dass Behörden versuchen werden, ihr Handeln juristisch *was-serdicht* zu machen. Während die Behörden sich auf diese Weise gegen gerichtliche Überprüfung absichern können, werden die Verwaltungsabläufe komplexer, länger und vor allem kostenintensiver, ohne dass sich die Behördenleistung verbessert hätte. Es konnte darüber hinaus gezeigt werden, dass die Abschreckungswirkung mit den beschriebenen Folgen besonders ausgeprägt ist, wenn das *Judicial Review* durch ein Gericht mit ernannten Richtern erfolgt, im Gegensatz zu Gerichten mit gewählten Richtern. Im ersten Fall verhalten sich Richter im Durchschnitt unabhängiger vom politischen Prozess, während sie im anderen Fall stärker auf politische Opportunitäten Rücksicht nehmen (Hanssen 2000 mit weiterer Literatur). Daraus kann gefolgert werden, dass ein *Judicial Review* durch unabhängige Gerichte möglicherweise eine Gegenbewegung der jeweiligen Behörde auslöst, die nicht maßgeblich auf die Erfüllung der vorgegebenen Behördenaufgaben gerichtet ist, sondern um allein den Kriterien des *Judicial Review* zu genügen. Diese Frage kann jedoch abschließend nur empirisch beantwortet werden. Entsprechende Studien liegen allerdings bislang nicht vor (zum Forschungsbedarf siehe Hanssen 2000). Jenseits der skizzierten (möglichen) Probleme des *Judicial Review* von Behördenentscheidungen, ist es die Grundidee des oben vorgeschlagenen *institutionellen Judicial Review*, verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren Möglichkeiten zu bieten, die Sinnhaftigkeit der Existenz von Behörden (mit bestimmten Kompetenzen und Apparaten) zu überdenken.

### III. Teilung von Behörden und Wettbewerb

Eine dritte Möglichkeit, um politisch unabhängige Behörden an die Bürgerpräferenzen zu binden, besteht darin, Aufgaben zu teilen und die Behörden miteinander in Wettbewerb treten zu lassen – also überlappende Regulierungskompetenzen zu schaffen. Beispielsweise liegt die Fusionskontrolle in der Europäischen Union allein bei der Europäischen Kommission, der Merger Task Force. Dort werden Fusionen sowohl angemeldet als auch die anschließende Untersuchung des jeweiligen Falles durchgeführt. Im Vereinigten Königreich ist dies anders. Die Anmeldung einer Fusion erfolgt beim *Director General for Fair Trading* und die Untersuchung findet dann durch die *Monopolies and Mergers Commission* statt (für weitere Beispiele siehe Laffont/Martimort 1999). Die Teilung von Behördenaufgaben erzeugt zwar zusätzliche Koordinationskosten (siehe Abschnitt B.II.), trägt aber zur Verhinderung eines *regulatory capture* durch Interessengruppen bei und hilft



damit die Unabhängigkeit der Behörde zu bewahren (*Laffont/Martimort* 1999; siehe auch *Neven/Nuttal/Seabright* 1993).

Der einfache Grund, warum eine Teilung von Behörden ein probates Mittel zur Erhaltung ihrer Unabhängigkeit und zur Anreizung adäquaten Verhaltens ist, besteht darin, dass es für Interessengruppen schwieriger wird, Einfluss auf die Behörde zu gewinnen. Hängt nämlich eine Regulierung an zwei Behörden, so muss derjenige, der Einfluss auf die Regulierung nehmen will, beide Behörden im Auge behalten. Die Behörden können ihrerseits nicht sicher sein, wie die andere Behörde auf den Einflussversuch reagiert (*Laffont/Martimort* 1999). Die erhöhte Unsicherheit für die Spielbeteiligten führt somit zu mehr Regelkonformität. Der Anreiz für Behörden, sich regelkonform zu verhalten, kann noch verstärkt werden, wenn man Wettbewerb zwischen ihnen einführt. Dies könnte beispielsweise mittels eines Yardstick-Wettbewerbs geschehen, indem der Zuschnitt und die Menge von Aufgaben, die eine Behörde zu bearbeiten hat, davon abhängt, wie relativ gut sie im Vergleich mit anderen Behörden bei der Leistungsmessung abschneidet (*Laffont/Martimort* 1999).

Auch der in diesem Abschnitt skizzierte dritte Vorschlag, wie Behörden besser an den Wählerwillen gebunden werden könnten, bedarf freilich der Verfeinerung, der Anpassung an verschiedene situative Kontexte und schließlich der empirischen Unterfütterung. Er scheint aber für zukünftige Forschung besonders interessant, weil er den in der Realität nicht selten anzutreffenden Fall einfängt, dass Behörden überlappende Zuständigkeiten aufweisen. So könnten möglicherweise interessante Erkenntnisse für die Aufgabenverteilung zwischen Deutscher Bundesbank und Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht oder zwischen Bundesnetzagentur und Eisenbahnbundesamt gewonnen werden. Oder es könnte hinterfragt werden, ob das Bundeskartellamt in seiner jetzigen Struktur bereits das Maß an Leistung erbringt, das im Interesse der Bürger ist.

## F. Fazit

Die politische Unabhängigkeit von Behörden soll dafür sorgen, dass behördliche Entscheidungen *entpolitisiert* werden – die politische Einflussnahme wird weitgehend ausgeschaltet bzw. begrenzt; ein Wandel der politischen Mehrheitsverhältnisse führt nicht bzw. nicht automatisch zu Änderungen im Behördenhandeln/-betrieb. Was bei der Hervorhebung dieser und anderer positiver Effekte der politischen Unabhängigkeit jedoch leicht aus dem Blick gerät ist, dass zur Delegation auch eine demokratische Kontrolle gehört. Ziel des vorliegenden Beitrags war es, größere Aufmerksamkeit auf ein in der Forschung zu Independent Regulatory Agencies (IRAs) und an-

deren politisch unabhängigen Behörden bislang eher vernachlässigtes Problem zu lenken: derartige Agenturen können auch politisch *zu unabhängig* von politischen Entscheidungsträgern und Stimmbürgern als den politischen Auftraggebern der Behörden-Agenten werden. Letztere können sozusagen *außer Kontrolle* geraten und eigene Interessen verfolgen, die nicht unbedingt im Interesse der Bürger-Prinzipale liegen, die die Behördenaktivitäten mit Steuern und Gebühren finanzieren. Um deutlich zu machen, dass es sich dabei nicht bloß um ein theoretisches Problem handelt, wurden einige empirische Fallbeispiele präsentiert. Über diese selektive Fallsammlung hinausgehend ist es sicher Aufgabe zukünftiger Forschung anhand eines größeren Samples unabhängiger Behörden zu überprüfen, ob es sich bei den genannten *Problembehörden* lediglich um Einzelfälle handelt.

Zudem wurden am Ende des Beitrags Mechanismen aufgezeigt, die geeignet erscheinen, um politisch unabhängige Behörden zu *zähmen*. Im Rahmen des Third-Party-Monitoring durch Rechnungshöfe und des Judicial Review durch Gerichte würden einmal eingeschlagene institutionelle Pfade immer wieder auf den Prüfstand gestellt, was dazu beitragen könnte, dass Behörden gegebenenfalls unter öffentlichen Rechtfertigungsdruck geraten. Wie oben erläutert, haben natürlich auch die als Problemlösungen vorgeschlagenen Mechanismen ihre Grenzen. Aber jenseits der gerade nochmals angesprochenen Operationalisierungs- und Kontrollprobleme erscheint es vor allem nötig, auf einen von der Forschung zu den in Westeuropa in den letzten Jahren gegründeten Independent Regulatory Agencies bislang vernachlässigten Problembereich aufmerksam zu machen und der herrschenden Meinung, wonach die politische Unabhängigkeit von Behörden zumeist als positiv erachtet wird, einige Argumente entgegenzuhalten.

## Literatur

- Adam, C./Bauer, M. W./Knill, C./Studinger, P. (2007): The Termination of Public Organizations: Theoretical Perspectives to Revitalize a Promising Research Area, *Public Organization Review*, Vol. 7, No. 3, pp. 221–236.
- Bach, T. (2012): Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden: Management, Regulierung und die Bedeutung formaler Strukturen, *Politische Vierteljahresschrift*, 53. Jg., Heft 1, S. 79–97.
- Berger, H./de Haan, J./Eijffinger, S. C. W. (2001): Central Bank Independence: An Update of Theory and Evidence, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15, No. 1, pp. 3–40.
- Blankart, C. B. (2011): Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München.
- Dal Bó, E. (2006): Regulatory Capture: A Review, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22, No. 2, pp. 203–225.



- Donges, J. B./Freytag, A. (2004): Allgemeine Wirtschaftspolitik, 2. Auflage, Stuttgart.*
- Downs, A. (1967): Inside Bureaucracy, Boston.*
- Drost, F. M. (2011): Streit um Neuordnung der Finanzaufsicht, in: Handelsblatt vom 13.11.2011.*
- Frey, B. S. (1997): The Public Choice of International Organizations, in: Mueller, D. C. (ed.): Perspectives on Public Choice, Cambridge, pp. 106–123.*
- Frey, B. S. (2007): Evaluierungen, Evaluierungen ... Evaluitis, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8. Jg., Heft 3, S. 207–220.*
- Frey, B. S./Kirchgässner, G. (2002): Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung, 3. Auflage, München.*
- Fritsch, M. (2011): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 8. Auflage, München.*
- Gailmard, S./Patty, J.W. (2012): Formal Models of Bureaucracy, Annual Review of Political Science, Vol. 15, pp. 353–377.*
- Gersen, J. E. (2007): Temporary Legislation, The University of Chicago Law Review, Vol. 74, No. 1, pp. 247–298.*
- Gilardi, F. (2005): The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 598, pp. 84–101.*
- Gilardi, F. (2006): Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: Credibility, Political Uncertainty, and Diffusion, in: Braun, D./Gilardi, F. (ed.), Delegation in Contemporary Democracies, London, pp. 125–145.*
- Gilardi, F. (2008): Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe, Cheltenham.*
- Gilbert, G. (1998): Rights, Legitimate Expectations, Needs and Responsibilities: UNHCR and the New World Order, International Journal of Refugee Law, Vol. 10, No. 3, pp. 349–388.*
- Habermas, J. (1968): Technik und Wissenschaft als „Ideologie“, Frankfurt am Main.*
- Hanssen, F. A. (2000): Independent Courts and Administrative Agencies: An Empirical Analysis of the States, Journal of Law, Economics & Organization, Vol. 16, No. 2, pp. 534–571.*
- Haucap, J. (Hg.) (2010): Behördenflut in Deutschland – 50 Ämter und Institutionen auf dem Prüfstand, Köln.*
- Heine, K. (2008): Hybride Regulierung – Zum Einfluss politischer Institutionen auf private Regelsetzung, in: Vollmer, U. (Hg.): Ökonomische Analyse politischer Institutionen, Berlin, S. 79–112.*
- Heine, K. (2011): Internationalisierung von Standards zwischen Wettbewerb und Monopolisierung, in: Moellers, T. M. J. (Hg.): Internationalisierung von Standards, Baden-Baden, S. 19–51.*

- Hielscher, K./Markwardt, G.* (2012): The Role of Political Institutions for the Effectiveness of Central Bank Independence, *European Journal of Political Economy*, Vol. 28, No. 3, pp. 286–301.
- Hindmoor, A.* (2010): Rational Choice, in: *Marsh, D./Stoker, G.* (ed.): *Theory and Methods in Political Science*, 3. edition, Houndmills, pp. 42–59.
- Kiewiet, R. D./McCubbins, M. D.* (1991): *The Logic of Delegation, Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago.
- Kirchner, C./Schmidt, M.* (2006): Hybride Regelsetzung im Recht der Unternehmensrechnungslegung: Fehlentwicklungen im europäischen Gemeinschaftsrecht, *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 58. Jg., Heft 4, S. 387–407.
- Kruse, J.* (2013): Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation, in diesem Band.
- Laffont, J.-J./Martimort, D.* (1999): Separation of Regulators Against Collusive Behavior, *RAND Journal of Economics*, Vol. 30, No. 2, pp. 232–262.
- Laurens, B./Arnove, M./Segalotto, J.-F.* (2009): Central Bank Independence, Accountability, and Transparency: A Global Perspective, Basingstoke.
- Levi-Faur, D.* (2005): The Global Diffusion of Regulatory Capitalism, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598, pp. 12–32.
- Luechinger, S./Meier, S./Stutzer, A.* (2008): Bureaucratic Rents and Life Satisfaction, *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 24, No. 2, pp. 476–488.
- Majone, G.* (1994): The Rise of the Regulatory State in Europe, *West European Politics*, Vol. 17, No. 3, pp. 77–102.
- Majone, G.* (1997): From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, *Journal of Public Policy*, Vol. 17, No. 2, pp. 139–167.
- Majone, G.* (1999): The Regulatory State and its Legitimacy Problems, *West European Politics*, Vol. 22, No. 1, pp. 1–24.
- Maskin, E./Tirole, J.* (2004): The Politician and the Judge: Accountability in Government, *American Economic Review*, Vol. 94, No. 4, pp. 1034–1054.
- McCubbins, M. D./Noll, R. G./Weingast, B. R.* (1987): Administrative Procedures as Instruments of Political Control, *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 3, No. 2, pp. 243–277.
- McCubbins, M. D./Noll, R. G./Weingast, B. R.* (1989): Structure and Process: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies, *Virginia Law Review*, Vol. 75, No. 2, pp. 431–482.
- Moe, T. M.* (1995): The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy, in: *Williamson, O. E.* (ed.): *Organization Theory* (expanded edition), New York, pp. 116–153.
- Monopolkommission* (2006): Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr, Sondergutachten, Baden-Baden.
- Mueller, D. C.* (2003): *Public Choice III*, Cambridge.

- Neven, D./Nuttal, R./Seabright, P. (1993): Regulatory Capture and the Design of European Merger Policy, in: Neven, D./Nuttal, R./Seabright, P. (ed.): *Merger in Daylight: The Economics and Politics of European Merger Control*, London, pp. 163–213.
- Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago.
- Norton, P. (2004): Regulating the Regulatory State, *Parliamentary Affairs*, Vol. 57, No. 4, pp. 785–799.
- Orzechowski, W. (1977): Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions, and Evidence, in: Borcharding, T. E. (ed.): *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, pp. 229–259.
- Posner, R. A. (1974): Theories of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2, pp. 335–358.
- Reuther, F. (2007): Anforderungen an IFRS aus der Sicht eines Familienunternehmens, *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 59. Jg., Heft 4, S. 313–325.
- Röbbecke, M./Simon, D. (2001): *Ziele, Verfahren und Instrumente der Bewertung von Forschungsinstituten*, Berlin.
- Spiller, P. T. (1992): Agency Discretion under Judicial Review, *Mathematical and Computer Modelling*, Vol. 16, No. 8/9, pp. 185–200.
- Stigler, G. J. (1971): The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, pp. 3–21.
- Stoker, G. (2006): *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, Basingstoke.
- Thatcher, M. (2002): Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 6, pp. 954–972.
- Theurl, T. (2008): Korreferat zu „Hybride Regulierung – Zum Einfluss politischer Institutionen auf private Regelsetzung“, in: Vollmer, U. (Hg.): *Ökonomische Analyse politischer Institutionen*, Berlin, S. 113–120.
- Tiller, E. H. (1998): Controlling Policy by Controlling Process: Judicial Influence on Regulatory Decision Making, *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 14, No. 1, pp. 114–135.
- Vaubel, R. (2009): *The European Institutions as an Interest Group: The Dynamics of Ever Closer Union*, London.
- Vibert, F. (2007): *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge.
- Warren, P. L. (2012): Independent Auditors, Bias, and Political Agency, *Journal of Public Economics*, Vol. 96, No. 1–2, pp. 78–88.
- Weingast, B. R. (1984): The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective (with Applications to the SEC), *Public Choice*, Vol. 44, No. 1, pp. 147–191.
- Weingast, B. R./Moran, M. J. (1983): Bureaucratic Discretion or Congressional Control: Regulatory Policymaking by the FTC, *Journal of Political Economy*, Vol. 91, No. 5, pp. 765–800.

## **Korreferat zum Beitrag von Klaus Heine und Karsten Mause**

### **Delegation und demokratische Kontrolle: Können Behörden politisch zu unabhängig sein?**

Von *Heike Walterscheid*, Lörrach

Was sind Behörden und welche Aufgaben haben Behörden bzw. sollten sie haben? Was sind unabhängige Behörden und was ist unter politisch unabhängigen bzw. abhängigen Behörden zu verstehen? Gibt es institutionelle Merkmale, die auf Unabhängigkeit oder Abhängigkeit hinweisen? Und welcher Bewertungsmaßstab sollte aus normativer Perspektive zugrunde liegen, um nicht nur Aussagen über die Vorzüge der politischen Abhängigkeit oder Unabhängigkeit von Behörden, sondern insbesondere auch über Legitimationserfordernisse treffen zu können? Die Beantwortung dieser Fragen und die Formulierung eindeutiger Arbeitsdefinitionen sind im Vorfeld einer präzisen Analyse der Behördenwirklichkeit unabdingbar.

Eine Definition von Behörden und unabhängigen Behörden, insbesondere mit Blick auf die Abgrenzung zur funktionalen Selbstverwaltung sowie der funktionalen und institutionellen Unabhängigkeit<sup>1</sup>, wäre aus diesem Grunde sicherlich in den einleitenden Abschnitten des Beitrags hilfreich gewesen, um auf der Grundlage einer konkreten Begriffsauffassung und -abgrenzung den Problembereich des Beitrags genauer zu umreißen. So entsteht in den nachfolgenden Ausführungen des Beitrages häufig ein argumentatives Vakuum.

Nun wird zu Beginn des Beitrags die Aussage getroffen: „unabhängige Behörden können unter Umständen auch zu unabhängig von ihren politischen Auftraggebern werden.“<sup>2</sup> Und weiter sinngemäß: Neben der Problemstellung fehlender demokratischer Legitimation können Probleme durch den Fortbestand überflüssiger Behörden, ineffizienter Strukturen und der Macht- und Budgetmaximierung auftreten.

Diese Feststellung erstaunt mit Blick auf die umfangreiche bürokratie-theoretische Literatur, die bereits bei „abhängigen Behörden“ genau diese

---

<sup>1</sup> Hierzu siehe z. B. *Tschentscher* (2006), 97 ff.

<sup>2</sup> *Heine/Mause* (2013).

Probleme thematisiert.<sup>3</sup> Hierzu gehören Phänomene im Kontext des Verhaltens von Bürokraten<sup>4</sup>, die i. d. R. in einem wettbewerbsfreien Raum Bündel öffentlicher Güter organisieren<sup>5</sup>, hierbei diskretionäre Spielräume eigenrational erschließen und sich der Kontrolle und Durchsetzung einer effektiven<sup>6</sup> Organisation der Bereitstellung öffentlicher Güter und somit der Erfüllung des Behördenzwecks und der Prüfung der behördlichen Daseinsberechtigung aufgrund entstehender Informationsasymmetrien entziehen können.

Wenn also bereits Behörden unter der vermeintlichen Kontrolle der Regierung, also *abhängige Behörden*, Fehlentwicklungen aufweisen, ist dann nicht zwangsläufig eine Verstärkung bei unabhängigen Behörden zu erwarten?

Behörden können im eigentlichen Sinne als ein wesentlicher Teil staatlicher Verwaltung (Bürokratie) aufgefasst werden, der je nach Struktur des staatlichen Aufbaus in unterschiedlicher Weise – zentralisiert oder dezentralisiert – als verlängerter Arm einer jeweiligen Regierung die umfassende Organisation des Gemeinwesens<sup>7</sup> umsetzt.<sup>8</sup> Der Aufgabeninput für Behörden wird in einem System der Gewaltenteilung von der Legislative durch die Verabschiedung von Gesetzen, Verordnungen usw. spezifiziert.<sup>9</sup> Die Umsetzung obliegt der Exekutive, also einer, auf irgendeine Weise demokratisch legitimierten Regierung, und damit den ihr i. d. R. verfassungsrechtlich zugeordneten Behörden bzw. Verwaltungsorganen. Wird die Arbeitsweise von Behörden analysiert, ist es folglich geboten, den institutionellen Rahmen in die Analyse einzubeziehen. Da die Autoren in ihrem Beitrag und den angeführten Beispielen in *Haucap* (2010) vornehmlich auf deutsche Behörden fokussieren, folgt dieser Kommentar im Weiteren dieser Verengung.

<sup>3</sup> So z. B. *Mises* (1944), *Parkinson* (1957), *Tullock* (1965), *Downs* (1967), *Niskanen* (1971), *Thompson* (1973), *Migué/Bélanger* (1974), *Breton/Wintrobe* (1975, 1982), *Romer/Rosenthal* (1978), *Stigler* (1971) und *Williamson* (1999).

<sup>4</sup> Etwa die Maximierung von Einfluss, Budget, Stellung – je nach verfügbaren, mit Politikern verhandelbaren Parametern.

<sup>5</sup> Öffentliche Güter können nicht zu Stückpreisen verkauft werden, sie unterliegen selbst bei Ausschließbarkeit immer der Gruppennutzung und entziehen sich somit einer unmittelbaren „Leistungsmessung“. Gemessen werden kann in diesen institutionellen Konstellationen nur der Input zur Leistungserstellung, also der Input der Behörden, gemessen z. B. am Budget. Wettbewerb findet – wenn überhaupt – auf der Ebene der angebotsorientierten Budgetverteilung statt.

<sup>6</sup> Idealerweise in Richtung Effizienz im Sinne des Lindahlgleichgewichts (*Lindahl* 1919).

<sup>7</sup> Im Sinne der Organisation der Produktion und Bereitstellung öffentlicher Güter.

<sup>8</sup> Für einen Überblick allein zu unterschiedlichen Auffassungen über den Begriff der Behörde siehe *Grupp/Stelkens* (2012) im Kontext der virtuellen Welt *Saarheim*.

<sup>9</sup> Hierzu siehe z. B. im deutschen Grundgesetz die Aufteilung nach der gesetzgebenden Gewalt nach Art. 38 ff. GG, der rechtssprechenden Gewalt nach Art. 92 GG und der vollziehenden Gewalt nach Art. 86–90 GG.

Eine Spezifizierung der Beziehung zwischen der deutschen Regierung und ihren Behörden als bundeseigener Verwaltung erfolgt im Kern zunächst im Grundgesetz Art. 84 (Einrichtung von Behörden durch die Länder) und Art. 86 (Einrichtung von Behörden durch den Bund).<sup>10</sup> In Art. 87 ff. des Grundgesetzes werden einzelne Behörden und deren Zuständigkeit benannt, woraus sich gleichfalls die Legitimation bestimmter Behörden und ihre grundsätzlichen Behördentätigkeiten ableiten. Wird einer verwaltungsrechtlichen Einschätzung gefolgt,<sup>11</sup> so erklärt das Verfassungsrecht Weisungsunterworfenheit der Verwaltung zum zentralen Baustein der demokratischen Legitimation. Dies kommt in Deutschland durch die herrschende Lehre zur eingeschränkten Zulässigkeit ministerialfreier Räume<sup>12</sup> (funktionale Unabhängigkeit) zum Ausdruck.<sup>13</sup>

„Nach dem herrschenden Legitimationsmodell, wie es insbesondere vom BVerfG entwickelt wurde, setzt demokratische Legitimation neben der personellen eine sachlich-inhaltliche Legitimation voraus, die sich in der Steuerung des Verwaltungshandelns durch Parlamentsgesetz und der Möglichkeit der ministeriellen Einzelweisung äußert. Danach sind ministerialfreie Räume, die nicht der Weisungsgewalt des Ressortministers unterliegen, nur ausnahmsweise bei Vorliegen eines verfassungsrechtlichen Grundes zulässig.“<sup>14</sup>

Werden Behörden als ein Teil der oben gemeinten Verwaltung verstanden, so ist der Schluss zulässig, dass das Verfassungsrecht die Abhängigkeit und Kontrolle von Behörden respektive eine allgemeine politische Weisungsgebundenheit der Behörden gegenüber der Regierung vorsieht. Somit wird ein Prinzipal-Agenten-Verhältnis zwischen Regierung (Prinzipal) und Behörden (Agent) definiert – mit der Folge der politischen Abhängigkeit der Behörden.

Behörden sind üblicherweise Agenten, die als Delegierte die von den delegierenden Prinzipalen – der Regierung – übertragenen Aufgaben nach Maßgabe der Gesetze, Verordnungen und Vorschriften ausführen sollen. Wie alle Agenten, die im Delegationsverhältnis legale Gestaltungsspielräume entdecken, unterliegen natürlich auch Behörden – als ausdifferenzierte funktionale soziale Teilsysteme eines Gesellschaftssystems – dem Anreiz der

---

<sup>10</sup> Die Bundesregierung oder ein Beauftragter hat – neben dem allgemeinen Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG – mit Zustimmung des Bundesrats das Durchsetzungsrecht des Weisungsrechts, wenn es um die Durchsetzung des Grundgesetzes oder der Bundesgesetze geht (Bundeszwang) (Art. 37 Abs. 2 GG).

<sup>11</sup> Hierzu siehe *Couzinnet* (2011).

<sup>12</sup> „Entsprechendes Richtlinienrecht mit der zentralen Verfassungsbestimmung des Art. 20 GG, der zum identitätsbildenden Kern der Verfassung gehört und nach Art. 79 III GG erhöhten Schutz genießt“, *Couzinnet* (2011).

<sup>13</sup> Siehe *Tschentscher* (2006), S. 101 ff.

<sup>14</sup> *Couzinnet* (2011).

Entwicklung von Eigenrationalitäten<sup>15</sup> – wie in der Theorie der Bürokratie sowie der Theorie sozialer Systeme<sup>16</sup> beschrieben.

Diese Zusammenhänge stellen nun Regierungen, die sich auf irgendeine Weise demokratisch legitimieren müssen, vor ein Kontrollproblem: Aufgabe aber auch Motivation einer Regierung ist die Kontrolle ihrer Behörden, denn das Angebot politischer Produkte, für das eine Regierung gewählt wurde, kann nur für den Wähler sichtbar werden, wenn Behörden diese politischen Produkte auch – wie politisch erwartet – umsetzen. Die Sichtbarkeit für den Wähler entscheidet dann über einen möglichen Wahlerfolg.<sup>17</sup>

Hat eine Regierung einen großen Spielraum für die Gestaltung politischer Produkte, so kann dieser Spielraum im politischen Wettbewerb genutzt werden, um politische Macht zu erhalten oder auszubauen. Erkennbar wird das Regierungsverhalten an der Anzahl und Form neuer Gesetze, Gesetzesänderungen usw. Auch hier beschreibt bereits die Rent-Seeking-Theorie sowie die ökonomische Theorie der Politik eindrucksvoll das Zusammenspiel zwischen Politik und Interessengruppen bzw. großen Unternehmen.<sup>18</sup> Die Folge der Ausnutzung solcher Spielräume führt jedoch zwangsläufig zum Ausbau der Behörden, da Behörden die steigende Anzahl politischer Produkte in die bestehende Verwaltung integrieren und gegenüber dem Wähler sichtbar umsetzen müssen. Eine Behörde kann ihrerseits diesen Zusammenhang nutzen, um selbsterhaltende Eigenrationalitäten zu entwickeln. Dies gelingt umso besser, je größer im Zuge der Arbeitsteilung und Spezialisierung der Wissensvorsprung einer Behörde ist, wodurch die Regierung genötigt ist, dem Verhalten der Behörden aufgrund prohibitiver Kontroll- und Durchsetzungskosten zu vertrauen.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Siehe auch *Wilson* (1991).

<sup>16</sup> Siehe *Willke* (2006). Im Zuge der Ausdifferenzierung funktionaler Teilsysteme in sozialen Systemen ist die Entwicklung von Eigenrationalität dann zu erwarten, wenn formale strukturelle Kopplungen auf institutioneller Ebene, und somit die Verbindlichkeit des Behördenzwecks, fehlen. Hierzu siehe *Walterscheid* (2004).

<sup>17</sup> Gelingt keine effektive Kontrolle der Bürokratie, könnte allerdings umgekehrt die Regierung eine Motivation haben, die politische Verantwortung zu delegieren und hierfür das Instrument der *Unabhängigkeit* von Behörden einsetzen. Eine Rechtfertigung gegenüber dem Wähler würde dann mit dem Verweis auf den Sachverhalt einer unabhängig agierenden Bürokratie – und diese Probleme hätte auch eine alternative Regierung – erfolgen. Dies ist vielleicht eine Überlegung, deren Vertiefung zu neuen Erkenntnissen führt.

<sup>18</sup> Hierzu siehe *Downs* (1967) sowie *Buchanan/Tollison/Tullock* (1980).

<sup>19</sup> Die Qualität der Regierungsarbeit kann demnach an dem Ausmaß der Bürokratie-Kontrolle und politischer Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Bürokratien gemessen werden. Wobei das Problem, dass Bürokratien Budgets maximieren, aber den damit verbundenen Output letztendlich nicht produzieren und bereitstellen, durch Rückkopplung zum Bürger *erfasst* werden und zumindest ex post die Informations-



Bereits ohne die Erweiterung auf die Fragestellung, ob überhaupt – und die Antwort wäre noch theoretisch hinreichend zu fundieren – und wenn ja, wie unabhängig Behörden sein sollten, wird an dieser Stelle deutlich, dass der Gestaltungsspielraum einer Regierung unmittelbare Konsequenzen auf die Entwicklung des Umfangs der Behörden hat. Hinzu kommt der Umstand, dass beide – Regierung und Behörden – zumindest über die Dauer einer Legislaturperiode und mit Bezug auf den vorausgehenden Abschnitt Kooperationsvorteile realisieren könnten: Bürokratien gewönnen durch den steigenden Umfang politischer Produkte und dem damit verbundenem Behördenwachstum an Macht, die der Bestandssicherung dienlich sein kann; Regierungen könnten Politikerfolge gegenüber ihrer Wählerklientel vorweisen, wenn die Behörde bestmöglich politische Produkte umsetzt.<sup>20</sup> Es handelt sich dann um ein bilaterales Verhandlungsmonopol<sup>21</sup>, in dem die Machtstrukturen und damit die Bereitschaft zur Kooperation, abhängig vom Zeitpunkt innerhalb einer Legislaturperiode und Rent-Seeking Aktivitäten, wechseln dürften.

Wie also ist nun aus dieser Perspektive die von den Autoren gemeinte politische Unabhängigkeit von politischen Auftraggebern einzuordnen? Kann es aus normativer Perspektive eine Begründung für Unabhängigkeit geben? Ist Unabhängigkeit ein verfassungsrechtlicher Sonderfall, so wie etwa die institutionelle Unabhängigkeit der Zentralbank?<sup>22</sup> Oder entsteht die gemeinte Unabhängigkeit möglicherweise aus der Entwicklung und Verstärkung des Behördenwachstums, der Kontrollprobleme der Regierung und der daraus unter Umständen erwachsenden politischen Motivation der Delegation von Verantwortung – eine Interpretation, die auf den Zusammenhängen fußt, die die ökonomischen Theorien der Bürokratie und der Politik bereits beschreiben und erklären?

---

asymmetrien aufheben könnte. Das wiederum spräche aber für die Einführung von Wettbewerb auf der Output-Ebene der Bürokratie, nicht jedoch für Unabhängigkeit von Behörden.

<sup>20</sup> Ähnlich, allerdings im (übertragbaren) Kontext der Abhängigkeit zwischen Chefbürokrat und Mitarbeitern siehe *Roppel* (1979, 91 f.).

<sup>21</sup> Hierzu vgl. auch *Braun* (1999). Hat eine Regierung keine alternativen Anbieter öffentlicher Güter, so können folglich die seitens der Behörde vorgegebene Budgetforderung respektive die Kosten eines Outputniveaus öffentlicher Güter nicht evaluiert werden.

<sup>22</sup> Siehe *Tschentscher* (2006), S. 104 ff. Das deutsche Grundgesetz enthält lediglich zwei explizite Regelungen zur Unabhängigkeit. Diese betreffen die richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG) und die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (Art. 88 GG). Darüber hinaus werden die Grundzüge der Behördenstruktur durch Benennung spezifischer Behörden in Art. 87 ff. festgelegt und gegebenenfalls das Maß der Unabhängigkeit durch Gesetze inhaltsbestimmt.



Die Autoren *Heine* und *Mause* werden hier nicht deutlich, da sich ihre Ausführungen sowohl auf per se unabhängige Behörden als auch qua Prozess unabhängig werdende Behörden beziehen lassen, und eine helfende eindeutige Definition und Abgrenzung im Beitrag unterbleibt. Die Autoren rekurren nun allgemein auf die polit-ökonomische Literatur, die sich für eine „Delegation von Aufgaben“ – gemeint sind wohl politische Aufgaben – „an unabhängige Organisationen“ – gemeint sind dann wohl politisch unabhängige Behörden – ausspricht. Ob diese Unabhängigkeit dann faktisch gegeben ist oder nur institutionelle Absicht bleibt, sei eine „nur empirisch zu beantwortende Frage“ – so die Autoren. Zudem bleibt die Frage offen, wer über die politische Abhängigkeit oder Unabhängigkeit entscheidet.<sup>23</sup>

Genau genommen handelt es sich bei der beschriebenen Form der Delegation um das Outsourcing politischer Aufgaben – und somit auch eines Teils der politischen Verantwortung – an Dritte, wobei im Beitrag zunächst offen bleibt, ob es sich um beauftragte Dienstleister handelt, oder um eigens errichtete, aber de jure mit Unabhängigkeit ausgestattete Organisationen, die nicht zwangsläufig Behörden sein müssen, wie z.B. die von den Autoren genannten Independent Regulatory Agencies (IRAs). Diese Unterscheidung hat aber möglicherweise für die Untersuchung relevante Konsequenzen, da sich die Vertragsbeziehungen im Rahmen des sich dadurch konstituierenden Prinzipal-Agenten-Verhältnisses deutlich unterscheiden und die Verhaltensweisen der Akteure maßgeblich beeinflussen können.

Nun haben beide Autoren die Unabhängigkeit von Behörden mit dem Sachverhalt argumentiert, dass Regierungen und politische Repräsentanten im Allgemeinen dazu neigen, im Zuge des politischen Wettbewerbs ihre Wählerklientel mit Hilfe des Einsatzes von Behörden zu bedienen. Dieser Zusammenhang wurde ebenfalls bereits in der ökonomischen Theorie der Politik behandelt.<sup>24</sup> Unabhängige Behörden hätten den Vorteil, dass sie zur Entpolitisierung behördlicher Entscheidungen im Sinne der klientelpolitischen Einflussnahme beitragen könnten und somit zur Förderung des Gemeinwohls beitragen – so die Autoren.<sup>25</sup> Allerdings sei auch hier darauf zu achten, dass eine demokratische Kontrolle einzubauen wäre.

---

<sup>23</sup> Sind es jeweilige Regierungen oder Parlamente, die diese Entscheidung vornehmen und wenn ja, nach welchem Kriterium wird entschieden, ob politische Unabhängigkeit oder politische Abhängigkeit geeignet ist, ein bestimmtes Ziel – dessen demokratische Legitimation ebenfalls sichergestellt sein sollte – zu erreichen.

<sup>24</sup> Siehe *Olson* (1965), *Downs* (1967) und *Mueller* (2003).

<sup>25</sup> Neben der von den Autoren beschriebenen Möglichkeit, dass Behörden von Interessengruppen oder der Politik beeinflusst werden, könnten Behörden umgekehrt auch gezielt Interessengruppen beeinflussen, um Politiker unter Druck zu setzen, einen bestimmten Output öffentlicher Güter – verbunden mit einem entsprechenden Budget – durchzusetzen (*Roppel* 1979, 121 f.). Demgegenüber könnten Interessen-

Ist aber ein logischer und vernünftiger Schluss dann der, dass hybride Regulierungen einzusetzen sind? Sind diese tatsächlich besser in der Lage, ein Problem des (vermeintlichen) Marktversagens, das womöglich als Staatsversagen zu klassifizieren ist,<sup>26</sup> zu lösen oder sind hybride Regulierungen nicht vielmehr legal institutionalisierte Organe des Lobbyismus und ein Ergebnis erfolgreicher Rent-Seeking-Prozesse? Daran dürfte auch die demokratische Legitimation eines hybriden Regulierungsorgans nichts ändern, da nicht nur das Organ, sondern die Handlungen des Organs legitimiert sein müssten. Eine Zusammensetzung der Organe im Sinne der Repräsentanz der regulierungsrelevanten Gruppen und Mittel, Legitimation zu erlangen, öffnet ein weiteres Thema, das viele Fragen aufwirft, den Rahmen des Korreferats jedoch sprengen würde.

Ein Sachverhalt darf im Zuge dieser Diskussion zudem nicht ignoriert werden: Behörden haben nicht den verfassungsrechtlichen Auftrag, durch Unabhängigkeit die Politik zu kontrollieren, sondern die Politik hat den verfassungsrechtlichen Auftrag, die Bürokratie zu kontrollieren.<sup>27</sup> Somit muss nicht die Bürokratie an den Wählerwillen gebunden werden, sondern zuvörderst die Politik – die dann auch die vollständige politische Verantwortung übernehmen muss, nicht jedoch befähigt werden sollte, die politische Verantwortung zu delegieren und somit zur Aufweichung der Kontrollierbarkeit der Politik beizutragen.

Wird die Aufgabe einer Regierung und ihrer Behörden als eine bestmögliche Koordinationsleistung hinsichtlich der Versorgung der Bürger mit öffentlichen Gütern verstanden, so wäre eine unabhängige Behörde lediglich dann zu rechtfertigen, wenn sie im Vergleich zu einer abhängigen Behörde leistungsfähiger wäre. Der heranzuziehende Bewertungsmaßstab bestünde in jener demokratischen Legitimation, die sich aus dem Grad der Bedürfnisbefriedigung der Bürger nach öffentlichen Gütern ergibt. Das wiederum bedeutet jedoch, dass zwingend und in beiden Fällen eine Rückbindung an die Bürger erfolgen müsste, da ansonsten nicht nur die demokratische Legitima-

---

gruppen aber auch ein Korrektiv der Entwicklung von Eigenrationalitäten von Behörden darstellen, indem Regierungen bzw. den entscheidenden Ausschüssen durch Interessengruppen die wahren Budgetbedürfnisse der Behörden in Relation zum erstellten Output vermittelt werden (*Stigler* 1971). Interessant ist in diesem Kontext auch der von den Autoren aus politikwissenschaftlicher Perspektive angeführte Aspekt des *Tauziehens* um den Grad der Abhängigkeit von Behörden zwischen Regierung und Opposition. So könnte eine *Quasi-Entpolitisierung* auch stattfinden, wenn sich – aufgrund des stetigen Tauziehens zwischen Regierung und Opposition – Behörden auf eine passive Position zurückziehen, um das durch Tauziehen entstehende Vakuum mit Eigenrationalitäten zu füllen.

<sup>26</sup> Hierzu siehe *Walterscheid/Wegehenkel* (2009).

<sup>27</sup> Siehe *Couzinet* (2011) sowie bereits aus ökonomischer Perspektive u. a. *Mises* (1944), *Tullock* (1965) und *Thompson* (1973).

tion fehlte, sondern auch die Funktionserfüllung nicht abgesichert wäre. Der logische Rückschluss hieraus wäre dann jedoch, dass nur abhängige Behörden diese Voraussetzungen erfüllen können, solche also, deren Daseinsberechtigung und Zweckerorientierung demokratisch intertemporal Legitimation – und somit Kontrolle und Sanktionen – erfahren. Zwangsläufig führt dies aber dann zu einer weiteren wesentlichen Frage, nämlich wie intertemporal demokratische Legitimation prozessual sichergestellt wird und ob diese Prozesse die Funktionserfüllung von Behörden – eine bestmögliche Bedürfnisbefriedigung nach öffentlichen Gütern – garantieren. Dann aber geht es in der Fragestellung grundsätzlich um adäquate Delegationsstrukturen zwischen Bürokratien und Politik sowie adäquate Organisationsstrukturen in Bürokratien, in beiden Fällen rekurrierend auf die traditionelle Prinzipal-Agenten-Theorie<sup>28</sup> und New-Public-Management-Ansätze.<sup>29</sup>

Für die Fragestellung des Beitrags, „Können Behörden politisch zu unabhängig sein?“ ist es damit völlig unerheblich, ob es sich um wie auch immer definierte unabhängige oder abhängige Behörden handelt. In beiden Fällen bestehen funktional ausdifferenzierte Teilsysteme der Exekutive des politischen Systems. In beiden Fällen entwickeln Behörden Spezialisierungs- und Informationsvorteile. Diese sowie das der behördlichen Bürokratie eigene Streben nach Macht und Prestige, erschweren die Führung und Kontrolle. Fehlende Führung und Kontrolle führen zwangsläufig zu Freiräumen, die eine Entfernung vom Daseinszweck, der eigentlichen gesellschaftlichen Funktionserfüllung, ermöglichen.

In diesem Kontext dürften auch die von den Autoren angeführten und in der Literatur weitgehend bereits diskutierten Lösungsansätze zur Kontrolle von Behörden (Rechnungshöfe, Judicial Review) eher zu einem massiven Aufbau weiterer Bürokratie führen als zur effektiven Lösung von Kontroll- und Durchsetzungsproblemen, insbesondere solange keine ernstzunehmenden Sanktionen formuliert werden, was wiederum eine eindeutige Messbarkeit der Leistung<sup>30</sup> erfordert.

---

<sup>28</sup> Siehe z. B. Migué/Bélanger (1974). Allerdings – so die Autoren – soll auf „ältere Beiträge zur US-amerikanischen Delegationsforschung und die dort beschriebenen Agency-Probleme des *bureaucratic drift* und der *bureaucratic discretion* zurückgegriffen werden, um diese für den gegenwärtigen Diskurs fruchtbar zu machen. Das irritiert, denn erstens entstehen *bureaucratic drift* und *bureaucratic discretion* aus der Delegationsproblematik eines Prinzipal-Agenten-Problems zwischen Politik- und Ministerialbürokratie, und zweitens haben sich im Zuge der Bürokratietheorie Autoren mit diesen grundlegenden Problemen wissenschaftlich bereits früher auseinandergesetzt als die von den Autoren genannten Beiträge. Hierzu siehe die Quellen in einer vorausgehenden Fußnote.

<sup>29</sup> Vgl. für einen Überblick Reichard (2002) und sowie das Beispiel des Tilburg-Modells (Schwartz 2002) im Kontext des New Public Managements.

<sup>30</sup> Hierzu siehe bereits die Ausführungen zur Leistungsmessung.

Die Messbarkeit der Leistung könnte durch den Wettbewerb erfolgen, und zwar auf der Ebene der behördlichen Organisationseinheiten sowie des Outputs – der öffentlichen Güter als politische Produkte.<sup>31</sup> Der konsekutive Aufbau von Behörden kann hierbei – soweit Interessengruppen Einfluss auf Behörden auszuüben versuchen – restriktiv auf das Bestreben nach Einfluss wirken. Eine Bindung der Behörden an die Bürgerpräferenzen – der genuinen Aufgabe von Politik und der ihr unterstehenden staatlichen Bürokratie – kann jedoch nur dann erfolgen, wenn politische Entscheidungsträger an den Wählerwillen gebunden werden, so dass ein größerer Anreiz besteht, die Bürokratie ausschließlich mit Blick auf die Wählerpräferenzen zu führen. Dann jedoch gerät das Bürokratieproblem zum reinen Delegationsproblem der Politik, und die Frage der Unabhängigkeit wird zweitrangig.

Letztendlich fußt die Argumentation für die Unabhängigkeit der Behörden von der Politik auf den Erkenntnissen aus Untersuchungen zum politischen Wettbewerb um politische Macht, dem Zusammenspiel von Interessengruppen, Lobbyisten und politischen Repräsentanten im Zuge des Rent-Seeking-Wettbewerbs, und kann nur auf den ersten Blick eine plausible Begründung für die Forderung nach unabhängigen Behörden bieten. Auf einen zweiten Blick greift sie aber zu kurz, da lediglich Symptome eines institutionellen Defekts – der verfassungsrechtlichen Legitimation diskretionärer, politischer Entscheidungsspielräume – vermeintlich kompensiert werden. So löst an dieser Stelle nicht die Unabhängigkeit der Behörde das Problem, sondern eine Einschränkung der Rent-Seeking-Ursache, nämlich die Spielräume der Politiker, Vermögensumverteilung und Vermögenserzielung zu beeinflussen. Bereits *Hayek* (1991) hat zur Einschränkung dieses willkürlichen Verteilungsspielraums sein Konzept von der zweiten Kammer entworfen. Somit sollte im Kontext der Behördenwirklichkeit dieses vorgelagerte Problem diskutiert werden, bevor eine ökonomische Einordnung von Behördenunabhängigkeit erfolgt.

---

<sup>31</sup> Den Ausführungen der Autoren zur optimalen Unabhängigkeit fehlt dann, wenn die „politische Unabhängigkeit von Behörden als theoretisches Problem“ aus ökonomischer Perspektive betrachtet werden soll, das Fundament: Die Autoren fassen politische Unabhängigkeit als „Optimierungsproblem“ auf und legen hierbei das ökonomische Kosten-Nutzen-Kalkül zugrunde. Doch bleibt offen, wie das Informations- und Wissensproblem im Zuge dieses Kalküls gelöst werden soll. Zudem fehlt erneut ein Bewertungsmaßstab für die Nutzenkategorie, der bereits im Kontext der Produktion und Bereitstellung politischer Produkte durch die Politik und Behörden thematisiert werden müsste, bevor auf die Unabhängigkeitsfrage übergeleitet wird.

## Literatur

- Braun, D.* (1999): Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft, Opladen.
- Breton, A./Wintrobe, R.* (1975): The Equilibrium Size of a Budget Maximizing Bureau, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 1, pp. 195–207.
- Breton, A./Wintrobe, R.* (1982): *The Logic of Bureaucratic Control*, Cambridge.
- Buchanan, J. M./Tollison, R. D./Tullock, D.* (1980): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station Texas.
- Couzinet, D.* (2011): Die Legitimation unabhängiger Behörden an der Schnittstelle von unionalem und nationalem Verfassungsrecht, 51. Assistententagung Öffentliches Recht, Speyer.
- Downs, A.* (1967): *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- Gupp, K./Stelkens, U.* (2012): Anmerkung zum verwaltungsorganisationsrechtlichen Behördenbegriff, URL: <http://www.saarheim.de/Anmerkungen/behoerde1.htm>, [30.11.2012].
- Haucap, J.* (2010): *Behördenflut in Deutschland – 50 Ämter und Institutionen auf dem Prüfstand*, Köln.
- Hayek, F. A. von* (1991): *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen.
- Heine, K./Mause, K.* (2013): Delegation und demokratische Kontrolle: Können Behörden politisch zu unabhängig sein?, in diesem Band.
- Lindahl, E.* (1919): *Die Gerechtigkeit der Besteuerung. Eine Analyse der Steuerprinzipien auf der Grundlage der Grenznutzentheorie*, Lund.
- Migué, J. L./Bélanger, G.* (1974): Towards a General Theory of Managerial Discretion, in: *Public Choice*, Vol. 17, pp. 27–43.
- Mises, L. von* (1944): *Bureaucracy*, New Haven.
- Mueller, D. C.* (2003): *Public Choice III*, Cambridge.
- Niskanen, W. A.* (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago.
- Olson, M. L.* (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge.
- Parkinson, C. N.* (1957): *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*, Boston.
- Reichard, Ch.* (2002): Verwaltung als öffentliches Management, in: K. König (Hg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden, S. 255–277.
- Romer, T./Rosenthal, H.* (1978): Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo, in: *Public Choice*, Vol. 33, No. 4, pp. 27–43.
- Roppel, U.* (1979): *Ökonomische Theorie der Bürokratie. Beiträge zu einer Theorie des Angebotsverhaltens staatlicher Bürokratien in Demokratien*, Freiburg.
- Schwarting, G.* (2002): 10 Jahre „Tilburger Modell“, URL: <http://www.hfv-speyer.de/lba/schwarting/aufsaeetze/aufsatz5.pdf>, [30.11.2012].

- Stigler, G. J.* (1971): The Theory of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1, pp. 137–46.
- Thompson, E. A.* (1973): Taxation and National Defense, Discussion paper No. 38, University of California, Los Angeles, Dept. of Economics, Los Angeles.
- Tschentscher, A.* (2006): Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, Tübingen.
- Tullock, G.* (1965): The Politics of Bureaucracy, Washington, D.C.
- Walterscheid, H.* (2004): Sozioökonomische Evolution, Internalisierungserfordernisse und das Problem der Fraktionierung, Ilmenau, URL: <http://www.db-thueringen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-6700/ilm1-2004000213.pdf>, [30.11.2012].
- Walterscheid, H./Wegehenkel, L.* (2009): Wettbewerbspolitische Leitbilder aus institutionell evolutorischer Perspektive, in: Vanberg, V. (Hg.): Evolution und freier Wettbewerb, Tübingen, S. 127–167.
- Williamson, O. E.* (1999): Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective, in: Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 15, No. 1, pp. 306–42.
- Willke, H.* (2006): Systemtheorie: Systemtheorie 1. Grundlagen: Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme, 7. Auflage, Stuttgart.
- Wilson, J. Q.* (1991): Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It, 2. edition, New York.



*Zweiter Teil*

**Traditionelle Anwendungsbereiche  
unabhängiger Institutionen**





# Zentralbankunabhängigkeit und Staatsschuldenkrise

Von Michael Diemer und Uwe Vollmer, Leipzig<sup>1</sup>

## Abstract

In May 2010, the ECB launched its *Securities Markets Programme* (SMP) and started outright purchases of sovereign debt obligations on secondary markets. While the ECB argued that these purchases were needed to safeguard the functioning of the monetary transmission mechanism, many observers interpret SMP as a signal that the ECB has partly lost its independence. Against this background, the paper analyzes the relationship between central bank independence and a sovereign debt crisis. For this purpose, we integrate a *Barro-Gordon*-type model of central bank independence into a standard model of a sovereign debt crisis. We argue that an increase in the rate of inflation has two opposing effects on the sovereign's probability of default. Our main finding is that a loss in central bank independence could increase the danger that the sovereign will default.

## A. Einleitung

Die aktuelle Finanzmarktkrise verläuft seit Sommer 2007 in zwei Phasen. Die erste Phase hatte ihren Ursprung in den USA auf den Märkten für private Schuldtitel, insbesondere für Immobilienkredite, und bestand in einer Vertrauenskrise der Teilnehmer am Interbankenmarkt über die Qualität der von den Kontrahenten gehaltenen privaten Schuldtitel (*Subprime Crisis*). Die zweite Phase begann im Frühsommer 2010 in Europa auf den Märkten für öffentliche Schuldtitel und besteht in einem weiter anhaltenden Vertrauensverlust der Marktteilnehmer über die Qualität der öffentlichen Schuldtitel einiger (europäischer) Zentralstaaten (*Sovereign Debt Crisis*).

---

<sup>1</sup> Für hilfreiche Hinweise danken wir *Theresia Theurl* sowie den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik. Dank gebührt auch *Maik Pradel* sowie *Linda Zimmermann*. Alle verbliebenen Fehler gehen zu unseren Lasten.

Das Eurosystem reagierte auf die Subprime-Krise zunächst mit Leitzinssatzsenkungen in Kombination mit als temporär beabsichtigten Anpassungen an seinem Handlungsrahmen, die allmählich wieder zurückgenommen werden sollten (*Europäische Zentralbank* 2009). Als im Frühjahr 2010 Zweifel an der Kreditwürdigkeit einiger Zentralstaaten an der Peripherie der Europäischen Währungsunion laut wurden, startete das Eurosystem zudem das *Programm für die Wertpapiermärkte* und begann – gegen Widerstände innerhalb und außerhalb der EZB – auf Sekundärmärkten Staatsanleihen aus den Peripherieländern anzukaufen. Um sicherzustellen, dass die Liquiditätsbedingungen hiervon unberührt bleiben, sollen alle Käufe durch liquiditätsabschöpfende Feinststeuerungsoperationen sterilisiert werden. Darüber hinaus beschloss der EZB-Rat im Dezember 2011, den Mindestreservesatz von 2 % auf 1 % abzusenken und zwei längerfristige Refinanzierungsgeschäfte mit dreijähriger Laufzeit im Volumen von 490 Mrd. Euro bzw. 530 Mrd. Euro durchzuführen.

Vor allem das *Programm für die Wertpapiermärkte* markiert einen Wendepunkt in der Politik des Eurosystems, weil es – zwar nicht formal, aber doch materiell – das Verbot einer Haushaltsfinanzierung durch die Notenbank unterläuft. Auch wenn das Wertpapierankaufprogramm nicht den Erwerb von Staatsanleihen auf Primärmärkten beinhaltet, werden Neuemissionen erleichtert, sodass die Geldpolitik indirekt die Rolle eines *lenders of last resort* (LoLR) für öffentliche Schuldner übernimmt (*Plenum der Ökonomen* 2011; Stark 2011; *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose* 2012). Dies widerspricht nach Auffassung einiger Beobachter Geist und Absicht des *Maastrichter Vertrags* und gefährdet aus zwei Gründen die Unabhängigkeit des Eurosystems und seine Glaubwürdigkeit, mittelfristig Preisstabilität zu garantieren. Erstens übernimmt die Zentralbank mit dem Ankauf von Staatsschuldtiteln erhebliche Risiken in ihr Portefeuille und läuft Gefahr, zusätzliches Eigenkapital von den Mitgliedsstaaten der Währungsunion zu benötigen, falls es zu einem Schuldenschnitt kommt. Zweitens signalisiert der unbedingte Ankauf von Staatsanleihen, dass das Eurosystem neben dem Ziel *Preisstabilität* ein weiteres Ziel verfolgt und *Finanzmarktstabilität* zu garantieren versucht. Mehrfachzielsetzungen können Anzeichen für eine eingeschränkte Unabhängigkeit der Notenbank sein und in der Öffentlichkeit Zweifel begründen, ob eine Zentralbank ihre Verpflichtung ernst nimmt, mittelfristige Preisniveaustabilität zu garantieren.

Als Indiz für eine eingeschränkte Unabhängigkeit gelten Daten zu den längerfristigen Inflationserwartungen, die sich entweder direkt aus Umfragen unter professionellen Prognostikern ergeben oder sich indirekt aus Finanzmarktinstrumenten ableiten lassen (*Europäische Zentralbank* 2011, 2012). Wichtigste Quelle von umfragebasierten Indikatoren für die längerfristigen Inflationserwartungen in Europa ist der vierteljährlich durchgeführ-

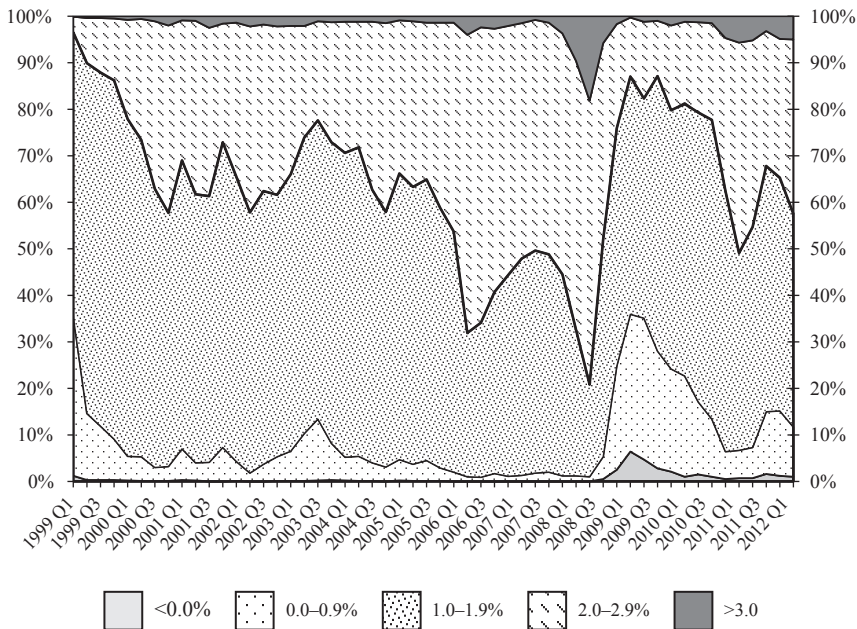


Abbildung 1: Inflationserwartungen für die Euro-Zone (1999–2012),  
ECB Survey of Professional Forecasters, eigene Darstellung

te *Survey of Professional Forecasters* (SPF), der auf der Website der EZB veröffentlicht wird.<sup>2</sup> Der SPF liefert Informationen über längerfristige, einen Prognosezeitraum von fünf Jahren umfassende Inflationserwartungen. Diese bewegen sich seit Anfang 2001 in einem Intervall zwischen 1,80% und 2,03% p.a. im Mittelwert, wobei jedoch seit Ausbruch der Finanzkrise eine höhere Volatilität in den Inflationserwartungen festzustellen ist; einen deutlicheren Anstieg in den Inflationserwartungen zeigen allerdings die Umfrageergebnisse von *Consensus Economics* und vom *Euro Zone Barometer*. In dieselbe Richtung deutet auch Abbildung 1, die die im SPF seit Anfang 1999 jeweils für einen Prognosezeitraum von vier Quartalen abgegebenen Inflationsprognosen zeigt. Sie verdeutlicht, dass seit Anfang 2009 der Anteil der Respondenten, die mittelfristig eine Inflationsrate von über 2% p.a. erwarten, beträchtlich angestiegen ist, und zwar von weniger als 15% Anfang 2009 auf mehr als 40% zu Beginn des Jahres 2012 (Lamla/Sturm 2012).

<sup>2</sup> Zur Methodik siehe Bowles et al. (2007). Daneben werden umfragebasierte Inflationsprognosen auch von *Consensus Economics* und von *MJEconomics* (dem *Euro Zone Barometer*) veröffentlicht.

Befürworter des *Programms für die Wertpapiere* verweisen auf die Besonderheiten der Finanzpolitik in einer Währungsunion, wo die Geldpolitik für einzelne Mitgliedsstaaten heteronom ist und auf supranationaler Ebene festgelegt wird. Weil sich die Gebietskörperschaften in einer Währung verschulden müssen, die sie nicht kontrollieren, können selbst solvente öffentliche Schuldner ihren Gläubigern nicht immer garantieren, dass sie stets über genügend Liquidität verfügen, um die Schuld bei Fälligkeit zu bedienen. Befürchten Anleger, dass sie ihr Geld nicht in jedem Fall zurückerhalten, legen sie es anderweitig an, was die Märkte für Staatsanleihen instabil macht und die Gefahr von Ansteckungseffekten schafft. Um dies zu verhindern, sollte die EZB mit dem Mandat ausgestattet werden, für Finanzmarktstabilität zu sorgen, und ihr erlaubt werden, als Käufer von Staatsanleihen auf Primär- oder Sekundärmärkten aufzutreten. Zweckgesellschaften, wie der EFSF oder der ESM, seien dazu nicht in der Lage, weil sie nicht über genügend *Feuerkraft* verfügen und deshalb niemals glaubwürdig als LoLR für öffentliche Schuldner agieren können (De Grauwe 2011a, 2011b; Wyplosz 2011; Buiter/Rahbari 2012a, 2012b).

Diesem Stabilisierungseffekt steht jedoch entgegen, dass die Funktion einer Notenbank als LoLR für öffentliche Schuldner aus den bereits genannten Gründen mit einem Glaubwürdigkeitsverlust der Geldpolitik und mit der Erwartung einer im Durchschnitt höheren Inflationsrate verbunden sein kann. Da hohe Inflationserwartungen über den *Fisher-* oder *Preiserwartungseffekt* mit höheren Nominalzinsen verbunden sind, steigt auch die Zinsbelastung für öffentliche Schuldner und damit die Gefahr, einer fundamental begründeten Staatsschuldenkrise ausgesetzt zu sein. Dieser zweite Effekt wirkt dem oben beschriebenen Stabilisierungseffekt eines Ankaufs von Staatsanleihen entgegen, und es bleibt zumindest offen, welcher Effekt überwiegt.

Deshalb nimmt der vorliegende Beitrag diese Diskussion zum Anlass, um den Zusammenhang zwischen Notenbankunabhängigkeit und Finanzmarktkrise zu analysieren und zu fragen, ob mit zunehmendem Abhängigkeitsgrad der Notenbank das Risiko einer Staatsschuldenkrise zu- oder abnimmt. Dazu wird eine Staatsschuldenkrise als Situation verstanden, in der ein öffentlicher Zahlungsausfall erklärt werden muss, weil die Steuereinnahmen nicht mehr ausreichen, um den Schuldendienst zu gewährleisten. Unter einer unabhängigen Notenbank soll, der Literatur folgend (Vollmer 2005), ein Regelwerk verstanden werden, wodurch geldpolitische Entscheidungen aus dem politischen Willensbildungsprozess herausgenommen werden. Dies wird in der Literatur häufig dahingehend interpretiert, dass der geldpolitische Entscheidungsträger dem Inflationsziel ein höheres Gewicht als der Medianwähler beimisst, d. h. die Notenbank verhält sich stärker inflationsavers oder *konservativer* in Bezug auf das Inflationsziel (Rogoff 1985). Eine

zweite, komplementäre Interpretation des Konzepts einer unabhängigen Notenbank besteht darin, dass die Regierung die Entscheidung einer konservativen Zentralbank korrigieren kann, dafür aber fixe politische Kosten tragen muss. Diese Kosten garantieren eine beschränkte Autonomie der Notenbank, die sich allerdings bei starken makroökonomischen Angebotschocks anpassend verhält, um nicht von der Regierung überstimmt zu werden (Lohmann 1992).

Um die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Zentralbankunabhängigkeit und Staatsschuldenkrise zu analysieren, soll nachfolgend ein Modellrahmen verwendet werden, der sich aus zwei Elementen zusammensetzt: Dem Ansatz von *Romer* (2011) zur Erklärung fundamentaler versus spekulativer Staatsschuldenkrisen und dem Standardmodell zur Erklärung der Auswirkung von Notenbankunabhängigkeit von *Rogoff* (1985), das an *Barro/Gordon* (1983a, 1983b) anknüpft und einen *konservativen* Zentralbankpolitiker unterstellt. Auf die Möglichkeit eines Überstimmens der Zentralbank durch die Regierung wird hier nicht eingegangen. Neu ist die hier versuchte Kombination beider Modellelemente. Dazu wird das Standardmodell einer Staatsschuldenkrise um den Einfluss der Geldpolitik erweitert, die durch Setzen der Inflationsrate die Nominalzinssätze und die dem Staatshaushalt zufließende *Seigniorage* (d.h. den Monopolgewinn der Notenbank aus der Basisgeldproduktion) beeinflusst. Ergebnis der nachfolgenden Analyse ist, dass die öffentlichen Nettoeinnahmen mit wachsender Inflationsrate abnehmen, weil die Zunahme der Seigniorage immer geringer ausfällt als die zusätzlichen Zinsbelastungen der öffentlichen Haushalte durch steigende Nominalzinssätze. Damit wird es für eine unabhängige Notenbank leichter, spekulativ begründeten Staatsschuldenkrisen vorzubeugen, weil sie eine niedrigere Inflationsrate herbeiführen wird.

Der Rest des Beitrags ist wie folgt strukturiert: Abschnitt B. abstrahiert zunächst von der Existenz einer Zentralbank und präsentiert das *Romer*-Modell zur Erklärung spekulativer und fundamentaler Ursachen von Staatsschuldenkrisen. Abschnitt C. erweitert diesen Modellrahmen um eine partiell unabhängige, d.h. konservative Notenbank, die die Inflationsrate setzt und dadurch die Möglichkeit einer spekulativen Staatsschuldenkrise beeinflusst. Es wird gefragt, wie eine Veränderung im Unabhängigkeitsgrad der Zentralbank die Gefahr einer Staatsschuldenkrise beeinflusst. Abschnitt D. fasst die Ergebnisse kurz zusammen.

## B. Spekulative versus fundamentale Ursachen von Staatsschuldenkrisen

Um das Auftreten von Staatsschuldenkrisen zu erklären, sei – *Romer* (2011) folgend – eine einperiodige Modellökonomie mit zunächst zwei Gruppen von (risikoneutralen) Akteuren betrachtet, nämlich die Regierung und private Investoren (*Publikum*); die Notenbank als weiterer Akteur wird erst im nächsten Abschnitt eingeführt. Zu Beginn der Periode leistet die Regierung gegebene Staatsausgaben, die sie durch Ausgabe von Staatsanleihen  $D$  in gleicher Höhe finanziert; die Anleihen müssen zum Periodenende zurückbezahlt werden, wobei der Zinsfaktor  $R \geq 1$  beträgt. Ebenfalls zum Periodenende erzielt die Regierung Steuereinnahmen  $T \in [T^{\text{Min}}, T^{\text{Max}}]$ , die zur Bedienung der Staatsschuld  $R \cdot D$  verwendet werden. Die Höhe der Steuereinnahmen ist von der Regierung nicht beeinflussbar, sondern zufällig, wobei  $F(T)$  die Verteilungsfunktion und  $f(T)$  die Dichtefunktion benennen. Kommt es zu einem Zahlungsausfall, ist dieser annahmegemäß vollständig, d. h. die Regierung leistet entweder eine Zahlung in Höhe von  $RD$  oder zahlt gar nichts (damit beträgt der *Haircut* 100 %).

Die Investoren erzielen einen risikolosen alternativen Zinsfaktor  $\bar{R} \geq 1$ , beispielsweise durch eine Anlage im Ausland, wobei von einem Wechselkursrisiko abgesehen sei. Arbitragefreiheit herrscht, wenn der erwartete Ertrag einer Inlandsanlage mit dem (sicheren) Ertrag einer Auslandsanlage übereinstimmt, sodass im Kapitalmarktgleichgewicht folgende Bedingung erfüllt ist:

$$(1a) \quad 0 \cdot \pi + R \cdot (1 - \pi) = \bar{R}$$

oder

$$(1b) \quad \pi = \frac{R - \bar{R}}{R} = 1 - \frac{\bar{R}}{R} \geq 0,$$

wobei  $\pi$  die von den Investoren erwartete Wahrscheinlichkeit für einen Staatsbankrott (*Ausfallwahrscheinlichkeit*) bezeichnet. Die nachfolgende Abbildung 2 zeigt  $\pi$  in Abhängigkeit von  $R$  als konkave Linie, wobei gilt:  $\pi = 0$  für  $R = \bar{R}$ . Sofern  $\pi$  zunimmt, muss  $R$  ansteigen, damit die Investoren weiterhin bereit sind, inländische Staatsschuldtitel zu halten. Für  $R \rightarrow \infty$  nähert sich  $\pi$  dem Wert Eins an.

Die Regierung kann ihre Staatsschuld nicht mehr bedienen, sofern die Steuereinnahmen  $T$  kleiner als  $R \cdot D$  ausfallen. Deshalb ist die fundamental begründete Ausfallwahrscheinlichkeit für einen Staatsbankrott bei Nichtexistenz einer Zentralbank identisch mit der Wahrscheinlichkeit für zu geringe

ge Steuereinnahmen:  $\Pr(T < RD)$ . Sofern die Dichtefunktion  $f(T)$  glockenförmig verläuft, weisen die Verteilungsfunktion  $F(T)$  und der Graph von  $\Pr(T < RD)$  in Abbildung 2 einen S-förmigen Verlauf auf, wobei gilt:

$$(2a) \quad \Pr(T < RD) = 0 \quad \text{für } RD < T^{\text{Min}} \quad \text{und}$$

$$(2b) \quad \Pr(T < RD) = 1 \quad \text{für } RD > T^{\text{Max}}.$$

Im Gleichgewicht müssen folgende beiden Bedingungen zugleich erfüllt sein:

- Der Zinsfaktor  $R$  erfüllt die Bedingung (1) für Arbitragefreiheit, d.h. Investoren sind für eine gegebene Ausfallwahrscheinlichkeit  $\pi$  bereit, die Staatsschuldtitel zu halten.
- Sofern die Investoren rationale Erwartungen bilden, muss die erwartete mit der fundamental begründeten Ausfallwahrscheinlichkeit übereinstimmen, d.h. es muss gelten:

$$(3) \quad \pi = \Pr(T < RD).$$

Dies ist in den Punkten  $A$  und  $B$  in Abbildung 2 der Fall, wo sich die beiden Kurvenzüge  $\pi$  und  $\Pr(T < RD)$  schneiden. Darüber hinaus existiert ein (in der Abbildung nur angedeutetes) drittes Gleichgewicht  $C$ , denn die beiden Kurvenzüge schneiden sich auch für  $\pi \rightarrow 1$  und  $R \rightarrow \infty$ .

- In Punkt  $A$  ist  $\pi$  niedrig und die Steuereinnahmen reichen mit hoher Wahrscheinlichkeit aus, um die Staatsschuld zu bedienen. Damit halten die Investoren inländische Staatsanleihen zu einem niedrigen Zinsfaktor nahe bei  $\bar{R}$ .
- In Punkt  $C$  gilt  $\pi = 1$  und die Steuereinnahmen reichen in keinem Fall aus, um die Staatsschuld zu bedienen. Damit wollen die Investoren auch keine Staatsanleihen halten.

Während die Punkte  $A$  und  $C$  stabile Gleichgewichte darstellen, beschreibt Punkt  $B$  ein instabiles Gleichgewicht. Gilt  $\pi > \pi_B$ , verlangen die Investoren ein höheres  $R$ , wodurch  $\Pr(T < RD)$  zunimmt. Dadurch passen die Investoren ihre Erwartung  $\pi$  an, und dieser Prozess dauert an, bis Punkt  $C$  erreicht ist. Gilt  $\pi < \pi_B$ , findet der gegenläufige Prozess statt, bis Punkt  $A$  erreicht ist.

Der vorstehende Modellrahmen erlaubt es, fundamentale von spekulativen Ursachen für Staatsschuldenkrisen zu unterscheiden. Angenommen, die Volkswirtschaft befindet sich anfänglich in dem stabilen Gleichgewicht  $A$ . Steigt dann beispielsweise der risikolose Zinsfaktor  $\bar{R}$  an, verschiebt sich





fundamental begründete Ausfallwahrscheinlichkeit  $\Pr(T < RD)$  zunimmt und ein Anpassungsprozess stattfindet, der erst im inferioren Gleichgewicht  $C$  endet.

Abbildung 2 verdeutlicht auch, dass die Gefahr solch einer spekulativen Staatsschuldenkrise von den Rahmenbedingungen abhängt und mit sich verschlechternden Fundamentaldaten zunimmt. Nimmt die Staatsverschuldung  $D$  zu oder werden hohe Steuereinnahmen weniger wahrscheinlich, verlagert sich der Kurvenzug  $\Pr(T < RD)$  nach links/oben; steigt der risikolose Zinsfaktor  $\bar{R}$  verschiebt sich der Graph  $\pi$  nach rechts/unten. Beides hat zur Konsequenz, dass der instabile Gleichgewichtspunkt  $B$  und der stabile Punkt  $A$  sich annähern, sodass eine geringere Erhöhung von  $\pi$  (oder eine geringere Abstufung im Länderrating) ausreicht, um eine spekulative Staatsschuldenkrise auszulösen. Die Gefahr einer spekulativen Staatsschuldenkrise ist damit höher in Volkswirtschaften mit geringer Steuerbasis, hohem Staatsschuldenstand oder leichterem Zugang zu risikolosen Alternativen im Ausland. Sie hängt aber auch vom Grad der Unabhängigkeit der Zentralbank ab, wie jetzt zu zeigen sein wird.

## C. Notenbankregime und Staatsinsolvenz

### I. Modellrahmen

Um den Einfluss von Notenbank(un)abhängigkeit auf das Auftreten von spekulativ begründeten Staatsschuldenkrisen zu erfassen, sei der bisherige Modellrahmen um eine Zentralbank als dritten Akteur erweitert, die die Geldpolitik durchführt und in der Lage ist, die Inflationsrate vollständig zu kontrollieren. Das Publikum bildet rationale Inflationserwartungen  $g_p^* = E[g_p]$ , die in einer noch zu spezifizierenden Weise Einfluss auf den (logarithmierten) gesamtwirtschaftlichen Output  $y$  haben. Es möchte durch die Geldpolitik nicht getäuscht werden, um keine Einkommens- oder Vermögensumverteilungen zu erleiden, und versucht deshalb, die von der Notenbank gewählte Inflationsrate korrekt zu antizipieren.

Die Präferenzen der Zentralbank in der Modellökonomie bezüglich der möglichen Kombinationen aus Output und Inflation werden durch folgende Verlustfunktion  $L$  beschrieben (Rogoff 1985):

$$(4) \quad L = \frac{1}{2} \lambda (y - y^n - k)^2 + \frac{1}{2} (1 + d) g_p^2,$$

wobei  $y$  den (logarithmierten) tatsächlichen Output,  $y^n$  den (ebenfalls logarithmierten) natürlichen Output,  $k \geq 0$  einen (konstanten) Parameter und  $g_p$  die tatsächliche Inflationsrate benennt. Der Parameter  $\lambda$  bezeichnet das

Gewicht des Outputziels relativ zum Inflationsziel und sei nachfolgend zur Vereinfachung auf  $\lambda = 1$  normiert. Gemäß (4) strebt die Zentralnotenbank an:

- den (logarithmierten) Output  $y$  auf einem Zielniveau  $y^{Ziel} = y^n + k$  zu stabilisieren, der für  $k > 0$  über dem (logarithmierten) natürlichen Output-niveau  $y^n$  liegt; Abweichungen von  $y$  von  $y^{Ziel}$  sind also unerwünscht, wobei der Verlust umso höher ist, je mehr  $y$  vom Zielwert abweicht; sowie
- die Inflationsrate  $g_P$  ebenfalls auf einem Zielniveau  $g_P^{Ziel} = 0$  zu stabilisieren, wobei auch hier Abweichungen der Inflationsrate vom Zielwert in beide Richtungen unerwünscht sind und der Verlust mit den Abweichungen überproportional ansteigt.

Dabei gibt der Parameter  $d$  (mit:  $0 \leq d \leq \infty$ ) den Grad der Unabhängigkeit der Zentralbank von der Regierung wieder. Je höher  $d$  ausfällt, desto größer ist das Gewicht, das die Notenbank dem Inflationsziel relativ zum Outputziel beimisst, und desto *konservativer* ist die Zentralbank in Bezug auf das Inflationsziel. Für  $d = 0$  ist die Zentralbank völlig abhängig, weil sie das Inflationsziel genauso wie die Regierung gewichtet; für  $d \rightarrow \infty$  ist die Notenbank völlig unabhängig, weil sie dem Inflationsziel absolute Priorität beimisst.

Das realwirtschaftliche Umfeld in der Modellökonomie wird durch eine modifizierte *Lucas*-Angebotsfunktion (*Lucas* 1973) erfasst, die den Zusammenhang zwischen Output und Inflationsrate beschreibt:

$$(5) \quad y = y^n + a(g_P - g_P^*) - \gamma\pi,$$

wobei  $a > 0$  einen konstanten Parameter benennt, der zur Vereinfachung ebenfalls auf  $a = 1$  normiert sei. Gleichung (5) gibt an, dass die Zentralbank durch Überraschungsinflation imstande ist, positive Outputeffekte zu generieren; von Zufallsschocks auf den tatsächlichen Output sei abgesehen. Gleichung (5) unterstellt zudem, dass ein Anstieg der Ausfallwahrscheinlichkeit  $\pi$  für öffentliche Anleihen wie ein adverser gesamtwirtschaftlicher Angebotsschock wirkt und den tatsächlichen (logarithmierten) Output reduziert. Dieser negative Zusammenhang zwischen  $\pi$  und  $y$  wird hier neu eingeführt und lässt sich damit begründen, dass ein steigendes Länderrisiko auch zu steigenden Risikoaufschlägen bei Zinsen für Bankenkredite führt, was über eine sinkende Investitionsnachfrage den (logarithmierten) Output  $y$  senkt.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Für solch eine *Sovereign-to-bank-contagion* gibt es verschiedene empirische Indizien (*Deutsche Bundesbank* 2011; *Constancio* 2011): Erstens hängen innerhalb

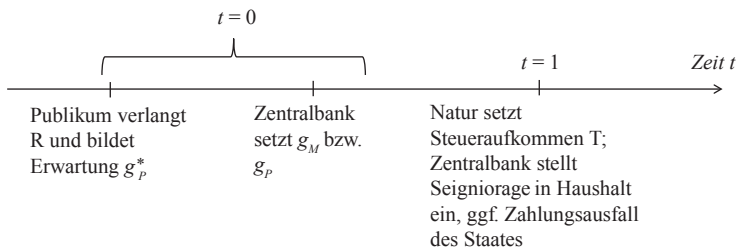


Abbildung 3: Spielsequenz im Modell einer Staatsschuldenkrise

Diese Bestandteile des *Barro-Gordon*-Modells werden in das *Romer*-Modell aus dem vorhergehenden Abschnitt integriert. Dazu sei zunächst vereinfachend unterstellt, dass die Steuereinnahmen gleichmäßig im Intervall  $[T^{\text{Min}}; T^{\text{Max}}]$  verteilt sind, sodass für die Dichtefunktion gilt:

$$(6) \quad f(T) = \frac{1}{T^{\text{Max}} - T^{\text{Min}}},$$

wobei wir nachfolgend zudem  $T^{\text{Min}} = 1$  setzen, sodass für die Verteilungsfunktion für jedes Steueraufkommen  $(\bar{T})$  folgt:

$$(7) \quad F(\bar{T}) = \int_{T^{\text{Min}}=1}^{\bar{T}} f(T) dT = \frac{\bar{T} - 1}{T^{\text{Max}} - 1}.$$

Schließlich setzen wir später  $D = 1$ , d.h. unterstellen, dass die Steuereinnahmen stets ausreichen, um die Staatsschuld zurückzubezahlen (nicht aber, um die Zinszahlung zu leisten). Alle vereinfachenden Annahmen dienen dazu, das Modell lösbar zu halten (siehe dazu auch die Diskussion in Abschnitt III.).

Die Spielsequenz ist wie in Abbildung 3 dargestellt: Zuerst bildet das Publikum seine Inflationserwartung  $g_p^*$  und setzt einen Zinsfaktor  $R$ , zu dem es die inländische Staatsschuld zu halten bereit ist. Danach legt die Zentralbank das Geldmengenwachstum  $g_M$  und damit die tatsächliche Infla-

---

eines Landes die Prämien für Kreditausfallversicherungen (credit default swaps; CDS) von Staaten und von Banken eng zusammen. Zweitens sind seit Ausbruch der Finanzkrise im August 2007 zwei Drittel der Banken eines Landes innerhalb von sechs Monaten nach Herabstufung ihres Souveräns ebenfalls herabgestuft worden. Drittens scheinen die Prämien für Kreditausfallversicherungen beispielsweise für französische Banken, die in besonderem Maße Staatsschuldtitel aus Ländern mit hohen Staatsschulden halten, stark von den CDS-Prämien für öffentliche Schuldner in diesen Ländern abzuhängen. Siehe auch *Vollmer* (2012).

tionsrate  $g_P$  fest. Schließlich werden alle Steuerzahlungen  $T$  generiert, die Notenbank stellt die Seigniorage in den Staatshaushalt ein, und der öffentliche Schuldner zahlt seine Verbindlichkeiten zurück, sofern er dazu in der Lage ist, oder erklärt den Zahlungsausfall, wenn er nicht vollständig zurückzahlen kann. Da Entscheidungen nur auf den ersten beiden Stufen getroffen werden, liegt ein zweistufiges Spiel vor.

## II. Inflationsrate und Ausfallwahrscheinlichkeit im Gleichgewicht

Die Lösung dieses zweistufigen Spiels erfolgt durch Rückwärtsinduktion, beginnend mit der zweiten Stufe, in der der Geldpolitiker das Geldmengenwachstum und damit die tatsächliche Inflationsrate wählt. Einsetzen der *Lucas*-Angebotsfunktion (5) in die Verlustfunktion (4) ergibt:

$$(8) \quad L = \frac{1}{2} (g_P - g_P^* - \gamma\pi)^2 + \frac{1}{2} (1+d) g_P^2,$$

wobei vereinfachend  $k = 0$  gesetzt wurde.<sup>4</sup> Die notwendige Bedingung für ein Minimum lautet:

$$(9a) \quad \frac{\partial L}{\partial g_P} = g_P - g_P^* - \gamma\pi + (1+d) g_P \stackrel{!}{=} 0$$

oder

$$(9b) \quad g_P = \frac{g_P^* + \gamma\pi}{2+d}.$$

Auf der ersten Stufe wählen die Marktteilnehmer ihre (rationalen) Inflationserwartungen  $g_P^* = E[g_P]$  mit:

$$(10) \quad g_P^* = \frac{\gamma\pi}{1+d}.$$

Einsetzen von (10) in (9b) ergibt für die gleichgewichtige Inflationsrate:

$$(11) \quad g_P = \frac{\frac{\gamma\pi}{1+d} + \gamma\pi}{2+d} = \frac{\gamma\pi}{1+d}.$$

---

<sup>4</sup> Der Parameter  $k$  wurde anfänglich größer Null gesetzt, weil ansonsten kein Inflationsbias bestehen und kein Grund vorliegen würde, eine unabhängige Zentralbank einzuführen. Die nachfolgenden Ergebnisse dürften sich allerdings für  $k > 0$  nicht substantiell ändern.

Ebenfalls auf der ersten Stufe wird für gegebene Ausfallwahrscheinlichkeiten  $\pi$  die Rendite  $R$  festgelegt. Allerdings muss jetzt die Existenz einer positiven Inflationsrate berücksichtigt werden, wodurch sich die Bedingung für Arbitragefreiheit aus dem vorhergehenden Abschnitt wie folgt modifiziert (Calvo 1988):

$$(12) \quad R \cdot (1 - \pi) \cdot P_0 = P_1 \cdot \bar{R},$$

mit  $P_0$  als das aktuelle Preisniveau und  $P_1$  als das für das Periodenende erwartete Preisniveau. Gleichung (12) ist die *Fisher*-Gleichung, wonach der erwartete nominale Ertrag einer Inlandsanlage zum Ende der Anlageperiode übereinstimmen muss mit dem nominalen Ertrag einer Auslandsanlage zum Ende der Anlageperiode. Sofern Preisniveaustabilität herrscht, gilt  $P_0 = P_1$ , und wir erhalten Gleichung (1) aus dem ursprünglichen *Romer*-Modell.

Setzt man vereinfachend  $P_0 = 1$ , folgt für die Rendite  $R$  wegen  $P_1 = P_0(1 + g_P^*) = (1 + g_P^*)$ :

$$(13a) \quad R = \bar{R} \cdot \frac{1 + g_P^*}{1 - \pi}.$$

oder nach Einsetzen von (10):

$$(13b) \quad R = \bar{R} \cdot \frac{1 + \frac{\gamma\pi}{1+d}}{1 - \pi} = \frac{\bar{R}}{1 - \pi} \left( 1 + \frac{\gamma\pi}{1+d} \right).$$

Die Zentralbank nimmt durch Setzen von  $g_P$  zusätzlich auch Einfluss auf die fundamental begründete Wahrscheinlichkeit und damit auf die Wahrscheinlichkeit, dass die Steuereinnahmen nicht ausreichen, um den Schuldendienst zu leisten. Fiskalische Bedeutung hat die Geldpolitik insbesondere über den Monopolgewinn (*Seigniorage*  $S$ ), den sie aus der Produktion von Basisgeld  $M$  erzielt und zu Periodenende in den Staatshaushalt einstellt. Berücksichtigt man dies, folgt für die fundamental begründete Wahrscheinlichkeit:

$$(14) \quad \Pr(T + S < RD),$$

wobei für  $S$  gilt (Agénor/Montiel 2008; Romer 2011):

$$(15) \quad S = \frac{\dot{M}}{P} = \frac{\dot{M}}{M} \cdot \frac{M}{P} = g_M \cdot m = g_m \cdot m + g_P \cdot m = \dot{m} + g_P \cdot m,$$

mit  $\dot{M} := \frac{dM}{dt}$ ;  $g_M := \frac{\dot{M}}{M}$ ;  $m := \frac{M}{P}$ ;  $g_m := \frac{\dot{m}}{m}$  sowie  $\dot{m} := \frac{d(M/P)}{dt}$ .

Seigniorage entsteht, wenn die Notenbank realwertgesicherte Aktiva im Austausch gegen Zentralbankgeld erwirbt. Sie setzt sich aus zwei Komponenten zusammen. Die erste Gewinnkomponente auf der rechten Seite von Gleichung (15) beschreibt den Gewinn aus der Geldproduktion, der sich aus einem steigenden Realkassenbedarf in einer wachsenden Volkswirtschaft ergibt. Die zweite Gewinnkomponente resultiert aus einer über diesen Bedarf hinausgehenden Basisgeldproduktion und wird als *Inflationssteuer* bezeichnet, wobei  $g_P$  als *Steuersatz* und  $m$  als *Steuerbemessungsgrundlage* interpretiert werden können.<sup>5</sup>

Nachfolgend sei unterstellt, dass die Wirtschaftssubjekte einen konstanten und auf Eins normierten Realkassenbestand zu halten wünschen, sodass gilt  $m = 1$  und  $\dot{m} = 0$ . Dann folgt  $S = g_P$  (zur Diskussion siehe ebenfalls Abschnitt III.). Damit ist die Realkassenhaltung unabhängig von der Höhe der Inflationsrate, und die Zentralbank generiert keine Monopolgewinne, indem sie einen wachsenden Realkassenbedarf des Publikums befriedigt. In diesem Fall beträgt die fundamental begründete Ausfallwahrscheinlichkeit:

$$(16a) \quad \frac{1}{T^{\text{Max}} - 1} [RD - (1 + g_P)]$$

oder nach Einsetzen von (11), sofern man jetzt  $D = 1$  setzt:

$$(16b) \quad R = \pi(T^{\text{Max}} - 1) + \left(1 + \frac{\gamma\pi}{1+d}\right).$$

Gleichsetzen von (13b) und (16b) ergibt:

$$\frac{\bar{R}}{1-\pi} \left(1 + \frac{\gamma\pi}{1+d}\right) = \pi(T^{\text{Max}} - 1) + \left(1 + \frac{\gamma\pi}{1+d}\right).$$

Wir setzen vereinfachend  $\bar{R} = 1$ ; durch Umformung erhält man für  $a := 1 + d$ :

$$(17) \quad \pi \cdot (T^{\text{Max}} - 1)(1 - \pi)a - \pi a - \gamma\pi^2 = 0.$$

Diese quadratische Gleichung hat folgende zwei Lösungen:

$$(18) \quad \pi_A = 0$$

---

<sup>5</sup> Manchmal wird für die Inflationssteuer auch  $i \cdot m$  gesetzt, wobei  $i$  den Nominalzinssatz bezeichnet. Diese Definition ist mit der hier verwendeten identisch, da der Realzinssatz gleich Null gesetzt wurde und mithin gilt:  $i = g_P$ . Zu verschiedenen Abgrenzungen der Inflationssteuer siehe auch *Drazen* (1985).

und

$$(19) \quad \pi_B = \frac{T^{\text{Max}}a - 2a}{T^{\text{Max}}a - a + \gamma} = \frac{T^{\text{Max}} - 2}{T^{\text{Max}} - 1 + \frac{\gamma}{a}}.$$

Die Wahrscheinlichkeit  $\pi_B$  ist positiv für  $T^{\text{Max}} > 2$ . Sofern  $T^{\text{Max}} \leq 2$ , gilt:  $\pi_B = 0$ , da negative Wahrscheinlichkeiten nicht möglich sind; in diesem Fall sind die beiden Gleichgewichte  $A$  und  $B$  identisch. Da für die fundamental begründete Wahrscheinlichkeit gilt:  $\Pr(T < RD - S) = 1$ , und auch die von den Investoren erwartete Ausfallwahrscheinlichkeit  $\pi$  mit wachsendem  $R$  gegen Eins konvergiert, existiert ein drittes Gleichgewicht  $C$  mit  $\pi_C = 1$ .

Es interessiert primär, welchen Einfluss der Parameter  $d$  auf die Ausfallwahrscheinlichkeit  $\pi_B$  im instabilen Gleichgewicht  $B$  hat. Es gilt wegen  $a := 1 + d$ :

$$(20) \quad \frac{\partial \pi_B(d)}{\partial a} = \frac{(T^{\text{Max}} - 2) \cdot \frac{\gamma^2}{(1 + d)^2}}{\left(T^{\text{Max}} - 1 + \frac{\gamma}{1 + d}\right)^2} > 0,$$

sofern  $T^{\text{Max}} > 2$  erfüllt ist. Dann führt ein Anstieg im Unabhängigkeitsgrad  $d$  der Zentralbank zu einem Anstieg der *kritischen* Wahrscheinlichkeit, ab der eine spekulative Staatsschuldenkrise als Folge sich selbst erfüllender Erwartungen droht. Je unabhängiger die Notenbank ist, desto geringer ist die Gefahr einer spekulativen Staatsschuldenkrise.

Ferner gilt:

$$(21) \quad \frac{\partial \pi_B(d)}{\partial T^{\text{Max}}} = \frac{1 + \frac{\gamma}{1 + d}}{\left(T^{\text{Max}} - 1 + \frac{\gamma}{1 + d}\right)^2} > 0,$$

sodass auch ein Anstieg der Steuerobergrenze zu einer Zunahme der *kritischen* Ausfallwahrscheinlichkeit führt. Damit sind neben Ländern mit unabhängiger Notenbank auch solche mit hohen maximalen Steuereinnahmen besser gegen eine spekulative Staatsschuldenkrise abgesichert.

Abbildung 4 zeigt Gleichungen (13b) und (16b) für zwei unterschiedliche Unabhängigkeitsgrade  $d_1 < d_2$  der Notenbank (wobei die Linien für die unabhängigere Notenbank  $d_2$  durchgezogen gezeichnet sind). Die Linien für die fundamental begründete Ausfallwahrscheinlichkeit  $\Pr(T + S < RD)$  verlaufen wegen der Annahme der Gleichverteilung der Steuereinnahmen jeweils linear; sie schneiden beide die Abszisse bei  $R = T^{\text{Min}} = 1$  und erreichen  $\pi = 1$  bei  $R = [T^{\text{Max}} + g_p(d)]$ , wobei die Gerade für die unabhängi-



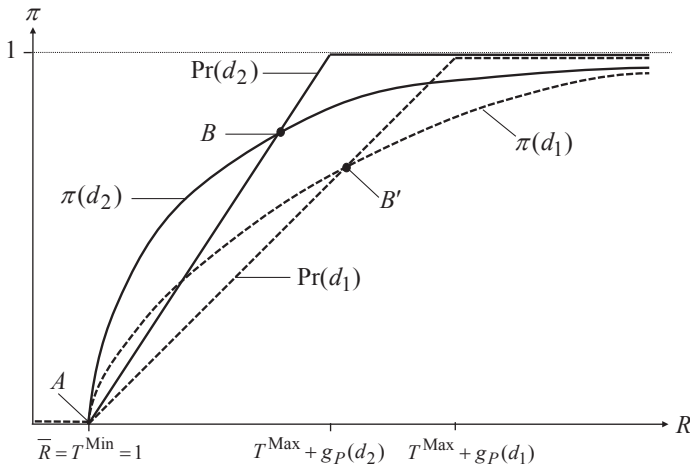


Abbildung 4: Zentralbankunabhängigkeit und Wahrscheinlichkeit eines Staatsbankrotts

gere Zentralbank wegen  $g_P(d_2) < g_P(d_1)$  steiler verläuft. Die Punkte  $B$  bzw.  $B'$  markieren die instabilen Gleichgewichte, wobei Punkt  $B$  für die unabhängigere Zentralbank gilt. Aus der Abbildung wird deutlich, dass das instabile Gleichgewicht vom Unabhängigkeitsgrad  $d$  abhängt, sodass für unabhängige Notenbanken (mit  $d = d_2$ ) eine sehr viel stärkere Veränderung von  $\pi$  notwendig wird, um eine spekulative Staatsschuldenkrise auszulösen.

Im Ergebnis führt ein Anstieg im Unabhängigkeitsgrad der Notenbank in dem hier vorgestellten Modellrahmen nicht nur zu einer Abnahme der gleichgewichtigen Inflationsrate, sondern reduziert auch die Gefahr des Eintritts einer spekulativen Staatsschuldenkrise. Notenbankunabhängigkeit befördert also beides, Preisstabilität und Finanzmarktstabilität. Letzteres ist darin begründet, dass eine Abnahme im Unabhängigkeitsgrad der Zentralbank den Kurvenzug  $\pi$  stärker nach rechts/unten verlagert als die Gerade  $\text{Pr}(T + S < RD)$ , weil der *Preiserwartungseffekt* eines Anstiegs von  $g_P$  auf  $R$  den *Seigniorage-Effekt* überwiegt. Anders formuliert: Sinkt  $d$ , steigt gemäß (11) die gleichgewichtige Inflationsrate an. Dies erhöht gemäß (13b) den von den Investoren gewünschten Zinsfaktor  $R$  überproportional, wohingegen  $R$  gemäß (16b) nur proportional ansteigen muss. Deshalb muss die Ausfallwahrscheinlichkeit  $\pi$  zum Ausgleich sinken.

### III. Diskussion

Das hier abgeleitete Ergebnis beruht auf einer Reihe von vereinfachenden Annahmen, und es ist zweckmäßig zu überprüfen, wie kritisch sie sind. Zentral war erstens die Annahme, dass das Steueraufkommen  $T$  exogen ist und nicht von der gewählten Inflationsrate abhängt. Diese Annahme wird hinfällig, wenn sich die Nominaleinkommen mit steigendem Preisniveau aufblähen und damit auch die Steuerbemessungsgrundlage zunimmt. Dann sinkt die fundamental begründete Wahrscheinlichkeit  $\Pr(T + S < RD)$  für einen Staatsbankrott, und Inflation geht mit abnehmender – anstatt zunehmender – Gefahr einer Staatsschuldenkrise einher. Jedoch kann die hier unterstellte Konstanz von  $T$  mit dem Argument verteidigt werden, dass die Steuererhebung wegen *collection lags* häufig hinter der Inflationsentwicklung herhinkt, sodass die realen Steuereinnahmen mit steigender Inflation sogar sinken (Agénor/Montiel 2008). Zudem sind in Ländern mit Staatsschuldenkrisen häufig schattenwirtschaftliche Aktivitäten verbreitet, sodass die Steuereinnahmen kaum die wirtschaftliche Aktivität in diesen Ländern widerspiegeln.

Zweitens war unterstellt, dass die Notenbank durch Setzen des (Basis-) Geldmengenwachstums  $g_M$  die Inflationsrate  $g_P$  steuern und die Seigniorage  $S$  festlegen kann, weil der Realkassenbedarf des Publikums konstant bleibt ( $\dot{m} = 0$ ) und auf Eins normiert war ( $m = 1$ ). Lässt man beide Annahmen fallen, ändern sich die Modellergebnisse, wenn auch jeweils in unterschiedliche Richtungen:

- Geht man zunächst von einer wachsenden Volkswirtschaft und einem steigenden Realkassenbedarf des Publikums aus ( $\dot{m} > 0$ ), kann die Zentralbank Seigniorage auch ohne Inflation generieren, sodass in der obigen Analyse der Preiserwartungseffekt auf den nominalen Zinsfaktor  $R$  und damit auf die Staatsausgaben entfiel. Damit sinkt die fundamental begründete Wahrscheinlichkeit  $\Pr(T + S < RD)$  für einen Staatsbankrott, während die Geldpolitik keinen Einfluss auf die Bedingung für Arbitragefreiheit mehr hat und  $\pi$  von der Geldpolitik unbeeinflusst bleibt. Konsequenz ist ein Anstieg der kritischen Wahrscheinlichkeit  $\pi_B$  im instabilen Gleichgewicht  $B$ .
- Der entgegengesetzte Effekt tritt ein, sofern das Publikum seine Realkassenhaltung mit steigender Inflationsrate reduziert ( $dm/dg_P < 0$ ), weil dann die Seigniorage geringer wird und der Effekt auf die kritische Wahrscheinlichkeit schwächer ausfällt. In diesem Fall bewirkt ein Anstieg der Inflationsrate nicht nur eine Zunahme der Zinsbelastung des Staatshaushalts, sondern auch eine Abnahme der Seigniorage, die die Notenbank in den Staatshaushalt einstellen kann.

Drittens erlaubt es der hier verwendete einperiodige Modellrahmen auch nicht, Wirkungsverzögerungen einer Rettungspolitik zu analysieren. Üblicherweise reagiert die Inflationsrate auf ein erhöhtes Geldmengenwachstum mit einem *time lag* von mehreren Quartalen, sodass der Preiserwartungseffekt sehr viel später als der Seigniorage-Effekt eintritt. Sollte es der Zentralbank gelingen, die Erwartungen der Investoren über die Ausfallwahrscheinlichkeit zu reduzieren und die geschöpfte Überschussliquidität wieder einzusammeln, bevor sie inflationswirksam geworden ist, wäre eine abhängige Notenbank besser in der Lage, die Staatsschuldenkrise zu vermeiden, als eine unabhängige Notenbank.

Viertens basieren die Modellergebnisse auf speziellen numerischen Werten für einige Parameter, die gewählt wurden, um die Analyse einfach (und lösbar) zu halten. Dabei wurde  $T^{\text{Min}} = D = 1$  gesetzt und damit unterstellt, dass die Steuereinnahmen in jedem Fall ausreichen, um die anfängliche Staatsschuld zurückzubezahlen. Allerdings kann es selbst unter diesen extremen Bedingungen zu einer spekulativen Staatsschuldenkrise kommen, wenn  $\pi$  über  $\pi_B$  im Punkt  $B$  ansteigt. Dann reichen Steuereinnahmen und Seigniorage nicht aus, um neben dem Schuldendienst auch die Zinszahlungen zu leisten und der Staatsbankrott tritt mit Sicherheit ein. Ebenfalls unschädlich dürfte die Annahme  $\bar{R} = 1$  sein, wonach die Alternativanlage nicht verzinst wird, weil auch dann eine Zunahme von  $\pi$  über den Punkt  $B$  hinaus zu einem Zinsanstieg im Inland führt, der eine Staatsschuldenkrise zur Folge hat. Damit dürften die Ergebnisse auch ohne Einschränkung auf die gewählten numerischen Werte bestehen bleiben, weil selbst bei Vorliegen günstigerer Parameterwerte ein Staatsbankrott möglich ist.

## D. Zusammenfassung

Gegenstand des vorliegenden Beitrags war die Frage, ob die Zunahme im Unabhängigkeitsgrad einer Notenbank zwangsläufig die Gefahr einer Staatsschuldenkrise erhöht. Diese Frage stellt sich, weil eine unabhängige Notenbank geringere Anreize hat, als LoLR für öffentliche Schuldner zu agieren oder durch Inflation Seigniorage zu generieren. Um die Frage zu beantworten, wurde das Standardmodell zur Erklärung von Staatsschuldenkrisen (Romer 2011) in ein Barro-Gordon-Modell mit konservativer Zentralbank (Rogoff 1985) integriert. Ergebnis war, dass ein Anstieg im Unabhängigkeitsgrad der Zentralbank das Auftreten einer spekulativen Staatsschuldenkrise weniger wahrscheinlich macht, weil der *Seigniorage-Effekt* vom *Preiserwartungseffekt* übertroffen wird. Insofern ist die Frage, ob Zentralbankunabhängigkeit das Entstehen von Staatsschuldenkrisen befördert, zumindest innerhalb des hier gewählten Modellrahmens zu verneinen.

## Literatur

- Agénor, P.-R./Montiel, P. L.* (2008): *Development Macroeconomics*, 3. edition, Princeton.
- Barro, R. J./Gordon, D.* (1983a): A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural-Rate Model, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 91, No. 4, pp. 589–610.
- Barro, R. J./Gordon, D.* (1983b): Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12, No. 1, pp. 101–121.
- Bowles, C. et al.* (2007): The ECB Survey of Professional Forecasters (SPF) – A Review after Eight Years’ Experience, Occasional Paper Series der EZB No. 59, Frankfurt/Main.
- Buiter, W. H./Rahbari, E.* (2012a): The ECB as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Euro Area, CEPR, Discussion Paper No. 8974, London.
- Buiter, W. H./Rahbari, E.* (2012b): Why Does the ECB not Pull its Mouth Where Its Money Is?, The ECB as Lender of Last Resort for Euro Area Sovereigns and Banks, Citi Global Economics View, 27. February 2012.
- Calvo, G.* (1988): Servicing Public Debt: The Role of Expectations, in: *American Economic Review*, Vol. 78, No. 4, pp. 647–661.
- Constâncio, V.* (2011): Contagion and the European Debt Crisis. Keynote lecture by Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB at the Bocconi University/Intesa Sanpaolo Conference on „Bank Competitiveness in the Post-crisis World“ Milan, 10. October 2011, URL: <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp111010.en.html>, [26.10.2012].
- De Grauwe, P.* (2011a): The European Central Bank as a Lender of Last Resort, VoxEU, 18. August 2011, URL: <http://www.voxeu.org/article/european-central-bank-lender-last-resort>, [26.10.2012].
- De Grauwe, P.* (2011b): Why the ECB Refuses to Be a Lender of Last Resort, VoxEU, 28. November 2011, URL: <http://www.voxeu.org/article/why-ecb-refuses-be-lender-last-resort>, [26.10.2012].
- Deutsche Bundesbank* (2011): Finanzstabilitätsbericht, Frankfurt/Main.
- Drazen, A.* (1985): A General Measure of Inflation Tax Revenues, in: *Economics Letters*, Vol. 17, No. 4, pp. 327–330.
- Europäische Zentralbank* (2009): Beschlüsse des EZB-Rats zur allmählichen Rücknahme einiger Sondermaßnahmen, in: *Monatsbericht*, 10. Jg., S. 9–10.
- Europäische Zentralbank* (2011): Jüngste Entwicklung der Inflationserwartungen im Euro-Währungsgebiet, in: *Monatsbericht*, 11. Jg., S. 79–94.
- Europäische Zentralbank* (2012): Bewertung der Verankerung längerfristiger Inflationserwartungen, in: *Monatsbericht*, 12. Jg., S. 69–84.
- Lamla, J./Sturm, J.-E.* (2012): Die EZB und ihre politische Unabhängigkeit, in: *Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 92, Nr. 2, S. 85–88.

- Lohmann, S.* (1992): Optimal Commitment in Monetary Policy: Credibility versus Flexibility, in: *American Economic Review*, Vol. 82, No. 1, pp. 273–286.
- Lucas, R. E.* (1973): Some International Evidence on Output-Inflation Trade-offs, in: *American Economic Review*, Vol. 63, No. 3, pp. 326–334.
- Plenum der Ökonomen* (2011): Stellungnahme zur EU-Schuldenkrise, URL: <http://www.wiso.uni-hamburg.de/lucke/?p=581>, [26.10.2012].
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose* (2012): Deutsche Konjunktur im Aufwind – Europäische Schuldenkrise schwelt weiter, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2012, URL: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/gd-Fruehjahr2012.pdf>, [26.10.2012].
- Rogoff, K.* (1985): The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 100, No. 4, pp. 1169–1189.
- Romer, P.* (2011): *Advanced Macroeconomics*, 4. edition, New York.
- Stark, J.* (2011): Der politische Druck auf die EZB ist enorm, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.11.2011, URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/chefvolkswirt-juergen-stark-im-gespraech-der-politische-druck-auf-die-ezb-ist-enorm-11542088.html>, [26.10.2012].
- Vollmer, U.* (2005): *Geld- und Währungspolitik*, München.
- Vollmer, U.* (2012): Braucht Europa einen „Lender of last resort“ für öffentliche Schuldner?, URL: <http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=9941>, [26.10.2012].
- Wyplosz, C.* (2011): An Open Letter to Dr Jens Weidmann, *VoxEU*, 18. November 2011, URL: <http://www.voxeu.org/article/open-letter-dr-jens-weidmann>, [26.10.2012].

# **Korreferat zum Beitrag von Michael Diemer und Uwe Vollmer**

## **Zentralbankunabhängigkeit und Staatsschuldenkrise**

Von *Theresia Theurl*, Münster

Der Beitrag von *Michael Diemer* und *Uwe Vollmer* setzt sich mit einem höchst relevanten Zusammenhang auseinander, der sowohl in ökonomisch-theoretischer Hinsicht als auch für die aktuelle Wirtschaftspolitik große Bedeutung beanspruchen kann. Die folgenden Kommentare setzen an der aktuellen Bedeutung an, gehen dann auf die zugrundegelegte Modellwelt ein, um abschließend zu fragen, welche konkreten Hinweise aus der Untersuchung für die heutigen Herausforderungen gewonnen werden können.

### **A. Wissenschaftliche Relevanz und wirtschaftspolitische Aktualität**

*Michael Diemer* und *Uwe Vollmer* motivieren ihre Fragestellung mit den Entwicklungen in der Europäischen Währungsunion im Zusammenhang mit der Finanzmarkt- und der staatlichen Verschuldungskrise. Sie setzen es sich zum Ziel, den Zusammenhang zwischen dem Grad der Zentralbankabhängigkeit und dem Auftreten von Staatsschuldenkrisen über den Mechanismus geldpolitischer-inflationswirksamer Effekte zu erklären. Die von ihnen identifizierten Effekte sind gegenläufig und wirken einerseits über die dem Staatshaushalt zufließende *Seigniorage* und andererseits über den *Preiserwartungseffekt*, der in den Nominalzinsen zum Ausdruck kommt, die für die Verschuldung zu bezahlen sind. Im Ergebnis verringert ein Anstieg des Unabhängigkeitsgrades der Zentralbank das Auftreten spekulativer Staatsschuldenkrisen. Obwohl es sich um eine modelltheoretische Analyse handelt, in der zahlreiche relevante Aspekte ausgeblendet bleiben müssen, ist die Fragestellung gerade in der aktuellen Situation der Europäischen Währungsunion sehr wichtig, denn der Grad der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank ist von außerordentlicher Bedeutung geworden.

Die Relevanz ergibt sich aus mehreren Entwicklungen der vergangenen Monate. So kann davon ausgegangen werden, dass der Europäischen Zent-

ralbank neben der Geldwertzielsetzung faktisch inzwischen auch eine Zuständigkeit für die Finanzmarktstabilität zugewiesen wurde, wobei die Wirkungsbeziehungen zwischen diesen beiden Aufgaben unter Berücksichtigung der institutionellen Rahmenbedingungen bislang weitgehend ungeklärt sind. Das institutionelle Umfeld der Staatsverschuldung in einer Währungsunion zwingt die Mitgliedsstaaten sich in einer Währung zu verschulden, die sie nicht – zumindest nicht unrestringiert – selbst schaffen können. Vor diesem Hintergrund können nicht nur Liquiditäts-, sondern auch Solvenzprobleme einzelner Mitgliedsstaaten auftreten. Mit einer Transformation der gemeinsamen Notenbank zum lender of last resort für öffentliche Schuldner können die Restriktionen einer ausschließlich auf die Geldwertzielsetzung verpflichteten unabhängigen Zentralbank zumindest gelockert, wenn nicht sogar aufgehoben werden. Dies wird durch die Anleihenankaufprogramme der Europäischen Zentralbank verstärkt, die eine zumindest indirekte monetäre Staatsfinanzierung darstellen. Diese Entwicklungen zusammengekommen haben den Grad der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank deutlich verringert. Zusätzlich kann in Politik, Wissenschaft und Bevölkerung eine abnehmende Sensibilität für die Bedeutung der Zentralbankunabhängigkeit festgestellt werden. Wurde die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank seinerzeit als ein Konstruktionselement der Europäischen Währungsunion verankert – gleichsam als eine commitment-Technologie für die Glaubwürdigkeit der gemeinsamen Währung als einer stabilen Währung – verändern sich nun die Governanceelemente der EU-Geldordnung.

Zahlreiche empirische Studien und Meta-Studien zeigen einen gesicherten Zusammenhang zwischen der Notenbankunabhängigkeit – modelliert als *konservative Akteure* – und der Inflationsrate, freilich in einem institutionellen Umfeld ohne Währungsunion (Cukierman/Neyapti 1992; Eijffinger/Schaling 1993; Cukierman 2008, 2010). Zusätzlich ist anzuführen, dass in zurückliegenden Jahrhunderten unabhängige Notenbanken gegründet wurden, um monetär verursachte oder alimentierte Staatsbankrotte zu verhindern (Dierschke/Müller 1926; Smith 1936; Goodhart 1988). Schließlich informieren die beiden Autoren über einen deutlichen Anstieg der längerfristigen Inflationserwartungen, was aktuell ein Inflationspotenzial in der Euro-Union zum Ausdruck bringt. Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass es nicht nur die theoretische Herausforderung ist, die hinter der Fragestellung steht, sondern dass die aktuelle wirtschaftspolitische Relevanz in der Europäischen Währungsunion eine außerordentliche ist.

## B. Modellwelt

### I. Inhalte und Ergebnisse

Die Erkenntnisgewinnung der beiden Autoren nimmt ihren Ausgangspunkt in der Kombination zweier viel verwendeter Modelle, nämlich dem *Romer-Modell* zur Erklärung von fundamentalen und spekulativen Staatsschuldenkrisen (Romer 2011) und dem *Barro-Gordon-Modellrahmen* (Barro/Gordon 1983a, 1983b) der neuen klassischen Theorie geldpolitischer Wirkungen, erweitert um das *Rogoff-Modell* der Strategien und Wirkungen konservativer Notenbanker (Rogoff 1985) und dem *Lucas-Modell* der Realwirtschaft (Lucas 1973). In diesem Modellrahmen entstehen fundamental begründete Staatsschuldenkrisen durch zu geringe Steuereinnahmen, spekulative Krisen durch das Zusammenspiel der fundamentalen Ausfallwahrscheinlichkeit und der von Investoren erwarteten Ausfallwahrscheinlichkeit. Ein Ausgleich der beiden Wahrscheinlichkeiten erfolgt durch die geforderte Verzinsung der Staatsanleihen des betreffenden Staates bei der Existenz eines risikolosen Reservationszinssatzes.

Die entscheidende Frage besteht nun darin, ob das Auftreten spekulativer Staatsschuldenkrisen in diesem Modellrahmen vom Grad der Unabhängigkeit der Zentralbank beeinflusst wird. Dabei wird von einer vollständigen Kontrolle der Inflationsrate durch die Steuerung der Geldmenge sowie rationaler Inflationserwartungen der privaten Akteure ausgegangen. Die gesamtwirtschaftliche Verlustfunktion enthält Output und Inflation, die Gewichtung des Inflationsziels entspricht dem Grad der Zentralbankunabhängigkeit. In einem zweistufigen Spiel kommt es zur Abfolge der Erwartungsbildung der privaten Akteure, der Konkretisierung der Inflationsrate, der Steuerzahlungen und der Seigniorage. Es stellt sich heraus, ob es zur Rückzahlung der Staatsanleihe kommt oder zu einem Zahlungsausfall. Die Ergebnisse werden durch die Seigniorage als einer zusätzlichen Einnahmequelle des Staates, die output-positiven Wirkungen einer Überraschungsinflation und die output-negativen Wirkungen einer Erhöhung der Ausfallserwartung der privaten Akteure getrieben. Je unabhängiger die Zentralbank agieren kann, umso geringer ist in dieser Modellwelt die Inflationsrate und umso geringer sind auch die Inflationserwartungen. Dies führt zu einer geringeren Wahrscheinlichkeit einer Staatsschuldenkrise, weil deren Auslösung eine stärkere Zunahme der von den privaten Akteuren erwarteten Ausfallwahrscheinlichkeit erfordern würde. Die Wirkung der Inflationserwartungen erhöht die Zinskosten der Staatsanleihen stärker als die Staatseinnahmen durch die Seigniorage.



## II. Fragen und Kritikpunkte

Die Kombination der Modelle durch *Diemer* und *Vollmer* schafft eine komplexe Modellwelt und ist eine innovative Leistung, die es zu würdigen gilt. Dennoch gilt es auch Kritikpunkte zu nennen und es bleiben Fragen offen. Ein erster Kritikpunkt betrifft die starke und weitgehend isolierte Bedeutung der Steuereinnahmen für das Auftreten einer Staatsschuldenkrise. Das letztlich exogen bestimmte Volumen der Steuereinnahmen (modelliert als Dichtefunktion mit Ober- und Untergrenzen) erfolgt losgelöst von der realwirtschaftlichen Entwicklung der Ökonomie und unabhängig von Inflations- und Ausfallserwartungen. Dazu kommt zweitens, dass es losgelöst von der Größe der Lücke zwischen Staatsausgaben und Steuereinnahmen immer zu einem vollständigen Zahlungsausfall – also dem Auftreten einer Schuldenkrise – kommt: die Staatsanleihen werden also vollständig zurück bezahlt oder überhaupt nicht.

Drittens trifft auch auf dieses Modell die generelle Kritik an der Annahme der rationalen Erwartungsbildung zu. Das relevante Umfeld, das die Anreize für die Bildung der Erwartungen beinhaltet, wird großflächig ausgeblendet. Dies gilt hier sowohl bei den Inflations- als auch bei den Ausfallserwartungen. Stark vereinfacht erfolgt auch die Modellierung des Abhängigkeitsgrades der Zentralbank, ein vierter Kritikpunkt. Der Abhängigkeitsgrad entspricht der gesetzten Inflationsrate und bestimmt damit die Inflationserwartungen. Bei vollständiger Abhängigkeit entspricht die Gewichtung des Inflationsziels durch die Notenbank jener der privaten Akteure. Je unabhängiger die Notenbank ist, umso größer ist die Differenz zwischen den Inflationspräferenzen der Notenbank und jenen der privaten Akteure. Wie aber stellt es sich dar, wenn sowohl Notenbank als auch Private völlig inflationsavers sind? Ein fünfter Aspekt, der weiter konkretisiert werden müsste, ist der Zusammenhang zwischen der Finanzmarktstabilität und dem Marktsegment der Staatsanleihen. Nur letzteres ist Teil des Modells und der Analyse, während Annahmen über Verflechtungsstrukturen und Übertragungsmechanismen fehlen. Schließlich bleibt unbefriedigend, dass – den verwendeten Modellen geschuldet – ausschließlich die Inflationsrate alle Ergebnisse und Entwicklungen treibt, vor allem das Auftreten von Verschuldungskrisen und den Abhängigkeitsgrad der Notenbank. Unmittelbar stellt sich die Frage, ob es nicht kritische Werte der Inflationsraten gibt, ab denen die weitreichenden Effekte zu erwarten sind, während niedrige Inflationsraten weitgehend wirkungslos bleiben. Dies ist ein empirisch häufig bestätigter Befund.

Die angeführten Kritikpunkte setzen am Design und an den Annahmen dieser Kategorie von Modellen des Zusammenwirkens von monetären Märkten und der Realwirtschaft an und richten sich nicht an die Autoren.

Ihr Verdienst ist es vielmehr, den thematisierten wichtigen Zusammenhang im stringenten Rahmen einer modelltheoretischen Analyse einer Prüfung unterzogen zu haben. Die Untersuchung darf sich damit allerdings nicht begnügen. Der Motivation des Beitrages entspricht es, nun die Frage zu stellen, ob aus den Ergebnissen konkrete Schlussfolgerungen für die aktuellen Herausforderungen in der Europäischen Union mit ihrer gemeinsamen Währung und der hohen Verschuldung mehrerer Mitgliedsstaaten gewonnen werden können.

### **C. Relevanz für die Euro-Währungsunion**

Im Modellrahmen wurde die Erkenntnis gewonnen, dass die Notenbank für den Geldwert zuständig sein und gleichzeitig Staatsverschuldungskrisen vermeiden kann, also – in einem engen Verständnis – für Finanzmarktstabilität sorgen kann. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die Notenbank keine Inflation generiert, was bei einer unabhängigen Notenbank im Modellrahmen defintitorisch ist. Und es gilt auch bei positiven Inflationsraten, weil die Inflationswirkungen auf die entscheidenden steueraufkommensrelevanten Variablen unterschiedliche sind. Wird jedoch der enge Modellrahmen mit den rational gebildeten Inflations- und Ausfallserwartungen verlassen, stellen sich zusätzliche Fragen, wenn die aktuelle Situation in der Europäischen Währungsunion zugrundegelegt wird.

Wird über das Modell hinausgegangen, stehen die Inflationperspektiven im Zusammenhang mit den Staatsanleihenankaufprogrammen im Mittelpunkt. Kann erstens davon ausgegangen werden, dass die Sterilisierung der so geschaffenen Zentralbankgeldmenge auf den Überschusskonten im System der Europäischen Zentralbanken gelingt? Wie ist zweitens das Inflationspotenzial mit allen Folgewirkungen einzuschätzen, wenn die derzeit moderate realwirtschaftliche Dynamik zunimmt und wenn die Funktionsfähigkeit der Geldmärkte wiederhergestellt ist? Und auf welchen Güter-, vor allem aber Finanzmarktsegmenten wird drittens die Inflation gegebenenfalls zutage treten?

Im Rahmen des vorgestellten Modells können auf diese sehr relevanten und aktuellen Fragen keine Antworten gefunden werden, denn das spezielle EWU-Umfeld wird ausgeblendet. Dazu zählen so wichtige Aspekte wie das Verschuldungsverhalten von Staaten mit bail-out- und Haftungsvermutungen, die die Verzinsung der Kreditaufnahmen zur Finanzierung der Staatsausgaben beeinflussen wird. Damit hängt zusammen, dass der risikolose Reservationszinssatz eine andere Bedeutung bekommen wird als im Modell. Zusätzlich werden dann die Staatshaushalte nicht mehr unabhängig voneinander sein, was die fiskalischen Anreize und Aktivitäten der Mitgliedsstaat-

ten verändert. Auch dieses sprengt den Modellrahmen. Die inflationsgetriebenen Staatsverschuldungskrisen passen schlicht nicht zu den aktuellen Entwicklungen in der Europäischen Währungsunion.

Weitere wichtig gewordene Fragen sind, welchen Grad der Abhängigkeit die Europäische Zentralbank heute aufweist und wie stark er sich seit der Gründung der EZB verändert hat, ebenso ob im setting der Euro-Währungsunion eine Notenbank mit einem höheren Abhängigkeitsgrad tatsächlich Inflation generieren wird, so wie dies im Modell angelegt ist. Im Modell steigen mit der Zunahme des Abhängigkeitsgrades der Zentralbank die Inflationsrate und damit die Gefahr von Staatsschuldenkrisen. Die EUWU-Realität zeigt tatsächlich eine Abnahme der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, wenngleich dies Gegenstand kontroverser Diskussionen ist. Die in diesem Zuge geänderte geldpolitische Strategie wird von den offiziellen Vertretern der Europäischen Union indirekt als Voraussetzung für die Bewältigung der Staatsschuldenkrise gefeiert, Inflationsgefahren werden nicht gesehen. Offensichtlich ist das von *Michael Diemer* und *Uwe Vollmer* konstruierte, verwendete und vorgestellte Modell nicht das Modell, das die EU-Entscheidungsträger ihren Handlungen zugrundelegen. Welche Schlussfolgerungen können daraus für die Perspektiven der Euro-Währung und der Verschuldung mancher Euro-Staaten sowie für die bevorstehenden Entscheidungen gezogen werden?

Interessant wären zusätzlich Aussagen über geldpolitische Ausnahmesituationen und die damit zusammenhängende Ausprägung der Glaubwürdigkeit des vereinbarten Zentralbankmodells. Welche Rolle könnten kontingente Regeln der Geldmengensteuerung spielen? Diese Frage stellt sich vor allem im Zusammenhang mit wiederholten Behauptungen, dass die aktuell praktizierte Politik der EZB mit ihrer indirekten Staatsfinanzierung eine alternativlose sei, ohne Alternative in einer außergewöhnlichen Situation. Wie können solche Situationen abgegrenzt und überwunden werden? Darauf müssten heute Antworten gefunden werden, die jedoch im Rahmen des verwendeten Modells nicht angelegt und nicht möglich sind.

## D. Fazit

Auf der Grundlage der vorangegangenen Argumentation lässt sich nun folgendes Fazit ziehen. *Diemer* und *Vollmer* haben eine *innovative Arbeit* vorgelegt. Sie haben einschlägige Modelle kombiniert und kommen zu stringent abgeleiteten eindeutigen Ergebnissen, deren wichtigstes darin besteht, dass die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Staatsverschuldungskrisen mit der Zunahme der Unabhängigkeit der Zentralbank abnimmt und umgekehrt. Dieses Ergebnis wurde in dieser Form bisher nicht generiert, ist

aber selbstverständlich dem Modelldesign geschuldet. Daher stellen sich einige dringende Fragen, wenn aus dem Modell mit seinen Ergebnissen Hilfestellungen für die aktuellen Herausforderungen in der Europäischen Währungsunion oder Hinweise für deren Perspektiven gewonnen werden sollen. In diesem Fall zeigen sich dann auch deutlich die *Grenzen der Aussagekraft des Modells* für die Problemstellungen, die derzeit die Europäische Union prägen und plagen. Dies kann jedoch nicht dem Modell und seinen Architekten angelastet werden, wenngleich eine ausführlichere Diskussion von Modell und Ergebnissen im Hinblick auf die aktuellen Entwicklungen zu begrüßen gewesen wäre, zumal die Motivation für die Arbeit in der Einleitung des Beitrags den aktuellen Entwicklungen in der Euro-Union entsprungen ist.

## Literatur

- Barro, R./Gordon, D. (1983a): A positive theory of monetary policy in a natural rate model, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 91, No. 4, pp. 589–610.
- Barro, R./Gordon, D. (1983b): Rules, Discretion, and Reputation in a Positive Model of Monetary Policy, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12, No. 1, pp. 101–121.
- Cukierman, A. (2008): Central bank independence and monetary policymaking institutions – Past, present and future, in: *European Journal of Political Economy*, Vol. 24, No. 4, pp. 722–736.
- Cukierman, A. (2010): *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*, Cambridge, Mass.
- Cukierman, A./Neyapti, B. (1992): Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes, in: *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, No. 3, pp. 353–398.
- Dierschke, K./Müller, F. (1926): *Die Notenbanken der Welt*, Berlin.
- Eijffinger, S./Schaling, E. (1993): Central bank independence in twelve industrial countries, in: *Quarterly Review*, Banca Nazionale del Lavoro, Vol. 46, No. 184, pp. 49–89.
- Goodhart, C. (1988): *The Evolution of Central Banks*, Cambridge.
- Lucas, R. (1973): Some International Evidence on Output-Inflation Trade-offs, in: *American Economic Review*, Vol. 63, No. 3, pp. 326–334.
- Rogoff, K. (1985): The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 100, No. 4, pp. 1169–1189.
- Romer, P. (2011): *Advanced Macroeconomics*, 4. edition, New York.
- Smith, V. (1936): *The Rationale of Central Banking*, London.



# **Würde eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen?**

Von *Oliver Budzinski*, Ilmenau<sup>1</sup>

## **Abstract**

This chapter discusses the independence of competition authorities and addresses the question whether an independent European competition authority would perform a *better* competition policy than the competition office of the European Commission, which is not independent but, instead, integral part of the European *government*. After summarizing the main general considerations, the chapter defines *better* competition policy simplifying as avoiding or solving three selected problems of contemporary European competition policy. It finds that two of these three problems are indeed likely to be not existent with an independent competition agency whereas the third problem is not likely to be better solvable by an independent body. Eventually, the chapter addresses a recent proposal to implement an independent *Council of European Competition Advisors* (CECA) that monitors and evaluates the performance of the European Commission's competition division.

## **A. Einleitung**

Die Problematik, ob eine Wettbewerbsbehörde unabhängig von der Politik sein sollte, gehört zu den Grundfragen der institutionellen Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik. In Deutschland befindet sich das Bundeskartellamt in einer vergleichsweise unabhängigen Position, wenn diese auch nicht an jene der Bundesbank heranreicht. Auch in Großbritannien und Frankreich haben Reformen in den letzten Jahren die Unabhängigkeit der nationalen Wettbewerbsbehörden gestärkt (*Lasserre* 2012). Auf der europäischen Ebene hat man sich hingegen für ein anderes Modell entschieden: das Wettbewerbs-

---

<sup>1</sup> Ich danke *Dirk Wentzel* und den Teilnehmern der 44. Jahressitzung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik (Jena, September 2012) sowie *Sharyn Zwerenz* für wertvolle Zuarbeiten zu diesem Beitrag.

kommissariat ist ein integraler Bestandteil der Europäischen Kommission, mithin der politischen Exekutive, und hat den vergleichbaren Rang eines Ministeriums. Damit ist die europäische Wettbewerbspolitik in die europäische *Regierung* eingebunden und keinesfalls unabhängig von ihr.

Insbesondere von deutscher Seite ist die aus der fehlenden Unabhängigkeit resultierende Gefahr einer Politisierung der Wettbewerbspolitik immer wieder bemängelt worden (bspw. *Schmidt/Voigt* 2005; *Haucap/Kühling* 2010). Im 2009er Koalitionsvertrag der Regierung *Merkel* wird sogar explizit ein unabhängiges europäisches Kartellamt gefordert. Es stellt sich damit die Frage, ob eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen würde als die Europäische Kommission. Diese Fragestellung teilt sich in mehrere Unterfragen auf: zunächst einmal stellt sich die Frage, was eigentlich *Unabhängigkeit* einer Wettbewerbsbehörde bedeutet. Dieser Problematik widmet sich Abschnitt B des vorliegenden Beitrags. Zweitens ist zu klären, woran sich eine *bessere* Wettbewerbspolitik bemisst. Da es bei dieser Fragestellung nicht um die bestmögliche, also optimale, Wettbewerbspolitik geht, sondern *nur* um eine bessere als die gegenwärtige, zielt die Analyse auf aktuelle Problemfelder der europäischen Wettbewerbspolitik und verfolgt damit einen deutlich bescheideneren Anspruch: was könnte dort, wo die wettbewerbsökonomische Literatur Schwächen der Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission identifiziert, tatsächlich besser gemacht werden? Damit beschäftigt sich Abschnitt C.I. Im Anschluss an die Identifizierung beispielhafter Problemfelder kann dann diskutiert werden, ob eine unabhängige Wettbewerbsbehörde hier eine bessere Leistung erbringen würde bzw. unter welchen Umständen mit einer besseren Politik zu rechnen wäre (Abschnitt C.II.). Schließlich widmet sich der vorliegende Beitrag in Abschnitt C.III. einem jüngst publizierten Vorschlag von *Justus Haucap* und *Jürgen Kühling* (*Haucap/Kühling* 2010; *Haucap* 2012), welcher zwar nicht fordert, die Wettbewerbskommission in eine unabhängige Wettbewerbsbehörde zu überführen, aber die Nachteile der abhängigen Wettbewerbspolitik dadurch kompensieren möchte, dass auf europäischer Ebene zusätzlich eine unabhängige Monopolkommission nach deutschem Vorbild eingerichtet wird, welche dann die Tätigkeit und eventuelle politische Einflussnahmen auf die Wettbewerbskommission überwacht. Abschnitt D. zieht ein Fazit.

## B. Unabhängigkeit von Wettbewerbsbehörden

### I. Dimensionen der Unabhängigkeit

„It is generally agreed that competition agencies should be *independent* – i.e., that their actions should be based on the facts and the law and not political considerations“ (*International Competition Network* 2009; zitiert nach *Jenny* 2012, S. 160–161).<sup>2</sup> Diese Konsensdefinition der Unabhängigkeit einer Wettbewerbsbehörde durch das International Competition Networks (ICN) stellt zwar klar, dass es um eine Unabhängigkeit wettbewerbspolitischer Verfahren und Entscheidungen von politischen Einflussnahmen geht, bleibt darüber hinaus aber recht vage. Darüber hinaus beinhaltet bereits die Idee, dass die wettbewerbspolitikbetreibende Exekutive, die Wettbewerbsbehörde, nicht auf *politischen* Überlegungen, Abwägungen und Einflüssen beruhen sollte, einen konzeptionell nicht gerade trivialen Ansatz. Stattdessen sollen wettbewerbspolitische Handlungen auf (ökonomischen?) *Fakten* und *rechtlichen Regeln* beruhen. Bestünde die Wettbewerbspolitik aus *per se* Regeln, so gäbe es vielleicht Hoffnung, die Komplexität des Konzeptes politikunabhängiger Politik aufzulösen. Jedoch findet man *per se* Regeln in realen Wettbewerbsordnungen selten bis gar nicht und ihr Anteil ist in der letzten Dekade zudem noch weiter zurückgeführt worden, um einem effektbasierten Ansatz Platz zu machen.<sup>3</sup> Wettbewerbsregeln sind in der Praxis demnach notwendigerweise komplexer Natur und beinhalten meist diskretionäre Handlungsspielräume für die Wettbewerbsbehörde, welche zudem tendenziell zunehmen. Mit anderen Worten, Wettbewerbsbehörden betreiben aktiv Wettbewerbspolitik und exekutieren nicht automatisiert einen präzisen und simplen Regelkatalog. Somit geht es auch nicht um die allgemeine, umfassende Politikunabhängigkeit einer Wettbewerbsbehörde, sondern um die Unabhängigkeit von Einflüssen anderer (wirtschafts-)politischer Akteure, vor allem von Regierungen und ihren Ministerien, aber auch von anderen Behörden. *Jenny* (2012, S. 158–160) betont die Unabhängigkeit von der Exekutive<sup>4</sup> und vor allem von Regierungen, was er mit dem Bei-

---

<sup>2</sup> Neuere Diskussionen und Analysen der Unabhängigkeit von Wettbewerbsbehörden legen unter anderem *Ehlermann* (1995); *Wilks/McGowan* (1995); *Duijm* (1999); *Van de Gronden/De Vries* (2006); *Mateus* (2007); *Vickers* (2010) und *Jenny* (2012) vor.

<sup>3</sup> Auch in der neueren Literatur findet man zwar Forderungen, zu einer stärker regelgebundenen Wettbewerbspolitik zu kommen (bspw. *Schmidt* 2008; *Budzinski* 2010), aber kaum die Forderungen nach strikten *per se* Regeln (Ausnahme: *Mantzavinos* 2006). Einen Analyserahmen für Wettbewerbsregeln, die zwischen strikten *per se* Regeln und einer totalen rule of reason angelegt sind, liefern *Christiansen/Kerber* (2006) sowie *Christiansen* (2010, S. 395–504).



spiel der Abberufung des Vorsitzenden der Korean Fair Trade Commission (KFTC), *Chung Ho-Yul*, durch Koreas Präsidenten *Lee* im Januar 2010 illustriert. Die Abberufung erfolgte im Zuge einer Neuausrichtung der Politik der Regierung, da der Vorsitzende des KFTC ein Kabinettsmitglied ist, und hatte weitreichende Änderungen in der Ausrichtung der koreanischen Wettbewerbspolitik zur Folge, welche von vielen Experten kritisiert wurde.

Um sich der Problematik unabhängiger Wettbewerbsbehörden zu nähern wird gerne auf das Beispiel der Zentralbankunabhängigkeit<sup>5</sup> zurückgegriffen (bspw. *Vickers* 2010). In Analogie zur bedeutend ausführlicheren Diskussion und Literatur in diesem Bereich kann Unabhängigkeit als ein multidimensionales Phänomen betrachtet werden, d.h. es gibt nicht nur *abhängig* und *unabhängig* als Dichotomie, sondern Unabhängigkeit ist ein graduelles Phänomen. In der Literatur findet man dabei Unterteilungen in *de jure* und *de facto* Dimensionen der Unabhängigkeit (*Schmidt/Voigt* 2005) sowie Gliederungen in strukturelle, operationale und funktionelle Unabhängigkeit (*Jenny* 2012, S. 162–163). Ohne damit eine Aussage über eine bessere oder schlechtere Kategorisierung von Dimensionen der Unabhängigkeit treffen zu wollen, wähle ich in diesem Papier eine in der Diskussion um Zentralbankunabhängigkeit übliche, etwas stärker aufgesplitterte Unterteilung (welche aber mit den genannten Ansätzen kompatibel ist). Demnach lässt sich Zentralbank- oder Wettbewerbsbehördenunabhängigkeit in die folgenden Dimensionen unterteilen:

#### Institutionelle Unabhängigkeit<sup>6</sup>

Hierbei geht es um die formale Unabhängigkeit, d.h. die Behörde ist separiert von der Regierung (also bspw. nicht Teil eines Ministeriums) und darf weder Weisungen von der Regierung oder anderen Stellen einholen noch entgegennehmen. Institutionelle Unabhängigkeit gilt als notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung für eine tatsächliche Unabhängigkeit einer Wettbewerbsbehörde (ebenso einer Zentralbank). Das Bundeskartellamt ist als eine sog. oberste Bundesbehörde zu einem hohen Grad insti-

<sup>4</sup> Seine Formulierung ist insofern etwas unglücklich als die Wettbewerbsbehörde natürlich auch als unabhängige Behörde Teil der Exekutive ist.

<sup>5</sup> Unter einer Zentralbank wird eine Notenbank (also eine Bank, die Geld emittiert) verstanden, welche über ein Währungsmonopol bzw. ein Emissionsmonopol verfügt. In der Europäischen Währungsunion ist dies das Europäische System der Zentralbanken (ESZB), bestehend aus der Europäischen Zentralbank (EZB) und den nationalen Zentralbanken der Eurostaaten. Vgl. grundlegend v.a. *Budzinski et al.* (1998).

<sup>6</sup> Diese Dimension entspricht der strukturellen Unabhängigkeit (*Jenny* 2012) bzw. der *de jure* Unabhängigkeit (*Schmidt/Voigt* 2005).

tutionell unabhängig<sup>7</sup>, während es das Wettbewerbskommissariat als Teil der Europäischen Kommission nicht ist.

### Persönliche Unabhängigkeit<sup>8</sup>

Um tatsächlich eine unabhängige Politik betreiben zu können, müssen die handelnden bzw. entscheidungstreffenden Personen der Behörde auch persönlich unabhängig sein. Das erstreckt sich auf die Dauer und Anzahl der Amtszeiten ebenso wie auf Berufungs- und insbesondere Abberufungsregeln. So ist es vollkommen offensichtlich, dass sich keine Unabhängigkeit einstellen kann, wenn ein Präsident einer Wettbewerbsbehörde in dem Moment abberufen werden kann, in dem seine Politik der Regierung oder einem Minister nicht zusagt. Nachhaltige Unabhängigkeit kann sich nur schwer unter einer permanenten Abberufungsdrohung entfalten. Möglichkeiten zur Absicherung der persönlichen Unabhängigkeit liegen hier in Regeln, die objektive Kriterien für Abberufungen definieren (bspw. der Wegfall der Voraussetzungen für die Amtsausübung oder bei schwerer Verfehlung), die Initiative für eine Abberufung auf interne Gremien beschränken (bspw. nur aus einem Direktorium oder Vorstand heraus) oder zumindest eine gerichtliche Überprüfung einer Abberufung zum Regelfall machen. In ähnlicher Weise wie durch eine Abberufungsdrohung kann auch die Frage einer Wiederernennung nach abgelaufener Amtszeit die persönliche Unabhängigkeit einschränken und den Amtsträger empfänglich für äußere Einflüsse machen. Eine Kombination aus langen Amtsperioden (die Wahlzyklen überdauern) und einer Untersagung der Wiederernennung können dazu führen, dass selbst bei Amtsträgern, die durch die Regierung oder das Parlament berufen werden<sup>9</sup>, eine große persönliche Unabhängigkeit in der Amtsausübung eintritt. Dies wird auch dadurch gefördert, dass dann solche Positionen meist am Karriereende stehen und der Amtsinhaber wenig Anreizen unterliegt, sich für die *Karriere danach* durch eine Gefälligkeitspolitik in Stellung zu bringen. Schließlich ist für eine ausreichende finanzielle Versorgung der Amtsträger zu sorgen, gekoppelt mit rigiden Nebenbeschäftigungsverboten,

---

<sup>7</sup> Eine prominente Ausnahme stellt die sog. Ministererlaubnis in der deutschen Zusammenschlusskontrolle dar, d.h. der Bundeswirtschaftsminister kann unter bestimmten Umständen ein Zusammenschlussverbot des Bundeskartellamtes aufheben.

<sup>8</sup> Diese Dimension entspricht der funktionellen Unabhängigkeit (Jenny 2012).

<sup>9</sup> In der Demokratie ist es häufig problematisch, Ernennungsregeln zu implementieren, welche weder Parlament noch Regierung maßgeblich involvieren. Vorteilhaft ist es freilich, wenn Fachkenntnis und einschlägige Erfahrung als Amtsvoraussetzung definiert sind, um Anreize zu vermindern, Positionen in der unabhängigen Wettbewerbsbehörde als Alimentierungsstellen für verdiente, aber ausgemusterte Politiker und Parteigänger zu missbrauchen.

insbesondere was Beratungsaufträge aus der Industrie angeht (*Jenny* 2012, S. 163). Weder in Deutschland noch auf der Ebene der Europäischen Union gibt es *spezielle* Regeln, welche eine persönliche Unabhängigkeit der leitenden wettbewerbsspolitischen Akteure sicherstellen – anders als im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB).

### Haushalterische Unabhängigkeit

Selbst wenn institutionelle und persönliche Unabhängigkeit gewährt sind, ließe sich eine Wettbewerbsbehörde über haushalterische Maßnahmen disziplinieren. Beispielsweise könnte einer vermeintlich unabhängigen Behörde, die sich nicht wunschgemäß verhält, das Budget gekürzt werden oder ein politikgefälliges Verhalten könnte durch Budgetausweitung belohnt werden. Im Falle der Zentralbank ergibt sich eine haushalterische Unabhängigkeit zwingend aus dem Emissionsmonopol. Im Gegenteil, typischerweise erzielen Zentralbanken (in normalen Zeiten) hohe Gewinne, welche in die Haushalte der jeweiligen Jurisdiktionen fließen können. Auch eine Wettbewerbsbehörde generiert Einkünfte, nämlich solche aus Bußgeldern und Strafen sowie Notifizierungs- und Verfahrensgebühren. In industriellen Volkswirtschaften lässt sich daraus allerdings typischerweise nicht das Gesamtbudget bestreiten<sup>10</sup>, zumal eventuelle negative Anreizwirkungen zu beachten wären: wenn die Wettbewerbsbehörde versucht, ihre Einnahmen aus verhängten Strafen und Gebühren zu maximieren, so steht das oftmals einer wohlfahrtsmaximierenden Wettbewerbspolitik entgegen. Eine spezielle haushalterische Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörde gibt es weder in Deutschland noch auf der Ebene der Europäischen Union.

### Instrumentelle Unabhängigkeit<sup>11</sup>

In der Diskussion um die Zentralbankunabhängigkeit gilt auch die instrumentelle Unabhängigkeit als wichtige Dimension, d.h. die Autonomie der Zentralbank, ihre eigenen Instrumente zu definieren und insbesondere auch neue Instrumente zu kreieren, um sich veränderten Marktsituationen anpas-

<sup>10</sup> Andererseits beobachtet *Vickers* (2010, S. 30), dass in den letzten Jahren „some competition agencies have generated considerably more public revenue than they have cost“.

<sup>11</sup> Dies entspricht der operationalen Unabhängigkeit (*Jenny* 2012, S. 162–163). Zusätzlich wird hier mitunter die Freiheit der Fallauswahl sowie in der -bearbeitung und -entscheidung inklusive der Freiheit, sich zu den wettbewerblichen Implikationen aller möglichen Gesetzesinitiativen zu äußern, genannt (ebd.). Andererseits ergeben sich diese Freiheiten typischerweise aus der Kombination aus institutioneller und persönlicher Unabhängigkeit.

sen zu können.<sup>12</sup> In der Wettbewerbspolitik herrscht typischerweise keine instrumentelle Unabhängigkeit vor. Damit können Instrumente, welche institutionell nicht (oder kaum) vorgesehen sind – in Europa beispielsweise Entflechtung (Fusionskontrolle, Missbrauchsaufsicht) oder eine persönliche Haftung handelnder Manager (insbesondere bei Kartellverstößen) – von der Wettbewerbsbehörde auch nicht eingesetzt werden, selbst wenn allgemeine oder fallbezogene ökonomische Expertise dies als wohlfahrtssteigernd einschätzen würde. Problematisch kann eine fehlende instrumentelle Unabhängigkeit insbesondere deswegen sein, weil Unternehmen wettbewerbswidrige Arrangements und Verhaltensweisen innovieren und neue Wettbewerbsbedrohungen unter Umständen auch neue Instrumente erfordern können. Es ist beispielsweise umstritten, ob das wettbewerbspolitische Instrumentarium des Europäischen Wettbewerbskommissariats hinreichend geeignet ist, um den Herausforderungen von innovativen Wettbewerbsbeschränkungen bei digitalen Medien und Produkten gewachsen zu sein.

### Außenwirtschaftliche Unabhängigkeit

Hierunter versteht man im Fall einer Zentralbank typischerweise die Entscheidungskompetenz hinsichtlich des Wechselkurssystems. Eine Teilnahme an einem internationalen System fester Wechselkurse könnte beispielsweise die auf die Binnenstabilität des Geldes gerichtete Politik der Zentralbank weitgehend determinieren und somit *de facto* ihre Unabhängigkeit untergraben. In ähnlicher Weise kann die Unabhängigkeit einer (nationalen) Wettbewerbsbehörde eingeschränkt sein, wenn es ein übergeordnetes (internationales) Wettbewerbspolitiksystem gibt, welches ihre Entscheidungen und Handlungen beeinflusst. So dürfen Fallentscheidungen des Bundeskartellamtes beispielsweise nicht den europäischen Wettbewerbsregeln widersprechen bzw. in manchen Fällen muss das Bundeskartellamt europäisches Recht anstelle des deutschen Wettbewerbsrechtes anwenden. Das Wettbewerbskommissariat der Europäischen Kommission ist allenfalls indirekt einer solchen Beschränkung seiner Unabhängigkeit ausgesetzt, da es keine bindende multilaterale Wettbewerbspolitik gibt, sondern *lediglich* unverbindliche sog. *best practice recommendations* des International Competition Network (Budzinski 2008, 2013).<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> So kann das Europäische System der Zentralbanken bspw. mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen im EZB-Rat über die Anwendung anderer Instrumente der Geldpolitik (als jener in Art. 18 und 19 Protokoll definierten) entscheiden, die es bei Beachtung der Preisniveaustabilität für zweckmäßig hält (Art. 20 Protokoll).

<sup>13</sup> Budzinski (2004) argumentiert allerdings, dass auch solche unverbindlichen Empfehlungen im Kontext des ICN sehr wohl Handlungen und Entscheidungen der

Ferner lässt sich noch der Grad der Absicherung der Unabhängigkeit diskutieren, d.h. hat die Unabhängigkeit Verfassungsrang oder beruht sie auf einem *normalen* Gesetz und kann mit einfacher Parlamentsmehrheit aufgehoben werden (*Jenny* 2012, S. 163). Schließlich wird mitunter noch als weitere Dimension die Unabhängigkeit von anderen als politischen Einflüssen, namentlich Einflüsse der Wirtschaft (Lobbyismus) und damit der Normadressaten erwähnt (*Jenny* 2012, S. 159–160). Wie auch im vorliegenden Beitrag wird die Unabhängigkeit von lobbyistischen Einflüssen von anderen Autoren eher als Wirkung bzw. Konsequenz der Unabhängigkeit von Regierungseinflüssen gesehen (*Vickers* 2010).

Wie bereits angedeutet, verfügen reale Wettbewerbsbehörden in verschiedenen Jurisdiktionen über sehr unterschiedliche Ausprägungen von Unabhängigkeit (empirische Übersichten liefern *Ma* 2010; *Guidi* 2011; vgl. zur Messung von Unabhängigkeit auch *Voigt* 2009). Dabei ist eine weitreichende Unabhängigkeit bei Wettbewerbsbehörden eine Seltenheit; typischerweise kann die Wettbewerbsbehördenunabhängigkeit mit der Zentralbankunabhängigkeit nicht Schritt halten. Das mag unter anderem auch daran liegen, dass sich die Vor- und Nachteile der Unabhängigkeit bei Wettbewerbsbehörden anders darstellen als bei Zentralbanken, so dass in dieser Hinsicht die prinzipiellen Unterschiede zwischen der Geldpolitik und der Wettbewerbspolitik zu beachten sind.

## II. Pro und Contra einer Wettbewerbsbehördenunabhängigkeit

Die Vorteilhaftigkeit einer unabhängigen Zentralbank wird typischerweise durch zwei Argumente begründet (*Vickers* 2010, S. 14–16; *Jenny* 2012, S. 159):

- *Komparativer Vorteil*: Dieses Argument zielt auf die Ziel-Mittel-Beziehungen in der Wirtschaftspolitik und stützt sich auf den Ansatz, dass jedes wirtschaftspolitische Instrument nur das eine Ziel verfolgen sollte, für das es komparativ aufgrund der zugrundeliegenden Ursache-Wirkungsbeziehungen am besten geeignet ist (*Tinbergen* 1978). So ist die Geldpolitik sehr gut geeignet, (monetäre) Inflation zu bekämpfen bzw. zu verhindern, während sie schlecht bis gar nicht geeignet ist, Wettbewerb zu schützen oder Wachstum zu stimulieren. Daher sollte Geldpolitik auch exklusiv dem Ziel der Preisniveaustabilität gewidmet sein und nicht andere Ziele wie Wettbewerbsschutz oder Konjunkturankurbelung betreiben. In Analo-

---

partizipierenden Wettbewerbsbehörden beeinflussen können, was unter anderem von *Evenett* und *Hijzen* (2006) empirisch bestätigt wird.

gie gilt: wenn das Ziel der *Schaffung und Bewahrung wettbewerblicher Märkte* durch eine Wettbewerbsbehörde vergleichsweise gut erreicht werden kann, während andere Politikziele (bspw. hoher Beschäftigungsstand, Glättung der Konjunkturzyklen, Geldwertstabilität usw.) besser durch andere Politikbereiche erfüllt werden können, dann sollte die Wettbewerbsbehörde auch nur dem Ziel *Wettbewerbsschutz* verpflichtet sein. Denn (nur) dort verfügt die Wettbewerbsbehörde über einen komparativen Vorteil. Gleichzeitig sollte die Wettbewerbsbehörde dann nicht durch die Regierung mit anderen Zielen *überfrachtet* werden. Eine Konzentration auf das eine Ziel – Schutz des Wettbewerbs – kann durch eine unabhängige Wettbewerbsbehörde besser umgesetzt werden als durch eine Behörde, welche in eine Regierung mit multiplen Zielen eingebettet ist.

- *Glaubwürdige Selbstverpflichtung (commitment)*: Dieses Argument wird in der neueren Literatur typischerweise auf das Zeitinkonsistenzproblem (Kyland/Prescott 1977; Barro/Gordon 1983) zurückgeführt, ist freilich aber auch bereits im Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik (Eucken 1952) angesprochen. Es geht hierbei um die glaubwürdige Bindung wirtschaftspolitischer Akteure an eine ex ante publizierte Strategie, eine Handlungsregel oder auch nur die kompromisslose Verfolgung eines definierten Ziels. Regierungen zum Beispiel unterliegen der Zeitinkonsistenz in der Hinsicht, dass sich die für sie optimale wirtschaftspolitische Strategie im Zeitablauf ändert und zwar unabhängig von einer Evolution der zugrundeliegenden Probleme oder einer Evolution der aus der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung bekannten Ursache-Wirkungsbeziehungen. Eine wesentliche Ursache für diese Zeitinkonsistenz sind politökonomische Einflüsse wie beispielsweise die Wiederwahlorientierung von Politikern in der Demokratie. Wenn die ökonomischen Akteure das Zeitinkonsistenzproblem rational antizipieren, werden Bindungen oder Selbstverpflichtungen von wirtschaftspolitischen Akteuren unglaubwürdig und verlieren damit einen zentralen Teil ihrer Wirkung, namentlich die Kanalisierung des Verhaltens der ökonomischen Akteure in eine erwünschte, zielkonforme Richtung. Die geldpolitische Selbstbindung, das Ziel der Preisniveaustabilität auch in der Krise oder vor wichtigen Wahlen nicht dem Ziel einer (temporären) Konjunkturbelebung (sog. Stroheffekt) zu opfern, stellt ein Beispiel dar. Eine unabhängige Zentralbank kann diese Selbstverpflichtung glaubwürdiger eingehen als eine abhängige, weil sie dem Zeitinkonsistenzproblem weniger stark unterliegt, und damit Inflationserwartungen effektiver dämpfen kann. Übertragen auf eine unabhängige Wettbewerbsbehörde bedeutet dies, dass sie sich glaubwürdiger an eine kompromisslose Wettbewerbspolitik binden kann, welche ausschließlich den Schutz des Wettbewerbs verfolgt und keine industrie- oder regionalpolitischen (oder anderen) Erwägungen zur Aufweichung des

Wettbewerbsschutzes zulässt. Dadurch werden die Akteure auf den Märkten effektiver davon abgeschreckt, antikompetitive Handlungsweisen auszuprobieren und durchzuführen, als wenn über andere politische Einflüsse eine fallweise Aufweichung des Wettbewerbsschutzes antizipierbar ist.

Insgesamt muss man bei der Betrachtung dieser Begründung freilich beachten, dass es eine Reihe wesentlicher Unterschiede zwischen der Geldpolitik und der Wettbewerbspolitik gibt, welche sich auch auf die Situation auswirken, welcher eine unabhängige Wettbewerbsbehörde im Gegensatz zu einer unabhängigen Zentralbank gegenübersteht (Vickers 2010, S. 16–20). Zwei seien hier kurz ausgeführt: Erstens ist die Zielsetzung der Geldpolitik – zumindest in *normalen* Zeiten – sehr viel eindeutiger, eindimensionaler und klarer abgegrenzt formuliert als in der Wettbewerbspolitik. Eine Analogie zum Ziel *Preisniveaustabilität* im Sinne einer mit Hilfe eines *Laspeyres-Index* gemessenen Inflationsrate von maximal 2 Prozent gibt es in der Wettbewerbspolitik nicht.<sup>14</sup> Der Schutz des Wettbewerbs ist eine multidimensionale Aufgabe, welche sich nicht in ein eindeutiges, quantitatives (Zwischen-) Ziel übersetzen lässt, und es existiert auch kein Index, mit dem Wettbewerbsschutz in einer Zahl messbar wäre. Zweitens sehen sich Wettbewerbsbehörden in rechtstaatlichen Verhältnissen stets der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung ihrer Entscheidung gegenüber – etwas was für geldpolitische Entscheidungen vollkommen unmöglich erscheint und zwar schon aufgrund der zeitlichen Frequenz. Eine gerichtliche Überprüfung einer geldpolitischen Entscheidung der EZB (oftmals ist das im Wesentlichen die Festlegung des Mindestbietungssatzes für die wöchentlichen Wertpapierpensionsgeschäfte mit den Geschäftsbanken sowie die Festlegung der Zuteilungsmenge) erscheint bei einer wöchentlichen Wiederholungsfrequenz vollkommen impraktikabel und für alle Beteiligten unattraktiv. Zudem stellt der Informationscharakter einer Zentralbankentscheidung den wesentlichen Effekt dar und führt zu einer Reihe von Anpassungen und Reaktionen auf den Märkten, bspw. hinsichtlich einer Reaktion der Marktzinsen, und der Informationseffekt ist einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung der Entscheidung gegenüber insensitiv. Eine gerichtliche Anfechtung einer verhängten Kartellstrafe oder eines Zusammenschlussverbotes stellen da offensichtlich eine ganz andere Dimension dar und findet auch tatsächlich regelmäßig statt. Trotz dieser wichtigen Unterschiede lässt sich

---

<sup>14</sup> Das gilt selbst dann noch, wenn man einen nicht-monetären Inflationsdruck (Kostendruck) addiert, um zu der ex ante publizierten Zielinflationsrate zu gelangen. Der Zielwert von 2 Prozent ergibt sich aus den Eigenschaften des *Laspeyres-Index*, der beispielsweise die preisdämpfenden Effekte des technischen Fortschritts vernachlässigt.



eine Reihe von Vorteilen einer Wettbewerbspolitik durch eine unabhängige Wettbewerbsbehörde ableiten:

- stärkere Abschreckung antikompetitiver Verhaltensweisen und damit insgesamt effektivere und effizientere Lenkungswirkung der Wettbewerbsregeln (siehe auch den Absatz zur glaubwürdigen Selbstverpflichtung),
- Förderung von Investitionen aufgrund einer geringeren Gefahr, dass unter dem Deckmantel der Wettbewerbspolitik politisch motiviert in die Märkte eingegriffen wird, d.h. stabilere Investitionsbedingungen durch eine besser antizipierbare Politik (was wiederum in Bezug zum Zeitinkonsistenzproblem steht, s.o.) (Mateus 2007, S. 21; Jenny 2012, S. 160),
- eine geringere Anfälligkeit für Lobbyismus und dem Einfluss von Großkonzernen (Mateus 2007, S. 21; Vickers 2010, S. 19–20),
- weniger Anreize, bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln aus politökonomischen Motiven zum Nachteil ausländischer und/oder klein- und mittelständischer Unternehmen zu diskriminieren.

Dem gegenüber steht als Nachteil unabhängiger Wettbewerbsbehörden vor allem das ihnen innewohnende Demokratiedefizit. Eine unabhängige Wettbewerbsbehörde wird ja gerade und ganz bewusst der Einflussnahme durch die gewählten politischen Würdenträger (insbesondere Regierung, möglicherweise aber auch Parlament) entzogen. Damit ist sie aber gleichzeitig auch der demokratischen Willensbildung nicht mehr zugänglich. Abhängig davon, wie die Unabhängigkeit der Wettbewerbspolitik verfasst ist (siehe den vorletzten Absatz von Abschnitt B.I.), kann durchaus die Situation auftreten, dass sie nicht mehr oder nur noch über Umwege dem demokratischen Mehrheitswillen unterliegt. Letztendlich beinhaltet dieses Problem auch die Frage, ob in einer Demokratie die Wählermehrheit nicht das Recht hat, (auch und sogar wider besseren ökonomischen Wissens) den Wettbewerbsschutz anders zu gewichten als dies eine unabhängige, nur auf das Ziel des Wettbewerbsschutzes verpflichtete Wettbewerbsbehörde macht. Wenn Zielkonflikte zwischen Wettbewerbsschutz und anderen wirtschafts- oder gesellschaftspolitischen Zielen bestehen, so wird eine unabhängige Wettbewerbsbehörde innerhalb der Zielhierarchie den Wettbewerbsschutz priorisieren und eine Abwägung mit anderen Zielen wird ausgeschlossen. Letzteres kann ja aber durchaus Bestandteil des legitimen Wählerwillens sein.<sup>15</sup>

In der Literatur wird aus diesem Grunde betont, dass Unabhängigkeit immer mit einer Rechenschaftspflicht (*accountability*) einhergehen muss,

---

<sup>15</sup> Ein Beispiel könnten hier Abwägungen zwischen ökonomischer Effizienz und dem mehrheitlichen Fairnessverständnis der Bevölkerung sein, beispielsweise bei der Frage, ob effizienzsteigernde Verdrängungsstrategien großer Konzerne gegenüber klein- und mittelständischen Unternehmen erlaubt sein sollten.



um das Demokratiedefizit abzufedern (*Mateus* 2007, S. 23–27; *Jenny* 2012, S. 164–166). Neben der gerichtlichen Überprüfung, welche den Normadressaten ja ohnehin offen steht (siehe oben), werden hier zum einen ein qualitatives Monitoring durch Publikation von Rechenschaftsberichten und/oder öffentliche bzw. parlamentarische Anhörungen zur Tätigkeit der unabhängigen Wettbewerbsbehörde (*Jenny* 2012) und zum anderen ein quantitatives Monitoring durch systematische Ex Post Evaluationen wettbewerbspolitischer Entscheidungen (*Budzinski* 2012) diskutiert. Im Gegensatz zur Geldpolitik wird das Monitoring der Wettbewerbsbehörde allerdings durch das geringer präzierte Ziel und die schwerer messbaren, komplexen Effekte der Wettbewerbspolitik erschwert (*Vickers* 2010, S. 17–18).

Im Kontext der europäischen Wettbewerbspolitik wird zudem noch darauf hingewiesen, dass die Problematik des Demokratiedefizits besonders ins Gewicht falle, weil bereits die demokratische Legitimation der Europäischen Kommission aufgrund der limitierten Rechte des Europäischen Parlamentes und des starken Einflusses des Europäischen Rates nicht gänzlich unproblematisch sei (*Haucap/Kühling* 2010). Erschwerend hinzu kommen demnach eine schwach ausgeprägte europäische Öffentlichkeit sowie die notorisch geringe Wahlbeteiligung auf europäischer Ebene, so dass ein Herauslösen der Wettbewerbspolitik aus der ohnehin schon geschwächten demokratischen Kontrolle mindestens als ambivalent anzusehen sei. Freilich könnte man umgekehrt auch argumentieren, dass das Demokratiedefizit einer unabhängigen europäischen Wettbewerbspolitik im Vergleich zu gegenwärtigen Struktur eben deswegen eher marginal und daher weniger schwerwiegend ist. Vieles hängt hier naturgemäß von der Ausgestaltung der im vorhergehenden Absatz diskutierten Rechenschaftspflichten ab.

Ein weiterer Nachteil unabhängiger Wettbewerbsbehörden bezieht sich auf ihre Rolle als Anwalt des Wettbewerbs (*advocacy*): die Unabhängigkeit kann die Anwaltsrolle schwächen (*Jenny* 2012, S. 169–176). Eine unabhängige Wettbewerbsbehörde hat weniger Einfluss auf (andere) wirtschaftspolitische Entscheidungen und Gesetzesvorhaben als eine solche, die mit am Kabinetttisch sitzt oder im Extremfall sogar über ein Stimmrecht innerhalb der Exekutive verfügt. Genau wie das Wettbewerbskommissariat der Europäischen Kommission bei wettbewerbspolitischen Entscheidungen dem Einfluss der anderen Kommissariate unterliegen kann, so kann umgekehrt das Wettbewerbskommissariat Einfluss auf Entscheidungen anderer Kommissariate nehmen. Eine unabhängige Wettbewerbsbehörde hingegen muss sich meist auf das Gewicht ihrer öffentlich getätigten Äußerungen verlassen. Vieles hängt hier jedoch von der institutionellen Ausgestaltung ab. Eine abhängige Wettbewerbsbehörde, welche lediglich eine Abteilung unter vielen innerhalb eines Ministeriums ist, verfügt vermutlich nicht über einen nennenswerten Einfluss auf Regierungsentscheidungen, während eine unab-

hängige Wettbewerbsbehörde, welche über institutionalisierte Anhörungsrechte verfügt (und eventuell obendrein noch eine hohe Reputation in den Medien und in der Öffentlichkeit genießt; Mateus 2007, S. 22–23), unter Umständen einen beachtlichen Einfluss ausüben kann (siehe auch Abschnitt C.III.).

Nachdem nun Licht auf die grundsätzlichen Vor- und Nachteile unabhängiger Wettbewerbsbehörden geworfen worden ist, wird im Folgenden die Diskussion anhand konkreter Funktionsprobleme der aktuellen europäischen Wettbewerbspolitik illustriert und geschärft. Wie bereits ausgeführt, stellt das Wettbewerbskommissariat der Europäischen Kommission eine Wettbewerbsbehörde dar, die hinsichtlich aller Dimensionen (siehe Abschnitt B.I.) keine Unabhängigkeit besitzt. Damit stellt sie einen guten Analysegegenstand dar, um sich der Frage zu nähern, ob denn eine unabhängige Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen würde.

## **C. Unabhängigkeit als Problemlösungsoption in der europäischen Wettbewerbspolitik?**

### **I. Aktuelle Probleme in der europäischen Wettbewerbspolitik: Drei Beispiele**

Die Thematik *aktuelle Probleme in der europäischen Wettbewerbspolitik* lässt sich selbstverständlich in beliebiger Länge diskutieren. Um die Argumentation übersichtlich und in diesem Papier handhabbar zu halten, werden an dieser Stelle allerdings nur drei Aspekte aus der umfangreichen Literatur zu den Problemen und Herausforderungen der europäischen Wettbewerbspolitik angesprochen.<sup>16</sup> Dabei geht es mir im vorliegenden Papier nicht darum, zu beweisen, dass oder ob die konstatierten Probleme tatsächlich vorliegen bzw. schwerwiegend sind. Basierend darauf, dass sie in der Literatur für relevant gehalten werden, geht es hier vielmehr darum zu diskutieren, ob Probleme dieser Art durch eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde gelöst werden könnten – sozusagen unter der Annahme, dass sie tatsächlich existieren und relevant sind.

Als erstes sei dabei der Vorwurf ausgewählt, dass die europäische Wettbewerbspolitik einen politischen Bias aufweisen würde, indem die nicht-diskriminierenden Wettbewerbsregeln durch das Wettbewerbskommissariat der Europäischen Kommission zum Vorteil sogenannter *national champions*,

---

<sup>16</sup> Für eine große Reihe weiterer Probleme und Herausforderungen siehe beispielsweise die Beiträge in Drexl et al. (2011) und die dort zitierte Literatur – freilich ebenso ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit.

also europäischen Großkonzernen vornehmlich aus den großen Mitgliedstaaten, und zum Nachteil von nicht-europäischen Unternehmen, aber auch Unternehmen aus kleineren Mitgliedstaaten angewendet und durchgesetzt würden. Im Hinblick auf die Diskriminierung nicht-europäischer Unternehmen liegt hierzu empirische Evidenz vor, welche die Diskriminierungsthese für die europäische Fusionskontrolle teilweise stützt (*Aktas et al.* 2004, 2007; *Conybeare/Kim* 2010; hingegen eher skeptisch: *Lindsay et al.* 2003; *Bergman et al.* 2005). Bei den Fällen stechen die transatlantischen Konflikte über den von der Kommission letztendlich genehmigten Zusammenschluss Boeing/McDonnell Douglas (*Fox* 1998) sowie über das europäische Fusionsverbot für die geplante Übernahme von Honeywell durch General Electric (*Gerber* 2003) heraus. In beiden Fällen wurden von US-amerikanischer Seite massive Vorwürfe erhoben, die EU würde ihre Fusionskontrolle zur Protektion bzw. Promotion europäischer Großunternehmen (Airbus im ersten, Rolls-Royce im zweiten Fall) missbrauchen – wobei allerdings nicht übersehen werden sollte, dass es ebensolche Verdachtsmomente auch umgekehrt gibt.<sup>17</sup>

Was eine mögliche Ungleichbehandlung von Unternehmen aus kleineren Mitgliedstaaten angeht, so wecken eine Reihe von Entscheidungen wiederum der europäischen Fusionskontrolle Misstrauen. So wurden jüngst Zusammenschlüsse von Fluggesellschaften kleinerer Mitgliedstaaten untersagt (Irlands Ryanair/Aer Lingus 2007; Griechenlands Aegean Airlines/Olympic Air 2011), während der deutschen Lufthansa allein im Jahr 2009 zwei signifikante Übernahmen unter Zusagen gestattet wurde (SN Airholding und Austrian Airlines). In einem älteren Fall, welcher die europäischen Lastkraftwagenmärkte betrifft, wird die Genehmigung nach Zusagen der Daimler-Benz/Kässbohrer-Fusion (1995) der versuchten Übernahme von Scania durch Volvo gegenübergestellt, welche 1999 an prohibitiven Auflagen der Kommission scheiterte (und damit indirekt einem Verbot nahekommt). Ebenso wie in diesen Fällen wurde in der Presse auch bei der von der Europäischen Kommission genehmigten französischen Großfusion Gaz de France/Suez (2006) über eine politische Einflussnahme der (jeweiligen) großen Mitgliedstaaten spekuliert.

Zweitens werden Durchsetzungsprobleme wiederum insbesondere in der Zusammenschlusskontrolle, aber auch für die Missbrauchsaufsicht konsta-

---

<sup>17</sup> Eine ausgewogene Darstellung der wechselseitigen Diskriminierungsvorwürfe liefern *Fox* (1998) für Boeing/McDonnell Douglas und *Gerber* (2003) für GE/Honeywell. Ein vielleicht passenderer aber weniger diskutierter Fall wäre der sog. Amadeus-Fall (*Rill et al.* 2000), in welchem die Europäische Kommission Aufforderungen aus den USA, den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zur Verdrängung internationaler Konkurrenz durch ein europäisches Konsortium zu verfolgen, mit auffällig wenig Eifer nachkam.

tiert, welche – sozusagen unfreiwillig – zu einer zu permissiven Wettbewerbspolitik durch das Wettbewerbskommissariat führen (*Maier-Rigaud/Parplies* 2009; *Budzinski* 2010). Im Anschluss an vier schmerzliche Niederlagen vor dem Europäischen Gericht erster Instanz in den frühen 2000er Jahren<sup>18</sup> habe die Europäische Kommission systematisch versucht, weitere potentiell reputationsschädigende Berufungsverfahren gegen ihre Entscheidungen zu vermeiden. Dies geschieht demnach vor allem dadurch, dass die Kommission Zusammenschlussverbote durch konsensual ausgehandelte Zusagenlösungen substituiert, d. h. sie strebt Kompromisse als gütliche Einigungen mit den Normadressaten an (*Budzinski/Kuchinke* 2011, 2012). Dabei legt die ökonomische Literatur nahe, dass die gegenwärtige Zusammenschlusskontrolle insgesamt zu permissiv ist (*Budzinski* 2010, S. 451–455)<sup>19</sup> und Freigaben aufgrund von Verpflichtungszusagen der fusionierenden Unternehmen ein vergleichsweise ineffektives Instrument zur Bewahrung des Wettbewerbschutzes darstellen (*Seldeslachts* et al. 2009). In den letzten Jahren hat sich dieser Politikansatz auch auf die Kartellpolitik ausgeweitet, wo die Kommission neuerdings bis zu zehnprozentige Rabatte auf die Kartellstrafen gewährt sowie auf eine Publikation der inkriminierenden Details des Kartells verzichtet, wenn die Kartellanten im Gegenzug de facto auf eine Klage gegen die Bußgelder verzichten (*Schinkel* 2011; *Budzinski/Kuchinke* 2012; *Wagner-von Papp* 2012; jeweils mit mehr Details und weiteren Literaturangaben).

Ein besonderer Fall eines solchen *Deals* hat sich, drittens, im Zusammenhang eines scheinbar überraschenden Desintegrationserfolges der Kommission bezüglich der Stromnetze ereignet (*Haucap/Kühling* 2010; *Budzinski/Kuchinke* 2011). Dabei hat die Europäische Kommission Fälle der Wettbewerbspolitik auf der einen Seite und Regulierungsfälle auf der anderen Seite, welche jeweils die gleichen Normadressaten betrafen, miteinander verquickt. Die seinerzeit noch vertikal integrierten Energiekonzerne E.ON und RWE sahen sich Anfang 2008 jeweils einem Verfahren des Wettbewerbskommissariats der Europäischen Kommission ausgesetzt, bei welchem beispielsweise gegen E.ON der Vorwurf einer antikompetitiven Manipulation der Strompreise an der Strombörse durch strategische Kapa-

---

<sup>18</sup> In den Fällen *Airtours/First Choice*, *Schneider/Legrand* und *Tetra Laval/Sidel* hob das Gericht Fusionsverbote der Europäischen Kommission auf (*Christiansen* 2010, S. 59–75), im Fall *Sony/BMG* infolge einer Drittklage die Fusionsfreigabe durch die Kommission (*Aigner* et al. 2007). In allen Fällen übte das Gericht scharfe Kritik an der Ermittlungsarbeit der Kommission, ebenso wie etwas später auch im Fall *GE/Honeywell*, wobei aber hier das Fusionsverbot der Kommission letztlich aufrechterhalten wurde.

<sup>19</sup> Eine ähnliche Entwicklung wird auch für die USA konstatiert (*Baker/Shapiro* 2008).

zitätszurückhaltung erhoben wurde (*Haucap/Kühling* 2010). Gleichzeitig stand eine Initiative der Europäischen Kommission unter Federführung des Energiekommissariats zur vertikalen Desintegration der dominierenden Stromkonzerne durch eine eigentumsrechtliche Entflechtung (also durch die Überführung der Netze auf unabhängige Betreiber) im Raum, welche jedoch nicht nur bei den meisten vertikal integrierten Stromkonzernen, sondern auch bei einigen der gesetzgebungskompetenten Regierungen der Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschlands, auf Widerstand stieß. In dieser Situation überraschte im Februar 2008 die Mitteilung, dass die Kommission eine folgenreiche Übereinkunft mit E.ON erzielt hat: Das Unternehmen verkauft *freiwillig* sein Stromübertragungsnetz, um mehr Wettbewerb im Strommarkt zu ermöglichen. Im Gegenzug stellte die Kommission ihr Wettbewerbsverfahren gegen E.ON aufgrund der Strompreismanipulationen ein (*Haucap/Kühling* 2010) – trotz offenbar exzellenter Beweislage gegen E.ON. Diese Übereinkunft hat sich als Initialzündung für eine vertikale Desintegration der europäischen Energiemärkte erwiesen. Etwa ein Jahr später verpflichtete sich RWE, sich von seinem Gasfernleitungsnetz zu trennen, wobei die Kommission ebenfalls im Gegenzug ein Wettbewerbsverfahren gegen das Unternehmen einstellte. Hier wurde also die Wettbewerbspolitik durch die Kommission mit anderen Politikbereichen, hier die Regulierungspolitik, verquickt.

## **II. Würde eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen?**

### Europäische und nationale Champions

Wenn wettbewerbspolitische Instrumente eingesetzt werden, um zugunsten europäischer Unternehmen ausländische Unternehmen zu benachteiligen, so liegt dieser Strategie typischerweise eine industriepolitische Form einer *beggar-my-neighbour-policy* zugrunde. Die Idee einer strategischen Industrie- und Handelspolitik basiert auf dem Konzept, das inländische Unternehmen Renten auf ausländischen oder internationalen Märkten abschöpfen und in das Inland umlenken. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht bedingt dies, dass auf diesen Märkten Marktmacht vorliegt bzw. erlangbar ist, welche die umzuleitenden Renten erst generiert. Damit wird aber auch klar, dass das mit einer strategischen Industriepolitik verbundene Ziel der Rentenumlenkung zwangsläufig dem Ziel des Wettbewerbsschutzes entgegensteht: damit umlenkbare Renten entstehen, muss der Wettbewerb beschränkt sein bzw. werden. Dies gilt umso mehr, wenn inländische Marktmacht den Hebel darstellt, mit dessen Hilfe suprakompetitive Renten auf internationalen Märkten oder im Ausland erzielt werden sollen. Hier verzichtet die Politik

dann explizit auf den Schutz des Wettbewerbs im Inland, um damit die *Wettbewerbsfähigkeit* der heimischen Unternehmen auf internationalen Märkten oder im Ausland zu stärken, bspw. durch Quersubventionen internationaler Geschäfte mit Hilfe der Inlandsrenten.<sup>20</sup>

Der prinzipielle Gegensatz von Wettbewerbspolitik und strategischer Industriepolitik verdeutlicht, dass eine Wettbewerbsbehörde solche Überlegungen nur vor dem Hintergrund eines Abwägungsprozesses unterschiedlicher Politikziele anstellen kann. Während eine abhängige Wettbewerbsbehörde hierzu im Sinne eines Kompromisses mit anderen politischen Akteuren gezwungen sein kann, wird sich eine effektiv unabhängige Wettbewerbsbehörde typischerweise dem entsagen, insbesondere dann, wenn sie ausschließlich dem Ziel des Wettbewerbsschutzes verpflichtet ist. Dann wird es keine Diskriminierung ausländischer Unternehmen oder Bevorzugung heimischer Unternehmen geben.

Die Europäische Kommission ist eine politische Einrichtung, in welcher der Wettbewerbsschutz ebenso verfolgt wird wie industriepolitische Erwägungen. Der Vertrag von Lissabon sowie die Europe2020-Agenda der EU haben dies in den letzten Jahren noch verdeutlicht und auch klargestellt, dass der Wettbewerbsschutz kein übergeordnetes Ziel ist, sondern mit anderen Zielen, darunter eben explizit auch industriepolitische Ziele, abgewogen werden muss.<sup>21</sup> Das Wettbewerbskommissariat als integraler Bestandteil der Kommission kann sich von diesen Zielabwägungen weder abkoppeln noch sie einseitig zugunsten des Wettbewerbsschutzes dominieren. Inwieweit Wettbewerbsschutz für strategisch-industriepolitische Ziele geopfert wird, hängt dabei von der jeweiligen Kommission und den Einflussverhältnissen zwischen den Kommissaren ab. So kann ein sehr durchsetzungsstarker und wettbewerbsorientierter Kommissar sehr wohl eine Wettbewerbspolitik erzwingen, welche jener einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde nahekommt und industriepolitische Einflüsse weitgehend negiert. Es existieren aber keine institutionellen Absicherungen (*institutional safeguards*), welche eine solche Politik schützen und dauerhaft zur Geltung bringen. Eine weitgehende Industriepolitisierung der Wettbewerbspolitik durch einen entsprechend

---

<sup>20</sup> Vgl. zu den wettbewerbsökonomischen Aspekten einer Politik nationaler oder europäischer Champions u. a. *Seabright* (2005); *Budzinski/Schmidt* (2006); *Motta/Ruta* (2007).

<sup>21</sup> In der *Europe 2020* Strategie der aktuellen Europäischen Kommission spielt Wettbewerb beispielsweise keine explizite Rolle. Wettbewerb ist nicht nur nicht unter den Zielsetzungen aufgeführt, vielmehr tauchen mit *Industriepolitik* und *Wettbewerbsfähigkeit* gleich zwei Zielsetzungen auf, die eher auf eine industriepolitische Ausrichtung deuten. Vgl. *Europäische Kommission* (2010, insb. S. 5–6). Im Vertrag von Lissabon wird der instrumentelle Charakter des Wettbewerbsziels gestärkt (*Riley* 2007).



ausgerichteten Kommissar bzw. eine ihn überstimmende Kommissionsmehrheit wäre institutionell nicht verhinderbar.<sup>22</sup>

Im Zuge der Finanzkrise der letzten Jahre wurden beispielsweise eine Reihe von wettbewerbspolitischen Entscheidungen im Bankensektor getroffen, welche aus der Sicht des Wettbewerbsschutzes kaum zu rechtfertigen sind. Hierzu gehören zum einen Zusammenschlüsse von Banken besorgniserregenden Ausmaßes ebenso wie wettbewerbsverzerrende Subventionen und Staatshilfen für europäische Banken, welche beide zusammen sowohl die Problematik des *too big too fail* als auch (dadurch) die Problematik des *moral hazards* verschärfen (Vickers 2010, S. 25–28). Noch offen ist, ob jüngst aufgedeckte Kartellabsprachen zwischen Geschäftsbanken im Zinsetzungsbereich mit der gleichen Härte verfolgt werden, wie in anderen Industrien oder ob hier aufgrund der andauernden Bankenkrise ebenfalls der Wettbewerbsschutz geopfert wird. Einerseits kann konstatiert werden, dass sich das Wettbewerbskommissariat in der Krise dem politischen Druck zu Bankenrettungsmaßnahmen nicht verschließen konnte und sich dem mangels Unabhängigkeit auch nicht hätte verschließen können. Andererseits muss angesichts der gewaltigen Risiken, die mit einem Zusammenbruch des Banken- und Finanzsystems einhergegangen wären bzw. einhergehen würden, bezweifelt werden, ob sich eine unabhängige Wettbewerbsbehörde dieser Problemlage hätte entziehen können – und ob dies überhaupt wünschenswert gewesen wäre. Schließlich kann sich auch die Europäische Zentralbank, welche an Unabhängigkeit wohl kaum von einer Politikbehörde übertroffen wird, dem Krisensog nicht entziehen und sah und sieht sich gezwungen, zu Maßnahmen zu greifen, welche dem Ziel der Preisniveaustabilität nicht eben zuträglich sind (unbegrenzte Refinanzierung der Geschäftsbanken; Aufkauf von Staatsanleihen).

Während es also mindestens zweifelhaft ist, ob eine Unabhängigkeit einer europäischen Wettbewerbsbehörde an der krisenbedingten Suspendierung der Wettbewerbspolitik gegenüber den Geschäftsbanken effektiv etwas ändern würde, gilt für den Bereich der Diskriminierung ausländischer Unternehmen in anderen Märkten, dass eine unabhängige Wettbewerbsbehörde keine Anreize hätte, Überlegungen einer strategischen Industriepolitik einzubeziehen und statt dessen wohl hier ausschließlich wettbewerbsorientiert entscheiden würde. Gleiches gilt für die Frage einer Bevorzugung von

---

<sup>22</sup> Man betrachte nur die folgenden Stellungnahmen des aktuellen Wettbewerbskommissars der Europäischen Kommission, *Joaquín Almunia*: „[the] goal (...) is to give Europe a modern industrial policy built on EU competition rules“ (Almunia 2010a, S. 6) oder „[my] goal is finding a balance between protecting consumer welfare and creating the right conditions for business in Europe to grow to the scale needed to take on global competitors“ (Almunia 2010b, S. 7).

Unternehmen aus großen Mitgliedstaaten: eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde wäre für eine politische Einflussnahme durch große und mächtige Mitgliedstaaten deutlich weniger anfällig, als es die Kommission ist. Dabei sollte man sich auch nicht dadurch täuschen lassen, dass die Kommission in der Diskussion um eine mitgliedstaatliche Protektion ihrer nationalen Champions (bspw. E.ON/Ruhrgas in Deutschland, Sanofi/Aventis in Frankreich oder Gas Natural/Endesa in Spanien;<sup>23</sup> Nourry/Jung 2006; Scott 2006) durchaus erfolgreich den Anwalt des Wettbewerbs gegeben hat. Eine Politik nationaler Champions durch den Einsatz (bzw. Missbrauch) der mitgliedstaatlichen Wettbewerbspolitik widerspricht der Interessenlage der Kommission, die im Gegenteil hier eine Gelegenheit wahrgenommen hat, ihre Kompetenz über Zusammenschlüsse in der EU auszudehnen und die nationalen Wettbewerbspolitiken stärker zu dominieren (Buck 2005; Budzinski 2007). Dies gilt freilich dann nicht mehr, wenn es um europäische Champions geht.

### Durchsetzungsprobleme

Um abschätzen zu können, ob eine unabhängige Wettbewerbsbehörde sich in einer ähnlichen Weise mit Durchsetzungsproblemen konfrontiert sähe und in der Folge ebenso zu einem verstärkten Einsatz von konsensualen Arrangements mit den Normadressaten neigen würde, ist es zunächst notwendig, einen etwas genaueren Blick auf die Ursachen der Durchsetzungsprobleme zu werfen. Diese liegen in zwei wettbewerbspolitisch gewollten Entwicklungen begründet, von denen zumindest die erste isoliert und für sich betrachtet eigentlich aus ökonomischer Sicht zu begrüßen ist:

- (1) Im Zuge der Ausrufung eines so genannten *more economic approach* oder *modern economic approach* (nachfolgend MEA) ergriff das Wettbewerbskommissariat der Europäischen Kommission die Initiative, seine Wettbewerbspolitik in einer stärkeren Weise als bisher auf die Grundlage moderner ökonomischer Theorie und moderner ökonomischer Instrumente zu stellen.<sup>24</sup> Dabei ging das Wettbewerbskommissariat wohl nicht vollkommen unbeeinflusst vor; vielmehr passte es sich an internationale Tendenzen, insbesondere aus den USA, sowie zeitlich später auch an Best Practice Empfehlungen des International Competition

<sup>23</sup> Es sei noch darauf hingewiesen, dass in den meisten Fällen dieser Art die mitgliedstaatlichen Wettbewerbsbehörden sehr wohl im Sinne des Wettbewerbs entschieden haben, ihre Entscheidung aber jeweils von politischen Instanzen überstimmt und aufgehoben wurde.

<sup>24</sup> Zur Entstehung und Durchsetzung des MEA in der Europäischen Wettbewerbspolitik vgl. Christiansen (2010, S. 21–23, 44–126).



Network (Budzinski 2013) an. Zudem wurde der MEA davon befeuert, dass das damalige Europäische Gericht erster Instanz insbesondere im *Airtours/First Choice* Urteil (s.o.) die ökonomische Qualität der Entscheidungsbegründungen des Kommissariats heftig und sehr öffentlichkeitswirksam kritisierte und dabei unverhohlen forderte, die bereits begonnene Strategie des MEA auszubauen und massiv zu verstärken.

- (2) Parallel zum MEA fand eine Verschiebung der wettbewerbspolitischen Ausrichtung weg von einer stärker regelorientierten und hin zu einer stark fallweise vorgehenden Wettbewerbspolitik im Kontext des sogenannten *effects based approach* (EBA) statt. Wie in Abschnitt B.I. bereits angesprochen muss hier freilich beachtet werden, dass eine holzschnittartige Gegenüberstellung von *per se Regeln* (prä-EBA) und *rule of reason* (post-EBA) der wettbewerbspolitischen Wirklichkeit nicht gerecht wird (Christiansen/Kerber 2006). Vielmehr geht es um die Frage der Tiefe der Einzelfallanalyse: Auf der einen Seite steht hier der Ansatz, von typischen Effekten bestimmter Fallkategorien (bestimmte Zusammenschlusstypen, unilaterale Strategien wie vertikale Preisbindung oder ausbeuterische Preissetzung, Erfahrungsregeln zu Kartellschäden usw.) als grundsätzlich entscheidungsbestimmend auszugehen und davon nur dann abzuweichen, wenn die Fallanalyse sehr klar ergibt, dass es sich um einen Fall handelt, der ausnahmsweise andere als die typischen Effekte zeigt (Breyer 2009). Auf der anderen Seite steht die Philosophie des EBA, die grundsätzlich jeden Einzelfall als vollkommen offen betrachtet und ohne Rückgriff auf typische Effekte die tatsächlichen Effekte jedes Einzelfalls sozusagen vorurteilsfrei und quantitativ exakt ermitteln möchte. In seiner radikalsten Interpretation betrachtet der EBA in diesem Sinne jeden Fall als einzigartig.

MEA und EBA werden in der Literatur oftmals zusammen betrachtet und auch miteinander vermischt. Das ist allerdings nicht zwangsläufig, denn der verstärkte Einsatz moderner ökonomischer Theorie kann auch bei der Herleitung typischer Effekte erfolgen und in die Ausformulierung dieser einfließen (Budzinski 2010, 2011). Der MEA bedingt somit keinesfalls die Abkehr von einer regelorientierten Wettbewerbspolitik. Der Wert ökonomischer Theorie besteht ja gerade darin, Regelmäßigkeiten aufzuzeigen, die fallübergreifende Gültigkeit besitzen. Hinzu kommt, dass ein wesentlicher Teil moderner ökonomischer Theorie, die ökonomische Analyse von Regeln (Institutionenökonomik, auch in Verbindung mit der Verhaltensökonomik), gerade die Wohlfahrtswirkungen regelorientierter Politiken betont. Die Kombination von MEA und EBA, wie sie vom Wettbewerbskommissariat verfolgt wurde und wird, führt hingegen weniger zu einer Betonung ökonomischer Theorie als vielmehr zu einer Betonung ökonomischer Fallanalyse-

instrumente (ökonomische Methoden, Simulationsmodelle, etc.) als gemeinsamen Nenner einer ökonomiebasierten Einzelfallanalyse.

Unabhängig von der ökonomischen Sinnhaftigkeit eines (radikalen) EBA kommen die empirisch erfahrenen Durchsetzungsprobleme erst durch die Konfrontation des *neuen* ökonomischen Instrumentariums im Kontext von MEA und EBA mit dem *alten* institutionellen Rahmen der Wettbewerbspolitik zustande (*Budzinski* 2010). Insbesondere moderne quantitative Instrumente wie die anspruchsvolle und technisch ausgefeilte ökonomische Analyse von Märkten, komplexe Simulationsmodelle und komplizierte Berechnungsverfahren für Kartellschäden passen von ihrer Natur her nicht zu den Institutionen der Wettbewerbspolitik. Dies schließt Dimensionen ein wie Verständnisprobleme seitens allgemeiner (nicht auf Wettbewerbsfragen spezialisierter) Gerichte und ihrer Richter, Probleme der Diskriminierung zwischen konträren Expertengutachten, Überschätzung der Präzision und Verlässlichkeit quantitativer (modelltheoretischer, ökonomischer) Evidenz, Uneindeutigkeit der Modelle (Konkurrenz mehrerer simplifizierender Modelle mit jeweils eindeutigen aber inkompatiblen Ergebnissen), Grenzen der Modellkomplexität (uneindeutige Ergebnisse komplexerer, realitätsnäherer Modelle), Vernachlässigung schwer messbarer Wettbewerbseffekte u. v. a. m. (*Budzinski* 2010, 2011; *Budzinski/Ruhmer* 2010; *Christiansen* 2010). Als Folge der institutionellen Friktionen kommt es zu einem impliziten und nicht-intendierten Anstieg der Beweisforderungen, welche die beweislasttragende Seite benachteiligt. Daraus wiederum resultieren Durchsetzungsprobleme in jenen Bereichen, in welchen die Wettbewerbsbehörde die Beweislast trägt, wie bei dem Nachweis antikompetitiver Effekte von unilateralen Strategien bzw. Missbräuchen marktbeherrschender Stellungen und Zusammenschlüssen oder bei der Berechnung einer schadensangemessenen Höhe der monetären Kartellstrafen.

Die Beschreibung der Ursachenkette für die beobachteten Durchsetzungsprobleme verdeutlicht bereits, dass sich eine unabhängige Wettbewerbsbehörde im Wesentlichen den gleichen Problemen gegenübersehen hätte, wenn sie eine wettbewerbspolitische Ausrichtung auf die Kombination von MEA und EBA verfolgt hätte. Institutionelle Reformen, welche den institutionellen Rahmen an die Natur der quantitativ-ökonomischen Instrumente anpassen (bspw. spezialisierte Gerichte, Änderung des Beweisstandards, Beweislastumkehr, etc.<sup>25</sup>), bedürfen der Initiative des Gesetzgebers und liegen damit außerhalb der Handlungsmöglichkeiten und Kompetenzen auch einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde. Im Gegenteil könnte mit *Jenny*

---

<sup>25</sup> Es liegt außerhalb der Möglichkeiten des vorliegenden Beitrags zu diskutieren, inwieweit diese Möglichkeiten institutioneller Reformen aus ökonomischer und/oder juristischer Sicht sinnvoll sind.

(2012, S. 169–176) spekuliert werden, dass eine Wettbewerbsbehörde, welche Teil der Regierung ist, hier über größere Einflussmöglichkeiten verfügt.

Somit stellt sich insbesondere die Frage, ob sich eine unabhängige Wettbewerbsbehörde eventuell dieser Entwicklung insgesamt verschlossen hätte, also strategisch nicht auf die Kombination von MEA und EBA gesetzt hätte. Zwar hat sich das Wettbewerbskommissariat bei dieser Strategiewahl durchaus dem Druck externer Akteure und Interessen ausgesetzt gesehen, allerdings scheinen dies soweit bekannt keine Einflüsse aus anderen Politikbereichen zu sein. Neben internationalem Druck vor allem von Seiten der US-amerikanischen Wettbewerbspolitik gehörten allerdings auch die Interessenverbände der Industrie und noch mehr der Rechtsberatungsunternehmen, welche sich auf die Verteidigung der Normadressaten spezialisiert haben, zu den vernehmbaren Kritikern des Wettbewerbskommissariats, so dass ein Lobbyeinfluss nicht vollkommen ausgeschlossen werden kann. Aber selbst wenn man davon absieht, so erscheint es zweifelhaft, ob sich eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde von dem gemeinsamen Druck von internationaler Seite und von den europäischen Gerichten hätte vollkommen frei machen können. Wenn man auf das ja vergleichsweise stark unabhängige Bundeskartellamt schaut, so kann man feststellen, dass dieses in der Tat die europäische Entwicklung nur zögernd und unvollständig nachvollzogen bzw. mitgemacht hat. Verschließen konnte sich das Bundeskartellamt der Entwicklung allerdings auch nicht. Auffällig ist jedoch, dass das Element des MEA beim Bundeskartellamt stärker im Vordergrund zu stehen scheint als jenes des EBA (Ewald 2011). Es wird daher spannend zu beobachten, ob das relativ unabhängige Bundeskartellamt zu einer Triebkraft in der Evolution der wettbewerbspolitischen Strategie hin zu einer stärker regelorientierten Politik werden kann, welche sich beispielsweise im Sinne einer Orientierung an typischen Effekten (s. o.) auf ökonomiebasierte, sogenannte *rebuttable presumptions* (Baker/Shapiro 2008; Farrell/Shapiro 2008, 2010; Budzinski 2010) stützt.

Insgesamt erscheint es sehr wohl möglich, dass die Durchsetzungsprobleme und ihre Begleiterscheinungen auch mit einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde aufgetreten wären. Es ist zudem nicht erkennbar, dass eine ursachengerechte Problemlösung – stärkere Regelorientierung der Wettbewerbspolitik (oder Änderung des institutionellen Rahmens) anstelle von konsensualen Arrangements mit den Normadressaten – durch die fehlende Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörde blockiert wird.

## Vermischung von Politikfeldern

Eine Vermischung verschiedener Politikfelder im Zuge eines Kompromisses mit den Normadressaten bedeutet zwangsläufig ein Geben und Nehmen in Bezug auf die Politikziele. Um die Normadressaten zu motivieren, in solche Deals einzuwilligen und damit der Kommission zur Durchsetzung eines Politikzieles zu verhelfen, muss den Normadressaten gleichzeitig etwas angeboten werden, d.h. ein anderes Politikziel muss *geopfert* werden. Es kommt also innerhalb der Exekutive zu einer Abwägung von Politikzielen und damit letztendlich zu einer Hierarchie, d.h. einige Ziele werden höher gewichtet als andere. Bemerkenswert ist, dass es bei dieser Art der Abwägung nicht um klassische *trade-offs* zwischen wirtschaftspolitischen Zielen im Sinne der Theorie der Wirtschaftspolitik geht: es liegt in sachlicher Hinsicht keine konfligierende Zielbeziehung vor. Vielmehr entsteht der Zielkonflikt erst durch die Notwendigkeit, einen Kompromiss mit den Normadressaten zu erzielen, also ihnen etwas anbieten zu müssen.

Im vorliegenden Fall werden Wettbewerbsziele im Zuge eines Deals geopfert, um Regulierungsziele durchzusetzen. Eine eigentumsrechtliche Abspaltung des Netzes bekämpft nicht in erster Linie – und womöglich gar nicht – die antikompetitiven Verhaltensweisen, welche dem Wettbewerbsverfahren zugrunde lagen, im Fall E.ON die strategische Manipulation der Strombörsenpreise durch Kapazitätszurückhaltung (Haucap/Kühling 2010). Hieraus lässt sich folgern, dass das Ziel des Wettbewerbsschutzes hier für die Kommission weniger wichtiger war als die Durchsetzung eines *bestimmten* Regulierungsregimes. Damit deutet sich an, dass ein Kompetenzkampf zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten eine wichtige Motivation für diese Vermischung von Politikfeldern darstellt. Eigentlich hatte die Kommission im Bereich der Energiemarktregulierung nämlich nur ein Initiativrecht, welches aber bei Widerständen der Mitgliedstaaten (wie in diesem Fall vorhanden) nicht zwangsläufig durchgreift. Mit Hilfe des Deals konnte die Kommission jedoch ihre politischen Vorstellung durchsetzen und damit *de facto* ihre Kompetenz ausweiten, was politökonomisch und gemäß der ökonomischen Theorie der Bürokratie den Eigeninteressen der Kommission entspricht und im Zuge imperfekter Prinzipal-Agenten-Beziehungen durchaus sachliche Ziele übertrumpfen kann.

In diesem Fall ist es sehr offensichtlich, dass eine unabhängige Wettbewerbsbehörde für diese Art eines Deals nicht zu haben gewesen wäre. Zwar gelten polit- und bürokratieökonomische Überlegungen natürlich auch für eine unabhängige Wettbewerbsbehörde, allerdings würde die Fokussierung auf ein Ziel, Schutz des Wettbewerbs, eine Vermischung von Politikfeldern wohl ausschließen.

### III. Unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde vs. Europäische Monopolkommission

Anknüpfend an die E.ON- und RWE-Deals schlagen *Haucap* und *Kühling* eine zu einer unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde alternative Lösung vor, nämlich die Schaffung einer *Council of European Competition Advisors* (CECA) nach dem Vorbild der deutschen Monopolkommission (*Haucap/Kühling* 2010; *Haucap* 2012). Neben den oben in Abschnitt B.II. diskutierten Demokratiedefiziten halten sie die Implementierung einer unabhängigen CECA auf europäischer Ebene für durchsetzbarer als die Überführung des Wettbewerbskommissariats in eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde.

Gemäß des Vorschlages soll die CECA als unabhängige Expertenkommission aus fünf bis maximal neun Persönlichkeiten bestehen, welche über besondere wettbewerbsökonomische oder wettbewerbsjuristische Kenntnisse verfügen. Sie sollten auf Vorschlag des Europäischen Rates und im Einvernehmen mit der Europäischen Kommission vom Ratspräsidenten ernannt werden. Hinzu kommen soll ein wissenschaftlicher Stab von bis zu 20 Mitarbeitern, so dass in etwa ein jährliches Budget von drei Millionen Euro zu veranschlagen sei. Aufgabe des CECA wäre es, in einem definierten Abstand (bspw. jährlich oder alle zwei Jahre) einen Evaluationsbericht über die wettbewerbspolitische Arbeit der Europäischen Kommission vorzulegen sowie Sondergutachten zu besonderen Entscheidungen, insbesondere auch erheblichen Änderungen der Wettbewerbspolitik oder der Wettbewerbsregeln, zu publizieren.<sup>26</sup>

Die CECA würde eine unabhängige Kontrollinstanz für das Wettbewerbskommissariat bzw. für die Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission schaffen, welche zwar nicht über Entscheidungsbefugnisse verfügt, sondern die (Fach-)Öffentlichkeit (inklusive Ministerrat und Parlament) durch ihre Argumente überzeugen muss. Diese systematische externe Evaluierung kann allerdings insbesondere auch über Reputationseffekte durchaus effektiv sein und daher neben der gerichtlichen Kontrolle disziplinierend auf die abhängige Wettbewerbsbehörde bzw. auf jene beeinflussende Instanzen

---

<sup>26</sup> Vgl. zum gesamten Absatz *Haucap/Kühling* (2010) und *Haucap* (2012). Die Konstruktion des CECA folgt damit weitgehend jener der deutschen Monopolkommission, wobei es eine auffällige Ausnahme gibt: die in Deutschland verankerte Partizipation der Interessengruppen aus Industrie und Sozialpartnern, die in der Monopolkommission neben den leitenden Experten sitzen, wird in dem Vorschlag für die europäische Ebene durch eine ausschließlich aus Experten bestehende Gruppe ersetzt, was insbesondere vor dem Hintergrund einer lobbyistischen Einflussnahme durchaus eine aus ökonomischer Sicht wünschenswerte Modifikation darstellt.

zen wirken. Zudem leistet eine solche Einrichtung auch einen Beitrag zur Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit (*Haucap/Kühling* 2010).

Allerdings stellt sich die Frage, ob eine so ausgestaltete Expertenkommission die Nachteile einer nicht-unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde effektiv und effizient sowie in hinreichendem Ausmaß mildern könnte. Es handelt sich um eine Art Mischlösung, welche einen politischen Entscheider (die abhängige Wettbewerbsbehörde) mit einem unabhängigen Kontrollgremium (die unabhängige CECA) kombiniert, welche durch eine Mischung aus *Best Practice* Empfehlungen und *Peer Pressure* der abhängigen Wettbewerbsbehörde Anreize setzt, sich möglichst weitgehend unabhängig zu verhalten, um negative Reputationseffekte zu vermeiden. Zudem wird (zusätzliche) Öffentlichkeit für jene Fälle hergestellt, in welchen das Wettbewerbskommissariat (formell oder informell) durch andere Interessen innerhalb der Kommission überstimmt wird. Auch wenn ökonomietheoretisch einer solchen Strategie eine gewisse Effektivität nicht abgesprochen werden kann (*Budzinski* 2004), so sollten dennoch auch Grenzen dieses Ansatzes nicht übersehen werden. Insbesondere die Kraft der Wettbewerbsbehörde zu unpopulären Entscheidungen wird vermutlich nicht wesentlich gestärkt, da in diesen Fällen (Verzicht auf ökonomisch richtige aber unpopuläre Entscheidungen) unter Umständen weniger die öffentliche Reputation der Wettbewerbsbehörde Schaden nimmt, als jene der CECA durch Insistieren auf unpopulären Positionen leiden könnte. Da zudem die Effektivität des *Haucap-Kühling*-Vorschlags insbesondere an der Reputation und am Gewicht der CECA hängt, stellt sich die Frage, wie schnell eine neu geschaffene Organisation sich die notwendige Reputation und Bekanntheit aufbauen kann, um eine Wirkung auf die Politik der abhängigen Wettbewerbsbehörde zu erzielen.

Dennoch ist insgesamt festzuhalten, dass wenn die *first best* Lösung – eine unabhängige Wettbewerbsbehörde – politisch-gesellschaftlich nicht verfügbar ist, der Vorschlag eines unabhängigen Monitoringgremiums à la CECA eine beachtenswerte *second best* Lösung darstellt. Es wären auch im Hinblick auf die hier diskutierten Probleme der europäischen Wettbewerbspolitik von einer solchen Lösung sicherlich erhebliche positive Effekte mindestens in der langen Frist zu erwarten. Angesichts der nur moderaten Kosten einer Implementierung einer CECA (s.o.), verdient der Vorschlag somit Unterstützung.

## D. Fazit

In dem vorliegenden Beitrag wird versucht, das Für und Wider einer unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde nicht nur abstrakt und allgemein zu diskutieren, sondern anhand konkreter und aktueller Probleme der europäischen Wettbewerbspolitik aufzuzeigen, wo und inwieweit eine unabhängige Behörde zu einer besseren Politik führen könnte. Dabei wird eine *bessere Politik* einfach (und vereinfachend) als eine Lösung oder Vermeidung der konstatierten Problembeispiele verstanden. Die Diskussion zeigt insgesamt, dass die Befürworter einer unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde insofern Unterstützung verdienen, als dass zwei der drei ausgewählten Problembeispiele in der Tat in einem Wettbewerbspolitiksystem mit einer unabhängigen Behörde sehr wahrscheinlich nicht in diesem Umfang auftreten würden. Dies betrifft zum einen den Vorwurf einer diskriminierenden Anwendung der Wettbewerbsregeln sowie zum anderen der Neigung, Politik durch Deals zu machen. Allerdings stellt eine unabhängige Wettbewerbsbehörde auch kein Allheilmittel dar, wie die Diskussion des dritten Problembeispiels – der aktuellen Durchsetzungsdefizite der europäischen Wettbewerbspolitik – verdeutlicht. Schließlich greift der vorliegende Beitrag noch kurz einen alternativen Vorschlag auf, welcher vorsieht, statt eine unabhängige Wettbewerbsbehörde in der EU zu schaffen, dem abhängigen europäischen Wettbewerbskommissariat ein unabhängiges Kontroll- und Evaluationsgremium nach dem Vorbild der deutschen Monopolkommission zur Seite zu stellen. Damit können einige Vorteile einer unabhängigen Wettbewerbspolitik zumindest näherungsweise erzielt werden, während gleichzeitig die politisch-gesellschaftliche Durchsetzbarkeit einer solchen moderaten Reform wahrscheinlicher erscheint.

Aufgrund der Komplexität des Themas *unabhängige Wettbewerbspolitik* ist es nicht möglich, in diesem Beitrag alle Facetten der institutionellen und organisatorischen Gestaltung des Wettbewerbspolitiksystems zu diskutieren. Daher bleiben zwangsläufig eine ganze Reihe von Aspekten und Argumenten unberücksichtigt, wozu beispielsweise auch die Frage einer Trennung von Untersuchungs- und Entscheidungskompetenz gehört. Während in Europa der Typus einer Wettbewerbsbehörde vorherrscht, welche potenzielle Verstöße gegen die Wettbewerbsregeln selbst ermittelt, untersucht und zudem auch eine Entscheidung fällt sowie unter Umständen Strafen verhängt, dominiert in Nordamerika der Typus Wettbewerbsbehörde, welcher lediglich Fälle aufgreift und ermittelt, aber nicht selbst entscheidet. Für eine Unter-sagung oder Strafverhängung muss stattdessen ein Gericht angerufen werden, welches dann die Entscheidungskompetenz ausübt. Offensichtlich beeinflussen solche (und andere) institutionellen Ausgestaltungsformen auch die Effekte einer Unabhängigkeit wettbewerbspolitischer Instanzen. Eine



umfassende Diskussion würde allerdings den Rahmen des vorliegenden Beitrages sprengen.

Abschließend sei noch vor einem Missverständnis gewarnt: Da sich der vorliegende Beitrag explizit mit drei Problembereichen der europäischen Wettbewerbspolitik beschäftigt, könnte der Eindruck entstehen, dass der Beitrag insgesamt dem europäischen Wettbewerbskommissariat eine schlechte bzw. nicht-erfolgreiche Politik bescheinigen möchte. Dies wäre allerdings ein Missverständnis, denn der vorliegende Beitrag präsentiert keine Bilanz der europäischen Wettbewerbspolitik im Sinne einer Abwägung von Erfolgen und Misserfolgen, Vor- und Nachteilen. Das ist auch weder Ziel noch Anliegen des Beitrages. Zweifellos ist die bisherige Geschichte der europäischen Wettbewerbspolitik aus ökonomischer Sicht eine Erfolgsgeschichte. Bei der Frage, ob Unabhängigkeit zu einer noch weiteren Verbesserung beitragen könnte, stehen aber naturgemäß aktuelle Probleme im Fokus der Diskussion.

## Literatur

- Aigner, G./Budzinski, O./Christiansen, A.* (2007): The Analysis of Coordinated Effects in EU Merger Control: Where Do We Stand after Sony/BMG and Impala?, in: *European Competition Journal*, Vol. 3, No. 1, pp. 63–88.
- Aktas, N./De Bodt, E./Roll, R. W.* (2004): Market Response to European Regulation of Business Combinations, in: *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Vol. 39, No. 4, pp. 731–756.
- Aktas, N./De Bodt, E./Roll, R. W.* (2007): Is European Merger Regulation Protectionist?, in: *The Economic Journal*, Vol. 117, No. 522, pp. 1096–1121.
- Almunia, J.* (2010a): The Past and the Future of Merger Control in the EU, URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/486&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [05.03.2011].
- Almunia, J.* (2010b): Competition Policy: State of Play and Future Outlook, URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/576&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [05.03.2011].
- Baker, J. B./Shapiro, C.* (2008): Reinvigorating Horizontal Merger Enforcement, in: Pitofsky, R. (ed.), *How the Chicago School Overshot the Mark*, Oxford, pp. 235–291.
- Barro, R. J./Gordon, D. B.* (1983): A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 91, No. 4, pp. 589–610.
- Bergman, M. A./Jakobsson, M./Razo, C.* (2005): An Econometric Analysis of the European Commission's Merger Decisions, in: *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 23, No. 9, pp. 717–737.
- Breyer, S.* (2009): Economic Reasoning and Judicial Review, in: *The Economic Journal*, Vol. 119, No. 535, pp. 123–135.



- Buck, T.* (2005): Kroes Calls for more Powers over Mergers, in: *Financial Times*, 16.11.2005.
- Budzinski, O.* (2004): The International Competition Network – Prospects and Limits on the Road towards International Competition Governance, in: *Competition and Change*, Vol. 8, No. 3, pp. 243–266.
- Budzinski, O.* (2007): Modernisierung der europäischen Wettbewerbsordnung: Werden die nationalen Wettbewerbspolitiken verdrängt?, in: Heine, K./Kerber, W. (Hg.), *Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa*, Stuttgart, S. 131–154.
- Budzinski, O.* (2008): The Governance of Global Competition: Competence Allocation in an International Multilevel Competition Policy System, Cheltenham.
- Budzinski, O.* (2010): An Institutional Analysis of the Enforcement Problems in Merger Control, in: *European Competition Journal*, Vol. 6, No. 2, pp. 445–474.
- Budzinski, O.* (2011): Modern Industrial Economics and Competition Policy: Open Problems and Possible Limits, in: Drexl, J. et al. (ed.), *Competition Policy and the Economic Approach*, Cheltenham, pp. 111–138.
- Budzinski, O.* (2012): Empirische Ex-Post Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen: Methodische Anmerkungen, in: Theurl, T. (Hg.), *Empirische Institutionenökonomik: Konzeptionelle Fragen und Anwendungen*, Berlin, S. 45–71.
- Budzinski, O.* (2013): International Antitrust Institutions, in: Blair, R./Sokol, D. D. (ed.), *Oxford Handbook of Antitrust Economics*, Oxford.
- Budzinski, O./Jasper, J./Kohler, R.* (1998): Die Bundesbank als Vorbild? – Die Europäische Zentralbank und ihre stabilitätspolitische Effizienz, in: Lange, C./Rohde, A./Westphal, H.M. (Hg.), *Monetäre Aspekte der europäischen Integration*, Berlin, S. 29–50.
- Budzinski, O./Kuchinke, B. A.* (2011): Deal or No Deal? Politik- oder Wettbewerbsorientierung in der Europäischen Wirtschaftsordnung, in: Theurl, T. (Hg.), *Gute Regeln oder Wirtschaftslenkung? Europas neue Herausforderung*, Berlin, S. 119–144.
- Budzinski, O./Kuchinke, B. A.* (2012): Deal Or No Deal? Consensual Arrangements as an Instrument of European Competition Policy, in: *Review of Economics*, Vol. 63, No. 3, pp. 265–292.
- Budzinski, O./Ruhmer, I.* (2010): Merger Simulation in Competition Policy: A Survey, in: *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 6, No. 2, pp. 277–320.
- Budzinski, O./Schmidt, C.* (2006): European Industrial Policy: Economic Foundations, Concepts, and Consequences, in: Sekulovska-Gaber, B. (ed.), *Continuing Education in European Affairs: Establishment of European Integration Training Centre*, Skopje, pp. 187–205.
- Christiansen, A.* (2010): Der More Economic Approach in der EU-Fusionskontrolle: Entwicklung, konzeptionelle Grundlagen und kritische Analyse, Frankfurt/Main.
- Christiansen, A./Kerber, W.* (2006): Competition Policy with Optimally Differentiated Rules Instead of „Per se Rules vs. Rule of Reason“, in: *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 2, No. 2, pp. 215–244.

- Conybeare, J. A./Kim, D.-H.* (2010): Barbarians at the Gates: State Control of Global Mergers and Acquisitions, in: *The World Economy*, Vol. 33, No. 9, pp. 1175–1199.
- Drexel, J./Kerber, W./Podszun, R.* (eds.) (2011): *Competition Policy and the Economic Approach: Foundations and Limitations*, Cheltenham.
- Duijm, B.* (1999): Die Unabhängigkeit von Kartellbehörden, in: *ORDO*, Band 50, S. 323–344.
- Ehlermann, C.-D.* (1995): Reflections on a European Cartel Office, in: *Common Market Law Review*, Vol. 32, No. 2, pp. 471–486.
- Eucken, W.* (1952): *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen.
- Europäische Kommission* (2010): Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020, URL: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf> [04.03.2011].
- Evenett, S. J./Hijzen, A.* (2006): Conformity with International Recommendations on Merger Reviews: An Economic Perspective on „Soft Law“, University of Nottingham Research Paper No. 04, Nottingham.
- Ewald, C.* (2011): Ökonomie im Kartellrecht: Vom more economic approach zu sachgerechten Standards forensischer Ökonomie, in: *Zeitschrift für Wettbewerbsrecht*, Heft. 9, Nr. 1, S. 15–47.
- Farrell, J./Shapiro, C.* (2008): Antitrust Evaluation of Horizontal Mergers: An Economic Alternative to Market Definition, URL: <http://ssrn.com/abstract=1313782> [20.06.2009].
- Farrell, J./Shapiro, C.* (2010): Roundtable Interview, in: *The Antitrust Source*, Vol. 9, No. 3, pp. 1–8.
- Fox, E. M.* (1998): Antitrust Regulation Across National Borders – The United States of Boeing versus the European Union of Airbus, in: *The Brookings Review*, Vol. 16, No. 1, pp. 30–32.
- Gerber, D. J.* (2003): The European Commission’s GE/Honeywell Decision: US responses and their implications, in: *Journal of Competition Law (Zeitschrift für Wettbewerbsrecht)*, Vol. 1, No. 1, pp. 87–95.
- Guidi, M.* (2011): Explaining the Independence of Competition Authorities in the EU, Working Paper No. 64, European University Institute, Firenze.
- Haucap, J.* (2012): Do We Need a Monopoly Commission for the EU?, Manuskript präsentiert auf dem 45. Forschungsseminar Radein.
- Haucap, J./Kühling, J.* (2010): Europa braucht eine Monopolkommission, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.08.2010.
- Jenny, F.* (2012): Competition Authorities: Independence and Advocacy, in: Lianos, I./Sokol, D. D. (ed.), *The Global Limits of Competition Law*, Stanford, pp. 158–176.
- Kydland, F. E./Prescott, E. C.* (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3, pp. 473–492.

- Lasserre, B.* (2012): The New French Competition Authority: Mission, Priorities and Strategies for the Coming Five Years, URL: [http://www.autoritedelaconurrence.fr/doc/intervention\\_bl\\_autorite\\_trustbusters\\_09.pdf](http://www.autoritedelaconurrence.fr/doc/intervention_bl_autorite_trustbusters_09.pdf) [03.09.2012].
- Lindsay, A./Lecchi, E./Williams, G.* (2003): Econometrics Study into European Commission Merger Decisions since 2000, in: *European Competition Law Review*, Vol. 24, No. 12, pp. 673–682.
- Ma, T.-C.* (2010): Competition Authority Independence, Antitrust Effectiveness, and Institutions, in: *International Review of Law and Economics*, Vol. 30, No. 3, pp. 226–235.
- Maier-Rigaud, F./Parplies, K.* (2009): EU Merger Control Five Years after the Introduction of the SIEC Test: What Explains the Drop in Enforcement Activity, in: *European Competition Law Review*, Vol. 30, No. 11, pp. 565–579.
- Mantzavinos, C.* (2006): The Institutional-Evolutionary Antitrust Model, in: *European Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 2, pp. 273–291.
- Mateus, A. M.* (2007): Why Should National Competition Authorities Be Independent and How Should They Be Accountable?, in: *European Competition Journal*, Vol. 3, No. 1, pp. 17–30.
- Motta, M./Ruta, M.* (2007): Mergers and National Champions, CESIFO Discussion Paper, Munich.
- Nourry, A./Jung, N.* (2006): EU State Measures against Foreign Takeovers: „Economic Patriotism“ in All But Name, in: *Competition Policy International*, Vol. 2, No. 2, pp. 98–127.
- Riley, A.* (2007): The EU Reform Treaty & the Competition Protocol: Undermining EC Competition Law, in: *CEPS Policy Brief* 142, pp. 1–5.
- Rill, J. F./Wilson, C. C./Bauers, S. E.* (2000): The Amadeus Global Travel Distribution Case, in: *Evenett, S. J./Lehmann, A./Steil, A. (ed.), Antitrust Goes Global – What Future for Transatlantic Cooperation?*, Washington, D.C., pp. 195–198.
- Schinkel, M. P.* (2011): Bargaining in the Shadow of the European Settlement Procedure for Cartels, in: *The Antitrust Bulletin*, Vol. 56, No. 2, pp. 461–481.
- Schmidt, A.* (2008): Ordnungsökonomische Wettbewerbskonzepte: die Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Effizienz, in: *ORDO*, Band 59, S. 209–236.
- Schmidt, A./Voigt, S.* (2005): Die prozeduralen Aspekte der Fusionskontrolle – Die vergessene Seite der Reform, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, Band 56, S. 164–184.
- Scott, A.* (2006): National Champions and the Two-Thirds Rule in EC Merger Control, CCP Working Paper No. 06–6.
- Seabright, P.* (2005): National and European Champions – Burden or Blessing?, in: *CESifo Forum* 2/2005, pp. 52–55.
- Seldeslachts, J./Clougherty, J. A./Barros, P. P.* (2009): Settle for Now but Block for Tomorrow: The Deterrence Effects of Merger Policy Tools, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 52, No. 3, pp. 607–634.

- Tinbergen, J.* (1978): *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam.
- Van de Gronden, J. W./De Vries, S. A.* (2006): Independent Competition Authorities in the EU, in: *Utrecht Law Review*, Vol. 2, No.1, pp. 32–66.
- Vickers, J.* (2010): Central Banks and Competition Authorities: Institutional Comparisons and new Concerns, BIS Working Papers No. 331, Basel.
- Voigt, S.* (2009): The Effects of Competition Policy on Development: Crosscountry Evidence Using Four New Indicators, in: *Journal of Development Studies*, Vol. 45, No. 8, pp. 1225–1248.
- Wagner-von Papp, F.* (2012): Best and Even Better Practices in Commitment Procedures after Alrosa: The Dangers of Abandoning the „Struggle for Competition Law“, in: *Common Market Law Review*, Vol. 49, No. 3, pp. 929–970.
- Wilks, S./McGowan, L.* (1995): Disarming the Commission: The Debate over a European Cartel Office, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 2, pp. 259–273.



## Korreferat zum Beitrag von Oliver Budzinski

### Würde eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen?

Von Dirk Wentzel, Pforzheim

#### A. Europa in Bewegung – auch in der Wettbewerbspolitik

*Oliver Budzinski* geht in seinem Beitrag einer grundlegenden Frage nach, ob nämlich eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine *bessere* Wettbewerbspolitik betreiben könnte, als dies gegenwärtig der Fall ist, da die Europäische Kommission als genuin europäisches Organ für die Erhaltung des Wettbewerbs zuständig ist. Die Frage nach der Unabhängigkeit von Kartellbehörden ist zwar nicht neu (etwa *Duijm* 1999), hat aber durch den europäischen Binnenmarkt und die Integrationswirkung der Währungsunion neue Dynamik erhalten. Direkt damit verbunden sind mehrere Fragen, die in der wissenschaftlichen Diskussion und in der aktuellen politischen Debatte um eine europäische Stabilitätskultur keineswegs abschließend geklärt sind:

*Erstens* geht es um den Sachverhalt, ob eine Behörde, die Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik betreiben soll, *de facto* und dauerhaft unabhängig von der Politik sein kann. Die aktuelle Debatte um den Kurs der Europäischen Zentralbank, die derzeit durch den Ankauf notleidender Staatsanleihen in massive Bedrängnis geraten ist, dokumentiert eindeutig: Es gibt keinen politisch luftleeren Raum. Unabhängigkeit ist in politischen und wirtschaftlichen Schönwetterperioden vergleichsweise leicht zu erhalten. In der Wirtschaftskrise gilt jedoch der alte juristische Grundsatz: Not kennt kein Gebot. Wie weit es mit der Unabhängigkeit *de facto* tatsächlich ist, muss sich dann erst noch zeigen.

*Zweitens* ist zu prüfen, welche Form von Unabhängigkeit für eine europäische Wettbewerbsbehörde in Frage käme: Unabhängigkeit in der Wirtschafts- und Geldpolitik ist bekanntlich ein graduelles und zugleich sehr vielschichtiges Phänomen, wie die umfangreiche Literatur zur Zentralbankunabhängigkeit dokumentiert. Die persönliche und fachliche Unabhängigkeit ist hierbei an erster Stelle zu nennen, denn ein Wettbewerbshüter entscheidet im Zweifel über Unternehmenszusammenschlüsse in Milliardenhö-

he (*Almunia* 2010). Die Komplexität dieser Entscheidungen ist ebenso hoch wie die Korruptionsanfälligkeit – ein deutlicher materieller Unterschied zu Entscheidungen in der Geldpolitik. Auch die institutionelle und die instrumentelle Unabhängigkeit sind zu betonen: Was nützt eine unabhängige Wettbewerbsbehörde, wenn Entscheidungen nicht auch mit eigenen Instrumenten durchgesetzt werden können? Wenn unabhängige Gerichte in den Entscheidungsprozess eingebunden werden – wie beispielsweise im Wettbewerbsrecht der USA – ist teilweise mit langwierigen Rechtsstreiten zu rechnen. Zudem ist der europäische Entscheidungsprozess extrem vielschichtig. Zu berücksichtigen sind die Interessen der 27 Einzelstaaten sowie der europäischen Institutionen, dem Europäischen Rat, dem Rat der Europäischen Union, dem Parlament und nicht zuletzt der sehr einflussreichen Europäischen Kommission. Seit neuestem hat sich auch der Europäische Ausschuss der Regionen zu einem neuen und einflussreichen Mitspieler entwickelt, der sich um die Interessen von Unternehmen in seinem regionalen Umfeld kümmert. Die Analogie zur Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank ist also äußerst begrenzt, denn diese hat *nur* mit geldpolitischen Fragen und der Stabilität des Geldwertes zu kämpfen.

In Anlehnung an *Tinbergen* kann man sagen, dass die Zielfunktion der Zentralbank eindimensional ist. Zudem kann man die Zielerreichung der Geldwertstabilität leicht überprüfen, denn die tatsächlich realisierte Inflationsrate ist vergleichsweise einfach festzustellen. Außerdem kann eine geldpolitische Entscheidung der EZB, etwa über den tagespolitischen Zuteilungssatz bei einem Offenmarktgeschäft, juristisch nicht angefochten werden – auch rein praktisch wäre dies nicht realisierbar. Ob eine Entscheidung unabhängiger Wettbewerbshüter aber tatsächlich zu *besserer* Wettbewerbspolitik führt, ist ein multidimensionaler Prozess, der kaum quantifizierbar ist.

*Drittens* ist die theoretische Fundierung wettbewerbspolitischer Entscheidungen zu prüfen und zu aktualisieren. Mit dem sog. *more economic approach* haben ökonomische Theorien verstärkten Zugang zu wettbewerbsrechtlichen Entscheidungen erhalten: Dies ist zunächst durchaus positiv zu vermerken. Gleichzeitig und parallel dazu ist der *effect based approach* entstanden, bei dem die Gewichtung des Einzelfalles und seiner besonderen Umstände in den Vordergrund tritt. Die bekannte Debatte, ob strikt regelgebundenes Verhalten (*per se* Regeln) oder aber vernunftbasierte Einzelfallentscheidungen (*Rule of Reason*) stärker zu gewichten sind, scheint in der aktuellen Literatur sowie in den wettbewerbsrechtlichen Gerichtsentscheidungen stärker in Richtung der zweiten Alternative zu gehen. Die von *Budzinski* detailliert geschilderten Fallbeispiele dokumentieren, dass viele Einzelheiten und Details zu berücksichtigen sind, um einem Sachverhalt ökonomisch wirklich gerecht zu werden. Beim *more economic approach*

finden zunehmend ökonometrische Modelle und Simulationsschätzungen Verbreitung, wobei zumindest bei den Entscheidungsträgern die anfängliche Euphorie über eine bessere wissenschaftliche und empirische Fundierung der Entscheidungen einer starken Ernüchterung gewichen ist. Es ist festzustellen, dass diese Modelle teilweise zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen gelangen in Abhängigkeit von der Beschaffenheit der Annahmen – vielleicht sogar in Abhängigkeit von den Wünschen der Auftraggeber, die die jeweilige Studie in Auftrag gegeben haben. Die tatsächliche Entscheidung der Wettbewerbshüter bleibt jedoch eine Abwägungsentscheidung zwischen unterschiedlichen Rechtsgütern und wirtschaftspolitischen Zielen, die nicht durch ein ökonometrisches Modell ersetzt werden kann.

## **B. Vorteile und Nachteile unabhängiger Wettbewerbsbehörden**

In seinem Beitrag erläutert *Budzinski* umfangreich die Vorteile und die möglichen Nachteile unabhängiger Wettbewerbsbehörden. Die Vorteile, wie sie in der Literatur diskutiert werden, sind vielfältiger Natur. Zum *ersten* geht es um den sog. Abschreckungseffekt, *zweitens* um die Förderung von Investitionen, *drittens* um die geringere Anfälligkeit gegenüber Lobbyismus und *viertens* um die Verminderung der Anreize zur Diskriminierung kleiner und mittlerer Unternehmen. Alle diese Argumente haben eine gewisse Plausibilität, aber hier ist Kritik anzumelden am Stand der Literatur oder konkreter Forschungsbedarf, denn es gibt gute fallbezogene Argumente, die eine genau gegenteilige Plausibilität nahelegen würden.

Wie beispielsweise der Abschreckungseffekt einer unabhängigen Behörde größer sein soll als etwa die Macht der Europäischen Kommission, ist nicht wirklich einsichtig und gut begründet. Immerhin ist die Liste der Fälle lang, in denen die Kommission mit marktmächtigen Unternehmen wie Microsoft (außerhalb Europas) oder großen Energieanbietern (innerhalb Europas) in Konflikt getreten ist. Zudem darf man nicht vergessen, dass das Monopol der öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter in Deutschland ohne den wettbewerbspolitischen Druck der Kommission wohl niemals geöffnet worden wäre. Die Kommission verinnerlicht unterschiedliche Ziele und Aufgaben in sich: Der Wettbewerbskommissar – derzeit *Joaquin Almunia* – setzt sich mit dem Kommissar für Industrie- und Unternehmertum – derzeit *Antonio Tajani* – auseinander. Trotz des Spannungsfeldes beider Gebiete hat sich der Wettbewerb in Europa bisher relativ gut entwickelt. Dies liegt sicherlich auch den Personen, die dieses Amt in der Vergangenheit ausgefüllt haben.

Auch die anderen vermeintlichen Vorteile einer unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde sind nicht stichhaltig fundiert: Hier steht die



Theorie auf dünnem Eis. Wie beispielsweise verstärkt Innovationen und Investitionen angeregt werden sollen, ist argumentativ nicht klar. Lediglich beim letzten Punkt, dass weniger kleine und mittlere Unternehmen diskriminiert werden würden, scheint die theoretische Begründung und die Empirie stichhaltig: Die EU hat typischerweise einen *bias* hin zu Großunternehmen.

Bei den möglichen Nachteilen einer europäischen Wettbewerbsbehörde ist zunächst das Argument des Demokratiedefizits zu nennen, denn es würde die demokratische Willensbildung in einem zentralen Bereich der Wirtschaftspolitik ausgeschaltet. Die Analogie zur Zentralbankunabhängigkeit endet hier, denn Inflation ist grundsätzlich immer schädlich, während es für Unternehmenszusammenschlüsse gute Argumente und auch Gegenargumente geben kann, die eine Abwägungsentscheidung erfordern. Zudem ist festzuhalten, dass es durchaus unterschiedliche wirtschaftspolitische und außenwirtschaftliche Ziele geben kann, bei denen die Wettbewerbssicherung im Kontext mit anderen Zielen analysiert werden muss. So zeigt sich eine neue Tendenz, dass die Kommission in Konfliktfällen versucht, mit allen Beteiligten Verhandlungslösungen zu erzielen (sog. *deal policy*, siehe *Budzinski/Kuchinke* 2012). Hier ist also ein neues Instrument der Wettbewerbspolitik entstanden, das sich in den Händen der handlungsmächtigen Kommission durchaus als effizient erwiesen hat. Es ist kaum vorstellbar, wie eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine vergleichbare Durchschlagskraft erzielen könnte.

### **C. Der Vorschlag für eine unabhängige europäische Monopolkommission**

Im Lichte der verschiedenen Theorien und angesichts der Schwierigkeiten mit der tatsächlichen Unabhängigkeit einer europäischen Wettbewerbsbehörde ist jüngst ein weiterer Vorschlag entwickelt worden: *Haucap* und *Kühling* (2010; *Haucap* 2012) schlagen eine zu einer unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde alternative Lösung vor, nämlich die Schaffung eines *Council of European Competition Advisors* (CECA). Dessen *scharfes Schwert* wäre eine unabhängige wissenschaftliche Position, die sie in der Öffentlichkeit vortragen würde und mit der politischer Druck aufgebaut werden könnte, anstelle sich in das mühselige und zeitintensive Geschäft von gerichtlichen Entscheidungen einbinden zu lassen. Vorbild könnte die Deutsche Monopolkommission sein, die zwar keine Exekutivgewalt besitzt, die tatsächlich Regelveränderungen erzwingen könnte, die jedoch über ein hohes Maß an Reputation und Ansehen verfügt. Kaum ein Politiker in Deutschland kann es sich leisten, dauerhaft von der Monopolkommission gerügt zu werden, wenn er langfristig politischen Erfolg haben will.

Die europäische CECA könnte als unabhängige Expertenkommission eine begrenzte Zahl von Mitgliedern aufnehmen – sicherlich wäre hier eine einstellige Personenzahl empfehlenswert, um Abstimmungs- und Konsenskosten niedrig zu halten. Die Auswahl könnte auf Vorschlag der europäischen Institutionen in Kooperation mit der Kommission erfolgen. *Haucap* (2012) vermutet, dass schon mit einem vergleichsweise kleinen Mitarbeiterstab von ca. 20 Personen und einem überschaubaren Budget von etwa 3 Millionen ein guter Öffentlichkeitseffekt erzielt werden würde. Außerdem könne, so *Haucap* (2012), auch die Initialzündung für eine europäische Öffentlichkeit in Wettbewerbsfragen geleistet werden.

*Budzinski* geht in seinem Beitrag wohlwollend auf den Vorschlag für eine CECA ein, die in gewisser Hinsicht eine Mischlösung darstellt. Als Vorteile sind hier ganz klar die Sachkompetenz in Verbindung mit Unabhängigkeit und großer Öffentlichkeitswirkung zu nennen, während der gegen eine unabhängige Wettbewerbsbehörde vorgebrachte Nachteil des Demokratiedefizits nicht zutrifft: Die CECA will lediglich unabhängig informieren, aber keinesfalls wettbewerbspolitische Entscheidungen erzwingen und in die Befugnisse der Parlamente hineinregieren. Damit ist die CECA eine interessante Alternative: Denn wenn es wirtschaftspolitisch und auch demokratietheoretisch nicht möglich ist, eine wirklich unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde einzurichten und mit Handlungskraft auszustatten, dann ist die CECA eine attraktive zweitbeste Lösung, die es zu entwickeln lohnt. Es dürfte zwar sehr lange dauern, bis die CECA Bekanntheit und Reputation aufbauen kann – und letztlich würde sie nur davon leben – allerdings würde dies eher dafür sprechen, möglichst bald mit der Errichtung einer „europäischen Monopolkommission“ zu beginnen.

## Literatur

- Almunia*, J. (2010): Competition Policy: State of Play and Future Outlook, URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/576&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, [05.03.2011].
- Budzinski*, O./Kuchinke, B. A. (2012): Deal Or No Deal? Consensual Arrangements as an Instrument of European Competition Policy, in: *Review of Economics*, Vol. 63, No. 3, pp. 265–292.
- Duijm*, B (1999): Die Unabhängigkeit von Kartellbehörden, in: *Ordo*, Heft 50, S. 323–344.
- Haucap*, J. (2012): Do We Need a Monopoly Commission for the EU?, Manuskript präsentiert auf dem 45. Forschungsseminar Radein.
- Haucap*, J./Kühling, J. (2010): Europa braucht eine Monopolkommission, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.08.2010.



*Dritter Teil*

## **Spezielle Aspekte unabhängiger Institutionen**



# **Outsourcing und unabhängige Institutionen**

## **Das Beispiel der Rule of Law**

Von *Richard Frensch*, Regensburg

### **Abstract**

Trade flows and trade patterns react to the quality of independent legal institutions which may strengthen or weaken comparative advantages. As institutions may also generate rents, reversing causality can theoretically be justified. However, the impact of openness on legal quality has so far not been analysed within the framework of use categories of trade flows. This is being done in this paper, making use of the institutional variation during the transition of central and east European economies. Special emphasis is on trade flows related to fragmentation and outsourcing of complex production processes, which may *a priori* be expected to react sensitively to variations in legal institutions reflecting degrees of contract enforcement.

### **A. Einleitung**

Institutionen sind ausgesprochen persistent, institutioneller Wandel tritt abrupt und episodenhaft auf (*Acemoglu/Robinson* 2008). Eine dieser Episoden ist zweifellos die Transformation früher zentral geplanter Volkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa, die im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen soll, durch die das Interesse der Wirtschaftswissenschaften an Ursachen und Wirkungen institutioneller Vielfalt im letzten Jahrzehnt einen deutlichen Wiederaufschwung erfahren hat.

Die wieder verstärkte Hinwendung zur Institutionenökonomie hat eine Reihe wichtiger Ergebnisse generiert, die sich vielleicht am besten unter der zugegebenermaßen recht generellen Aussage subsumieren lassen, dass Institutionen einen substantiellen und signifikanten Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung haben. Insbesondere reagieren Handelsströme und -muster auf die Ausgestaltung ganz bestimmter wirtschaftlich relevanter, (regierungs-)unabhängiger Institutionen, wie etwa des Rechtssystems, oder auch Arbeitsmarktinstitutionen, die technologische oder ausstattungsbedingte komparative Vorteile verstärken oder abschwächen können – wenn auch mit

unklaren Wohlfahrtswirkungen –, so dass man in der relevanten Literatur mittlerweile von *Institutionen als Quelle komparativer Vorteile* spricht.

Da Institutionen zudem auch Renten generieren können, gibt es auch eine theoretisch begründbare Vermutung für eine umgekehrte Kausalität. Im Mittelpunkt dieses Beitrags soll daher die Frage stehen, ob Außenhandel, bzw. außenwirtschaftliche Offenheit, auch einen Einfluss auf die Ausgestaltung rechtlicher Institutionen eines Landes haben kann. In dem Maße, in dem Institutionen langfristige Wirtschaftsentwicklungen beeinflussen, ist die Beantwortung dieser Frage natürlich potentiell außerordentlich wichtig: Die Veränderung von Institutionen könnte ein Mechanismus sein, über den außenwirtschaftliche Offenheit Wirtschaftswachstum beeinflusst. Diese umgekehrte Kausalität von Außenhandel auf die Ausgestaltung rechtlicher Institutionen ist bisher nicht im Lichte unterschiedlicher Verwendungskategorien von Gütern untersucht worden. Hier soll ein Beitrag in diese Richtung geleistet werden, mit besonderem Augenmerk auf Handelsströme, die auf Fragmentierung und Outsourcing komplexer Produktionsprozesse zurückgehen, und die daher besonders empfindlich gegenüber der Durchsetzbarkeit vertraglicher Ansprüche – und daher auch gegenüber der Ausgestaltung rechtlicher Institutionen – reagieren.

Der Rest dieses Beitrags ist folgendermaßen strukturiert. Im nächsten Abschnitt definieren wir einige Grundbegriffe für die Zwecke dieses Beitrags und geben einen kurzen Überblick über die wachsende Literatur zum Einfluss institutioneller Regeln auf Außenhandelsmengen und -muster. Der dritte Abschnitt ist der zentrale Teil dieses Beitrags, und eröffnet mit dem konzeptionellen Hintergrund der Vorstellung, wie eine außenwirtschaftliche Öffnung Institutionen verändern könnte. Auf dieser Basis formulieren wir testbare Hypothesen, skizzieren Ergebnisse aus der Literatur und beschreiben anschließend unsere eigenen Fragestellungen, Daten, Methoden und Ergebnisse. Schlussfolgerungen und offene Fragen schließen den Beitrag.

## **B. Institutionen und Außenhandel**

### **I. Politische Institutionen, wirtschaftlich relevante Institutionen und Strukturpolitik**

Um sinnvoll über die Wechselwirkung zwischen Institutionen und außenwirtschaftlicher Offenheit sprechen zu können, müssen wir zunächst die für diesen Beitrag relevanten Begriffe definieren und gegeneinander abgrenzen. Mit *politischen Institutionen* sind hier (im Sinne von *Acemogu/Johnson/Robinson* 2005a) Regeln gemeint, die de jure politische Macht allozieren. Politische Institutionen ändern sich sehr langsam, u.U. auch durch de facto

politische Macht aufgrund der Ressourcenverteilung in der Ökonomie. Wir operationalisieren die Ausgestaltung politischer Institutionen als individuelle Charakteristika politischer Regime im Sinne des Polity4-Projektes.

Mit *ökonomischen Institutionen* meinen wir die Regeln, die unmittelbar wirtschaftlich relevante Anreize formen und die Verteilung der Ressourcen bestimmen. Die Ausgestaltung ökonomischer bzw. ökonomisch relevanter Institutionen ist im Sinne einer Hierarchie der Institutionen von politischen Institutionen abhängig: Politische Institutionen, die Individuen oder kleinen Gruppen von Individuen eine hohe de jure Macht einräumen, machen die Wahl solcher ökonomischer Institutionen unwahrscheinlich, die die Ergebnisse wirtschaftlicher Tätigkeit aller in gleicher Weise schützen.<sup>1</sup> Umgekehrt sind auch langfristige Rückkopplungen von Änderungen ökonomischer Institutionen auf politische Institutionen nach Ressourcenumverteilungen möglich. Für unsere Länderstichprobe und unseren Beobachtungszeitraum nehmen wir jedoch an, dass politische Institutionen im statistischen Sinne exogen sind. In dieser Arbeit konzentrieren wir uns auf eine wirtschaftlich relevante, formal (regierungs-)unabhängige Institution, nämlich die Ausgestaltung des Rechtssystems, operationalisiert als Grad der Durchsetzbarkeit von geschlossen Verträgen im Sinne einer *Rule of Law*.

Mit *Strukturpolitik* bezeichnen wir, in Abgrenzung sowohl zum institutionellen Rahmen als auch zu anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, Reformen mit dem Ziel der strukturellen Veränderungen einer Volkswirtschaft. Hier konzentrieren wir uns auf eine einzige solche Reformmaßnahme, die *außenwirtschaftliche Öffnung* und operationalisieren sie als Grad staatlicher Kontrolle über Handel und Zugang zu Devisen. Wir werden weiter unten begründen, dass für die Zwecke dieser Arbeit eine außenwirtschaftliche Öffnung eine strukturpolitische Maßnahme ist, die mit beliebigen politischen Institutionen kombinierbar, d. h. im statistischen Sinne exogen, ist.

Politische und ökonomische Institutionen und auch Strukturpolitiken sind allesamt recht persistent und ändern sich eher in Episoden als gleichmäßig über die Zeit. Da das so ist, werden empirische Aussagen zu Ursachen und Wirkungen institutioneller Variation in der Regel auf der Basis von Querschnittsanalysen gemacht, ohne eine Variation über die Zeit ausnützen zu können. Eine dieser Episoden ist zweifellos die Transformation früher zentral geplanter Volkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa. Entsprechend

---

<sup>1</sup> Die Vorstellung einer solchen einfachen Hierarchie der Institutionen kann nur ein erster Schritt zur Klärung der relevanten Interdependenzen sein: Es sind durchaus Situationen denkbar, in denen eine Zentralisierung der Macht eine notwendige Voraussetzung für staatliche Durchsetzung von Rechtssicherheit sein kann, so dass ein mehr an Autokratie auch mehr Rechtssicherheit erwarten lassen kann. Für diesen und andere Hinweise danke ich meinem Korreferenten, *Joachim Zweynert*.



kann man mit zunehmendem zeitlichen Abstand erwarten, dass die Transformationserfahrung auch Aussagen über Ursachen und Wirkungen institutioneller Variation im Zeitkontext erlaubt.

Die Variation der institutionellen Qualität zwischen den Transformationsländern zur Mitte der neunziger Jahre (gemessen als Durchschnitt der sechs Governance Indikatoren der Weltbank für 1996) erklären *Beck/Laeven* (2006) mit einer unterschiedlichen Ausstattung mit natürlichen Ressourcen und der Länge der sozialistischen Erfahrung dieser Länder: Demnach haben beide Variablen einen signifikant negativen Einfluss und erklären drei Viertel der gesamten Variation institutioneller Qualität. Auf der Basis neuer Governance Daten der Weltbank von 2005 und im Kontext von Nicht-Transformationsländern relativieren *Alexeev/Conrad* (2011) diese Aussagen. Demnach haben Länder mit natürlichen Ressourcen nur für einen der sechs Indikatoren (Voice and Accountability) signifikant schlechtere Werte als alle anderen; dafür haben jedoch (ehemalige) Transformationsländer deutlich schlechtere Institutionen als alle anderen.

Auf der Grundlage eines Vergleichs der Governance Daten der Weltbank zwischen 1997–1998 und 2000–2001 macht bereits *Murrell* (2003) die Aussage, dass sich die Qualität der Institutionen in Transformationsländern kontinuierlich verbessert habe. Dazu haben formelle Institutionen, insbesondere (regierungs-)unabhängige, und hier gerade das Rechtssystem, mehr beigetragen als informelle.

## **II. Strukturpolitik und Rule of Law als Bestimmungsgrößen von Außenhandel**

Strukturpolitik, insbesondere im Sinne außenwirtschaftlicher Offenheit, hat einen wohl dokumentierten Effekt auf Außenhandelsströme und -muster, der typischerweise in Gravitationsansätze eingebettet wird. So findet *Rose* (2000 und 2005) substantielle positive Außenhandelseffekte einer Mitgliedschaft im EWS bzw. in der OECD. *Baier/Bergstrand* (2007) zeigen, dass die Mitgliedschaft in einer Freihandelszone das Handelsvolumen eines Landes innerhalb von zehn Jahren verdoppelt. *Frensch* (2010) untersucht die Auswirkung der Außenhandelsliberalisierung der Transformationsländer auf extensive (Anzahl der importierten Güter) versus intensive Importveränderungen (Importmengen pro Gut) für verschiedene Güterkategorien und findet deutlich stärkere gesamte und extensive Importveränderungen für Zwischenprodukte und Kapitalgüter als für Konsumgüter.

Dass Handelsströme und -muster auf die Ausgestaltung unabhängiger rechtlicher Institutionen reagieren, die komparative Vorteile verstärken oder abschwächen kann, ist Thema eines recht neuen Literaturstrangs (*Ander-*

son/Marcouiller 2002; Levchenko 2007; Nunn 2007; Costinot 2009; Chor 2010). Die theoretische Motivation für diesen Einfluss beruht auf einer Kombination des *hold-up* Problems und unvollkommener Verträge, der zufolge eine komplexere Organisation der Produktion durch einen höheren Grad an Durchsetzbarkeit von vertraglichen Ansprüchen bzw. Eigentumsrechten auf dem Wege einer weniger unvollkommenen Vertragssituation profitieren kann.

Bei einer Investition in eine gemeinsame Produktionsaktivität mehrerer Parteien oder Produktionsfaktoren ist ein Teil dieser Investition *spezifisch* für diese bestimmte Produktionsaktivität. Unumkehrbarkeit von Investitionen senkt daher die Investitionsbereitschaft unter das effiziente Niveau – das ist der Kern des *hold-up* Problems (Williamson 1985). Diese Investitionsineffizienz kann prinzipiell durch bindende Verträge gemindert werden (Williamson 1985), die dann *vollkommen* sind, wenn sie die Ansprüche aller Parteien für alle möglichen Zustände der Welt beschreiben. Unvollkommene Verträge leisten das nicht, mit der Konsequenz, dass der spezifische Teil einer Investition für den Kapitaleigner verloren gehen kann – er muss ggf. darüber mit den Eignern anderer Produktionsfaktoren verhandeln, was denen die Möglichkeit eröffnet, über eine Grenzproduktivitätsentlohnung hinaus Renten zu verdienen (Levchenko 2007).

Für den Grad der Unvollkommenheit der Verträge ist daher die Durchsetzbarkeit vertraglicher Ansprüche im Sinne einer *Rule of Law* offensichtlich von Bedeutung. In einer Umgebung mit geringer Durchsetzbarkeit von vertraglichen Ansprüchen werden von Vorneherein auch weniger bzw. weniger vollkommen ausformulierte Verträge geschrieben, und die aus dem *hold-up* Problem resultierende ineffiziente Unterinvestition ist größer. D.h. je schlechter die institutionelle Qualität im Sinne eines geringeren Grades an Durchsetzbarkeit von vertraglichen Ansprüchen, desto unvollkommener die vertragliche Ausgestaltung, und desto größer das Ausmaß der Unterinvestition in einem Sektor, der durch Spezifität der Investition charakterisiert ist, und desto größer die Renten in diesem Sektor.

Die Relevanz von *hold-up* Problemen variiert sektorspezifisch mit der Komplexität der Produktionsprozesse, die somit mehr oder weniger intensiv im Anspruch an die Durchsetzbarkeit von Verträgen, d.h. mehr oder weniger *Rule-of-Law-intensiv*, sind. Die länderspezifische *Rule of Law* beeinflusst demnach die Produktivität eines eher *Rule-of-Law-intensiven* Sektors. Im internationalen Kontext bedeutet das, dass ein Land aus zwei Gründen einen komparativen Vorteil in einem eher *Rule-of-Law-intensiven* Sektor haben kann: es hat eine bessere Technologie in diesem Sektor oder es hat eine bessere *Rule of Law*. Sind die Technologien international die gleichen, haben Länder mit besserer *Rule of Law* Vorteile in *Rule-of-Law-intensiven* Sektoren.

Die empirische Strategie zur Identifikation eines Einflusses der Rule of Law auf Außenhandelsströme und -muster greift auf einen Ansatz zurück, der länder- und sektorspezifische Einflüsse interagiert, um Heckscher-Ohlin Theorien zu testen (*Romalis* 2004). Dazu werden zunächst sektorspezifische Maße der Rule-of-Law Intensität konstruiert und anschließend mit länder-spezifischen Maßen der Rule of Law kombiniert. Insbesondere haben mehrere Veröffentlichungen gezeigt, dass Länder mit besserer Rule of Law in solchen Sektoren bzw. Industriezweigen mehr exportieren, die einen intensiveren Anspruch an die Durchsetzbarkeit von vertraglichen Ansprüchen stellen. Dieser Anspruch, im Sinne der sektorspezifischen Maße der Rule-of-Law Intensität, wird wiederum durch die Komplexität von Produktionsprozessen beschrieben, die durch verschiedene Maße approximiert wird, wie etwa durch Herfindahl-Indices der Inputkonzentration (*Levchenko* 2007), den Anteil nutzer-spezifisierter Inputs gemäß der Rauch-Klassifikation (*Nunn* 2007), oder der Arbeitskomplexität (*Costinot* 2009), oder auch gleich alle drei zusammen (*Chor* 2010).

Über den Einfluss der Rule of Law hinaus haben *Cuñat/Melitz* (2012) gezeigt, dass Länder mit flexibleren Arbeitsmärkten in Sektoren bzw. Industriezweigen mit mehr Nachfragevolatilität mehr exportieren.

## C. Offenheit und die Rule of Law

### I. Konzeptioneller Hintergrund

Wie der vorherige Abschnitt demonstriert hat, reagieren Handelsströme und -muster auf Unterschiede in der Rule of Law, die komparative Vorteile verstärken oder abschwächen können. Umgekehrt wird schon seit langem ein Einfluss von mehr internationaler Offenheit auf institutionelle Veränderung postuliert. Das vielleicht wichtigste historische Beispiel, das bisher in der Literatur dazu angeführt wird, ist die Öffnung des Atlantikhandels ab dem 16. Jahrhundert, die eine Kaufmannsklasse entstehen ließ, die als Lobby für institutionellen Wandel agierte (*Acemoglu/Johnson/Robinson* 2005b). Tatsächlich finden frühere empirische Studien (*Rigobon/Rodrik* 2005; *Rodrik/Subramanian/Trebbi* 2004) einen positiven Querschnittszusammenhang zwischen Offenheit und Qualität von Institutionen. *Giavazzi/Tabellini* (2005) zeigen darüber hinaus, dass Liberalisierungsepisoden Verbesserungen der Qualität v.a. politischer Institutionen nach sich ziehen.

Empirische Überprüfungen des Einflusses von Offenheit auf institutionelle Qualität leiden natürlich unter der im vorigen und diesem Abschnitt explizit formulierten Endogenität. *Levchenko* (2011) ist der erste Beitrag, der

den Einfluss von Offenheit auf institutionelle Qualität unter bewusster Anerkennung dieser Endogenität formuliert und testet.

Grundlage dafür ist ein theoretisches Modell, das, wie im vorigen Abschnitt beschrieben, dem Einfluss der Rule of Law auf Handelsmuster eine Kombination des hold-up Problems und unvollkommener Verträge zu Grunde legt, so dass unterschiedliche Ausgestaltungen der Rule of Law zwei wichtige Konsequenzen haben: Erstens, (eine schlechte) Rule of Law generiert Renten für Nicht-Investoren in Sektoren, die einen intensiven Anspruch an die Durchsetzbarkeit von vertraglichen Ansprüchen stellen. Zweitens, (eine gute) Rule of Law generiert komparative Vorteile in Rule-of-Law-intensiven Sektoren. Die Endogenisierung institutioneller Entwicklung erlaubt Lobbying zur Rentensicherung. Eine exogene Außenhandelsliberalisierung führt dann zu einem Wettbewerb um eine bessere Rule of Law zwischen solchen Ländern, die gleiche oder ähnliche Technologie haben, so dass komparative Vorteile nur noch durch die Rule of Law bestimmt werden. In jedem Land fürchten die Rentenbezieher, ihre durch (schlechte) Rule of Law generierten Renten in ihrem Sektor zu verlieren, sollte die Produktion aus diesem Sektor bei offenem Handel ins Ausland abwandern.<sup>2</sup> Der einzige Weg dies zu verhindern, und Renten in diesem Sektor nicht komplett zu verlieren, führt über Verbesserungen der Rule of Law unter Teilverlust der Renten.

Eine marginale Verbesserung schlechter Rule of Law kann einen komparativen Vorteil generieren und trotzdem die verbleibenden Renten sichern, das ist die grundsätzliche Idee. Letzten Endes impliziert ein nicht-kooperatives Verhalten der Rentenbezieher, dass Länder, die die gleiche Technologie haben, nach außenwirtschaftlicher Öffnung auch die gleiche – bestmögliche – Rule of Law haben. Sind jedoch sektorale technologische Unterschiede zwischen Ländern hinreichend groß, haben institutionelle Unterschiede keinen Einfluss auf komparative Vorteile, entsprechend bietet eine außenwirtschaftliche Öffnung auch keinen Anreiz, die Rule of Law zu verbessern, um Renten im Lande zu halten.

## II. Empirische Fragestellungen

Der theoretische Ansatz von *Levchenko* (2011) liefert zwei testbare Hypothesen.

- (1) Bei weltweit geringen technologischen Unterschieden führt eine exogene Außenhandelsliberalisierung *cet. par.* zu Verbesserungen der Rule of Law.

---

<sup>2</sup> Für diese Argumentationskette ist die Annahme der Exogenität der außenwirtschaftlichen Öffnung offensichtlich wichtig.

- (2) Bei weltweit geringen technologischen Unterschieden haben auf die Dauer solche Länder eine bessere Rule of Law, die irgendwelche – aber von länderspezifischen existierenden Institutionen unabhängige – komparativen Vorteile in Rule-of-Law-intensiven Sektoren haben.

Da wegen der Persistenz von Institutionen die entsprechende Zeitreihenvariation als unzureichend eingeschätzt wird, gibt es bisher keinen Versuch, Hypothese A zu testen. *Levchenko* (2011) testet Hypothese B in einem internationalen Querschnitt von Ländern. Das Problem der Endogenität von Institutionen und Handelsmustern wird dabei durch einen zweistufigen Ansatz gelöst. Zunächst wird die Variable *IIT* – *institutionally intensive exports* konstruiert. Dabei handelt es sich um ein gewichtetes Offenheitsmaß für die gesamte Ökonomie, das sektorspezifische geographisch bedingte Offenheit mit sektorspezifischer Rule-of-Law-Intensität interagiert und anschließend über alle Sektoren aggregiert wird. Für jeden Sektor wird zunächst gemäß *Frankel/Romer* (1999) nur auf Grundlage geographischer Daten eine Export/BIP-Relation geschätzt. Anschließend werden die erklärten sektoralen Export/BIP-Relationen mit der Intensität gewichtet, mit der sie die Rule of Law nutzen (wie oben beschrieben, approximiert durch Maße der Produkt- bzw. Produktionskomplexität). Abschließend wird für jedes Land über alle unterschiedlichen Güterkategorien aggregiert. Der zweite Schritt ist die Regressionsanalyse der Qualität der Rule of Law mit IIT als zentrale Erklärungsvariable. Zudem wird der Ansatz in die Hypothese der Hierarchie der Institutionen (*Acemogu/Johnson/Robinson* 2005a) eingebettet, der zufolge politische Institutionen ökonomische Institutionen prägen. Außerdem wird die Pfadabhängigkeit der Rule of Law durch die Berücksichtigung verschiedener Rechtstraditionen berücksichtigt. Im Ergebnis zeigt sich, dass Länder mit höherer IIT, deren geographische Charakteristika also Exporte in Rule-of-Law-intensiven Gütern mehr prä-determinieren, eine signifikant bessere Rule of Law aufweisen.

Zu diesem ersten Ansatz in *Levchenko* (2011) sind sicherlich eine Reihe von Anmerkungen und Erweiterungen bzw. Alternativen denkbar. Wie schon einleitend festgestellt, sind Institutionen persistent und ändern sich eher episodenhaft. Eine dieser Episoden ist zweifellos die Transformation früherer zentral geplanter Volkswirtschaften v. a. in Mittel- und Osteuropa, die im Mittelpunkt der folgenden empirischen Analyse stehen wird. Von einer Konzentration auf diese Ländergruppe darf man sich daher auch institutionelle Variation in der zeitlichen Dimension erhoffen, um über reine Querschnittsstudien hinausgehen zu können.

Da es sich bei der in *Levchenko* (2011) genutzten Variable IIT um eine interagierende Variable handelt, ist des Weiteren nicht ganz klar, ob eine Variation in IIT auf eine Variation in der geographisch prä-determinierten ge-

samen Offenheit der Länder beruht oder auf einer unterschiedlichen Nutzungsintensität der Rule of Law in verschiedenen Produktionsprozessen. Im folgenden empirischen Ansatz werden wir daher prä-determinierte – in unserem Ansatz durch unmittelbare Instrumentierung – Offenheitsmaße verwenden, die von Vorneherein auf die zweite Variation abstellen, indem wir Offenheitsmaße für verschiedene Güterkategorien definieren, von denen wir *a priori* wissen, dass sie in der Intensität der Nutzung der *Rule of Law* systematisch variieren: So zeichnen sich Produktionsgüter durch eine höhere Produktionskomplexität bzw. Komplementarität – ausgedrückt als Substitutionselastizität – aus als Konsumgüter (Frensch 2010).

Fragmentierte Produktionsprozesse sind aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Komplexität natürlich besonders anfällig gegenüber hold-up Problemen und können daher auch besonders von der Ausgestaltung der Rule of Law profitieren. Wir können daher einen testbaren, theoretisch motivierten Zusammenhang zwischen Offenheitsmaßen und der Rule of Law formulieren. Offenheit in solchen Gütern, die einen höheren Grad an Komplexität aufweisen, und somit eine höhere Intensität in der Rule of Law erwarten lassen, sollte einen höheren, positiven Einfluss auf die Rule of Law haben. Die Interdependenz zwischen Außenhandel und Rule of Law kann dann im Lichte unterschiedlicher Verwendungskategorien von Gütern untersucht werden, mit besonderem Augenmerk auf solche Handelsströme, die – wie insbesondere Kapitalgüterteile, -komponenten und -endprodukte – auf Fragmentierung und Outsourcing komplexer Produktionsprozesse zurückgehen.<sup>3</sup>

Im empirischen Ansatz von Levchenko (2011) spielt außenwirtschaftliche Öffnung bzw. Offenheit im Sinne einer Strukturpolitik keine explizite Rolle, ganz im Gegensatz zur theoretischen Motivation: In der Querschnittsanalyse wird Offenheit als dauerhaftes Charakteristikum implizit unterstellt. Eine Konzentration auf Transformationsländer mit der Aussicht, auch die zeitliche Variation der Variablen zu erfassen, eröffnet jedoch prinzipiell die Möglichkeit, auch Hypothese A testen zu können. Dazu werden wir – in Erweiterung zu Frankel/Romer (1999) bzw. Levchenko (2011) – Export/BIP-Relationen für verschiedene Gütergruppen nicht nur geographisch, sondern

---

<sup>3</sup> Fragmentierung der Produktion beschreibt die technologisch bedingte zunehmende Aufspaltung der Produktionsprozesse, die auch zusätzliche Spezialisierung ermöglicht, die wiederum eine Verlagerung der fragmentierten Produktionsprozesse ins Ausland fördert, was wir hier unter Outsourcing subsumieren. In sektoraler Hinsicht werden Fragmentierung und Outsourcing insbesondere bei der Produktion von Kapitalgütern beobachtet, geographisch spielen innerhalb Europas Verlagerungsprozesse von West nach Ost eine besondere Rolle, was einen systematisch ansteigenden Handel in Teilen, Komponenten und Endprodukten von Kapitalgütern zwischen West- und Osteuropa hervorruft (Kimura/Takahashi/Hayakawa 2007; Kimura/Hayakawa/Ji 2008; Frensch/Hanousek/Kocenda 2012).

auch strukturpolitisch durch Maße außenwirtschaftlicher Offenheit prä-determinieren bzw. instrumentieren. Für diese Vorgehensweise ist die Annahme der Exogenität einer außenwirtschaftlichen Öffnung wichtig, d. h. insbesondere, dass sie nicht vom länderspezifischen institutionellen Wandel abhängig ist. Im Zusammenhang mit unserer Konzentration auf Transformationsländer kann man als Begründung anführen, dass seit Beginn der Transformation außenwirtschaftliche Liberalisierung Teil der Konditionalität der IFW-Programme dieser Länder war.

In diesem Sinne stellt eine Hypothese, die institutionelle Veränderungen in Transformationsländern auch als Folge außenwirtschaftlicher Liberalisierung postuliert, auch eine Wiederaufnahme der frühen Transformationsdebatte zur Sequenzierung von Transformationsschritten dar, und erscheint, wenn man so will, als ein später Test des alten *Washington Consensus*.<sup>4</sup>

Aus methodischer Sicht ist dieser Beitrag ein Versuch, aus disaggregierten Handelsdaten Informationen zu gewinnen, um über den Einfluss von Handelspolitik auf Institutionen eine Brücke zwischen Offenheit und Wachstum zu schlagen, in Ergänzung zur Literatur über die Technologieinformation in disaggregierten Handelsdaten (*Frensch/Gaucaite Wittich* 2009).

### III. Daten und Methoden

So wie schon in *Levchenko* (2011) soll unsere eigene Fragestellung, ob geographisch und handelspolitisch prä-determinierte Handelsströme, die auf Fragmentierung und Outsourcing zurückgehen, die Ausgestaltung der Rule of Law beeinflussen, in die Hypothese der Hierarchie der Institutionen eingebettet werden, der zufolge politische Institutionen die unmittelbar ökonomisch relevanten Institutionen mitprägen. Außerdem werden wir die Pfadabhängigkeit der Rule of Law durch Berücksichtigung verschiedener Rechtstraditionen berücksichtigen.

Zur empirischen Bearbeitung dieser Fragestellung stehen Paneldaten von 44 Ländern aus Europa, Zentralasien und Nordamerika zur Verfügung, darunter 24 Transformationsländer; je nach Variable beträgt die Länge des Panels 1992–2004 bzw. 1996–2004.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Natürlich verlief die Transformationsdebatte durchaus nuancierter. Außer der hier präsentierten Hypothese einer potentiell positiven Wirkung einer Strukturpolitik, existieren durchaus auch andere theoretisch motivierte Hypothesen einer negativen Auswirkung von Strukturpolitik auf die Rule of Law sowie weiteren institutionellen Wandel im Zuge der Transformation, die allerdings bisher empirisch nicht getestet wurden. Zu nennen ist insbesondere *Hoff/Stiglitz* (2004), denen zufolge die Profiteure einer Privatisierung unter politischer Unsicherheit, wie etwa im russischen Fall, gar keine Nachfrage nach Rule of Law entwickeln.



Daten zur Einschätzung der Rule of Law liegen seit 1996 in zunächst zweijährigen Abständen als einer von sechs Governance Indikatoren der Weltbank für unser Ländersample vor.<sup>6</sup> Wie bereits in Abschnitt B.I. beschrieben, geschieht die Einbindung der Hierarchie der Institutionen mittels individueller Charakteristika politischer Regime im Sinne des Polity4-Projektes, gemessen durch die Variable *Polity2*, die eine aggregierte Einschätzung länderspezifischer politischer Institutionen zwischen Autokratie und Demokratie liefert. Zudem nutzen wir auch die Variable *Exconst* derselben Datenbank, die als Komponente in *Polity2* eingeht, und die institutionalisierten Beschränkungen auf die Entscheidungsgewalt der Exekutive beschreibt (*Marshall/Jaggers/Gurr* 2011). Die Pfadabhängigkeit der Rule of Law wird durch die Berücksichtigung verschiedener Rechtstraditionen gemäß *La Porta/Lopez-de-Silanes/Shleifer/Vishny* (1998) berücksichtigt, in Form länderspezifischer Dummyvariablen.

Unsere wichtigste Erklärungsvariablen sind Export/BIP-Relationen, *Offenheit*, für verschiedene Güterkategorien. Dabei unterscheiden wir, auf der Basis der Außenhandelsdaten von UN Comtrade, zwischen fünf Güterkategorien nach ihrer Verwendung: Primärgüter, andere Zwischenprodukte (d.h. alle Zwischenprodukte außer Teilen und Komponenten von Kapitalgütern), Teile und Komponenten von Kapitalgütern, Kapitalgüter und Konsumgüter.

Allerdings interessieren wir uns nicht für tatsächliche Offenheitsmaße, sondern, in Anlehnung an *Frankel/Romer* (1999), für den Teil der Variation dieser Maße, den wir im Rahmen eines gravitationsähnlichen Ansatzes durch Geographie und Strukturpolitik erklären können, um sie schließend ohne Endogenitätsproblem als erklärende Variable für institutionelle Variation einsetzen zu können. Unser Ansatz weicht allerdings in dreierlei Hinsicht von *Frankel/Romer* (1999) ab: *Frankel/Romer* (1999) bestimmen zunächst bilaterale Offenheitsmaße durch geographische Daten und aggregieren die Ergebnisse zu gesamten, länderspezifischen Offenheitsmaßen, (Exporte+Importe)/BIP. Das können wir hier nicht tun, da die bilateralen Handelsdaten unserer Länderstichprobe zwar einen hohen Teil, aber nicht den gesamten Außenhandel dieser Länder abbilden. Zudem interessieren wir uns nicht für den gesamten Handel, sondern lediglich für Exporte relativ zum BIP. *Frankel/Romer* (1999) nutzen auch Bevölkerung als geographische Variable, wir tun das hier nicht. Damit verbleiben uns als geographische Maße die Ländergröße (*area*), die Lage in Längen- und Breitengraden

---

<sup>5</sup> Der Anhang enthält Beschreibungen und deskriptive Statistiken der in dieser Studie verwendeten Daten.

<sup>6</sup> Siehe *Bitzer/Harms* (2012). Zu einer eingehenden Beschreibung und Diskussion der Konstruktion der Governance Indikatoren am Beispiel des Indikators Voice and Accountability.



(*lon* bzw. *lat*) und eine Dummy-Variable für den Zugang zum Meer (*landlocked*), alle vom CEPII (Mayer/Zignano 2006), sowie die kürzeste Distanz des ökonomischen Zentrums eines Landes zu einem der drei Welthandelszentren (*airdist*, aus Gallup/Sachs 1999).

In Erweiterung zu Frankel/Romer (1999) bestimmen wir Offenheitsmaße zusätzlich auch durch ein strukturpolitisches Maß, die außenwirtschaftliche Offenheit, deren Exogenität bereits diskutiert wurde, und messen sie durch den entsprechenden Indikator der EBRD, der ein weites Spektrum von Außenhandels- und Währungsliberalisierung abbildet. Dieser Index ist explizit nur für Transformationsländer, ab Ende der achtziger Jahre, verfügbar; implizit kann man ihn auch auf OECD-Länder ausweiten, da die letzte Stufe an OECD-Standards orientiert ist. Der Nachteil ist jedoch, dass OECD-Länder dann keinerlei zeitliche Variation in diesem Index aufweisen. Wir benutzen diesen Index daher für unsere gesamte Stichprobe nur in Schätzungen, die auf Querschnittsvariation abzielen, für Schätzungen, die zeitliche Variation mit berücksichtigen, benutzen wir ihn nur für die Gruppe der Transformationsländer. Zudem nutzen wir nicht den Originalindex, sondern kreieren daraus eine Dummyvariable, *TradLib*, die angibt, ob ein Land auf diesem Index die höchste Stufe der OECD-Standards erreicht hat.

Wie Tabelle 1 zeigt, erklären geographische Maße und Handelsliberalisierung zusammen zwischen 25 und 58 Prozent der Querschnittsvariation der Offenheitsmaße in unserem Sample, je nach Güterkategorie  $k$ , auf der Grundlage der gravitationsähnlichen Schätzgleichung,

$$(1) \quad \log \text{Offenheit}_{k,j,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \log \text{area}_j + \alpha_2 \text{lon}_j + \alpha_3 \text{lat}_j + \alpha_4 \text{landlocked}_j \\ + \alpha_5 \log \text{airdist}_j + \alpha_6 \text{TradeLib}(-1)_{j,t} + u_t + \varepsilon_{k,j,t}$$

mit perioden-fixen Effekten.<sup>7</sup> Wichtig für unsere Identifizierungsstrategie ist, dass die geschätzten Koeffizienten der Schätzgleichungen (1) zwischen den Güterkategorien variieren, obwohl die erklärenden Variablen ja immer die gleichen sind und, bis auf den Außenhandelsliberalisierungsindex, keine zeitliche Variation aufweisen. Das ist nicht erstaunlich, denn Distanz und Größe eines Landes sind für unterschiedliche Güterkategorien, wie etwa Teile und Komponenten von Kapitalgütern gegenüber Primärgütern, erwartungsgemäß von unterschiedlicher Bedeutung. Entsprechend sind auch die erklärten Offenheitsmaße über die verschiedenen Güterkategorien ebenfalls unterschiedlich.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Die Variable *TradeLib* geht mit einer Periode Verzögerung in die Schätzung ein, um der Erfahrung Rechnung zu tragen, dass Handelspolitik ihre Wirkung auf Handelsströme nicht unmittelbar entfaltet (Baier/Bergstrand 2007).

<sup>8</sup> Hoch korreliert sind lediglich die prä-determinierten Offenheitsmaße für Teile und Komponenten bzw. Endprodukte von Kapitalgütern. Das legt auch den Schluss

Tabelle 1

**Geographische und strukturpolitische Determinanten für außenwirtschaftliche Offenheit (Export/BIP-Relationen) verschiedener Verwendungskategorien von Gütern<sup>9</sup>**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Rohstoffe	Andere Zwischenprodukte	Teile und Komponenten	Kapitalgüter	Konsumgüter
<i>log(area)</i>	−0,042* (0,022)	−0,089*** (0,009)	−0,107*** (0,026)	−0,158*** (0,030)	−0,451*** (0,013)
<i>landlocked</i>	0,326*** (0,073)	0,523*** (0,041)	0,614*** (0,076)	0,154*** (0,057)	−0,346*** (0,036)
<i>lat</i>	0,023*** (0,003)	0,075*** (0,002)	0,093*** (0,005)	0,087*** (0,005)	0,022*** (0,002)
<i>lon</i>	0,003** (0,002)	−0,007*** (0,001)	−0,018*** (0,002)	−0,012*** (0,003)	−0,012*** (0,001)
<i>log(airdist)</i>	−0,058* (0,030)	−0,007 (0,013)	−0,302*** (0,026)	−0,231*** (0,028)	−0,055** (0,022)
<i>TradeLib</i> (−1)	−0,819*** (0,184)	−0,189*** (0,053)	0,533*** (0,115)	0,579*** (0,101)	−0,004 (0,046)
Länder; Zeit	44; 1996–2004				
Beobachtungen	380	381	381	381	399
Adj. R2	0,25	0,36	0,54	0,55	0,58

Die Panelstruktur unserer Daten nutzen wir anschließend auf zwei Arten. Zunächst interessieren wir uns v. a. für die Querschnittsvariation und schätzen den Zusammenhang zwischen der Rule of Law, instrumentierten Offenheitsmaßen und politischen bzw. rechtlichen Kontrollvariablen mit periodenfixen Effekten,

nahe, dass Fragmentierung und Outsourcing auch die letzte Stufe der Produktion von Kapitalgütern erreicht haben, so dass der Export von Kapitalgütern zunehmend nur noch auf vorherigem *assembly*, also dem Zusammenbau von Komponenten, beruht. Ansonsten sind die Ergebnisse in Tabelle 1 voll kompatibel mit *Frensch* (2010).

<sup>9</sup> Panel Least Squares Schätzungen mit Zeitdummies (nicht berichtet). Panel-heteroskedastizitäts-robuste Standardfehler in Klammern, signifikant auf 1 % (\*\*\*), 5 % (\*\*) bzw. 10 % (\*).

Die zu erklärende Variable ist der logarithmierte Anteil der jeweiligen Güterkategorieexporte am BIP. Rohstoffe sind ohne Brennstoffe. Erklärende Variablen sind im Text und im Anhang definiert und erläutert.

$$(2) \quad \begin{aligned} Rule\ of\ Law_{j,t} = & \beta_0 + \beta_1 \log Offenheit_{k,j,t} + \beta_2 Polity2_{j,t} \\ & + \beta_3 Rechtstradition_j + u_t + \varepsilon_{k,j,t} \end{aligned}$$

im Sinne der Hypothese B. Dabei bezeichnet  $k$  eine der fünf unterschiedlichen Güterverwendungen,  $t$  das Jahr, und  $j$  ein Land aus unserer Stichprobe bzw. aus der Teilstichprobe der Transformationsländer; in letzterem Fall entfällt die Möglichkeit der Differenzierung nach der Rechtstradition, da alle ehemaligen Planwirtschaften als Ökonomien mit sozialistischer Rechtstradition eingeordnet sind.

Die beschriebene geographische und strukturpolitische Bestimmung von Offenheitsmaßen verschiedener Güterkategorien verwenden wir unmittelbar zur Instrumentierung der Offenheitsmaße als wichtigste erklärende Variable für die Variation in der Rule of Law in Schätzgleichung (2), die wir mit Panel 2-stage Least Squares schätzen, immer mit Panel-heteroskedastizitäts-robusten Standardfehlern.

Um die zeitliche Variation unserer Transformationsländer-Stichprobe stärker zu nutzen und ggf. auch Aussagen zu Hypothese A machen zu können, kommen fixed-effects bzw. random-effects Modelle in Frage. Die geringe zeitliche Variation in unserem Sample – wir beobachten 44 Länder, jedoch nur über maximal fünf Perioden – und die Persistenz unserer Variablen lässt eine geringe Effizienz des fixed-effects Schätzers erwarten. Für die Verwendung eines random-effects Schätzers spricht zudem die Möglichkeit nicht, nicht zeitvariable erklärende Variablen zu nutzen – so auch v. a. im Rahmen der geographischen Instrumentierung unserer Offenheitsmaße in einer ersten Stufe. Hingegen eröffnet jede Vernachlässigung solcher nicht zeitvariierender erklärender Variablen die Gefahr des Omitted Variable Bias. Wie unsere Hausmann-Tests bestätigen, können wir immerhin die Null-Hypothese keiner Korrelation der Residuen mit den erklärenden Variablen niemals auf 5-Prozent-Niveau verwerfen und in der Regel auch nicht auf 10-Prozent-Niveau.

Da unser Panel unbalanced ist, können wir einen random-effects Schätzer nicht mit perioden-fixen Effekten kombinieren, als Ersatz dafür berücksichtigen wir einen Trend und schätzen somit, nur für unsere Teilstichprobe der Transformationsländer,

$$(3) \quad Rule\ of\ Law_{j,t} = \gamma_0 + \gamma_1 \log Offenheit_{k,j,t} + \gamma_2 Polity2_{j,t} + \gamma_3 trend + c_j + \varepsilon_{k,j,t}$$

unter der Annahme normalverteilter länderspezifischer Effekte,  $c_j \sim N(0, \sigma_c^2)$ . Wir schätzen (3) wieder bei Instrumentierung aller Offenheitsmaße durch Geographie und Strukturpolitik, mittels General Least Squares (Panel 2-stage EGLS), immer mit Panel-heteroskedastizitäts-robusten Standardfehlern.

#### IV. Ergebnisse

Zunächst schätzen wir Zusammenhänge zwischen der Rule of Law, Offenheitsmaßen und politischen bzw. rechtlichen Kontrollvariablen mit perioden-fixen Effekten, die Ergebnisse sind in Tabelle 2 enthalten. Spalte (6) reproduziert einen Erklärungsansatz für die Rule of Law nur auf Basis der Hierarchie von Institutionen und der Persistenz von Rechtssystemen. Der Einfluss verschiedener Rechtstraditionen ist dabei jeweils relativ zum angelsächsischen zu verstehen. Entsprechend haben deutsche und skandinavische Rechtstraditionen einen positiven Einfluss auf die Rule of Law, relativ zum angelsächsischen; französische und v. a. sozialistische hingegen einen negativen. Letzteres Ergebnis zieht sich robust durch alle Spezifikationen in Tabelle 2. Politische Institutionen, die näher an Demokratie und weiter weg von Autokratie sind, haben erwartungsgemäß einen positiven Einfluss auf die Rule of Law.

Diese Zusammenhänge bleiben auch bestehen, wenn man nun zusätzlich Offenheitsmaße zur Erklärung der Rule of Law heran zieht. Dabei konzentrieren wir uns zunächst nur auf Handelsströme, die durch Fragmentierung und Outsourcing komplexer Produktionsprozesse generiert werden, Exporte von Teilen und Komponenten von Kapitalgütern. Ohne Berücksichtigung des Endogenitätsproblems hat der Anteil der Exporte von Teilen und Komponenten am BIP einen positiven signifikanten Einfluss, wie Spalte (7) zeigt. Die sukzessive Korrektur des Endogenitätsproblems durch Instrumentierung dieses Offenheitsmaßes, zunächst durch die in Tabelle 1 beschriebenen geographischen Variablen (Spalte 8), und dann durch Geographie und Handelsliberalisierung (Spalte 9), erhöhen die ökonomische und statistische Signifikanz dieses Einflusses deutlich.

Die *a priori* Erwartung war, dass relative Exportmaße für solche Handelsströme, die auf Fragmentierung und Outsourcing zurückgehen, einen besonders starken Einfluss auf die Rule of Law entwickeln, da sie durch die Abbildung komplexer Produktionsprozesse besonders empfindlich auf die Durchsetzbarkeit vertraglicher Ansprüche reagieren. Dies schließt natürlich nicht aus, dass relative Exportmaße auch anderer Handelsströme Rule of Law-Variation beeinflussen, so dass die Spezifikation in Spalte (9) u. U. unter einem Bias aufgrund vernachlässigter Variablen leiden könnte. Wie schon angesprochen, zeigt sich dabei, dass die instrumentierten Offenheitsmaße für Teile und Komponenten einerseits und Kapitalgüter andererseits hoch korreliert sind. Um Multi-Kollinearitätsprobleme zu vermeiden, definieren wir daher ein gemeinsames Offenheitsmaß für Teile, Komponenten und Endprodukte von Kapitalgütern.

Tabelle 2  
Rule of Law Regressionen mit perioden-fixen Effekten<sup>10</sup>

	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	
	Alle Länder								(Ehemalige) Transformationsländer
Offenheit									
– Rohstoffe					–0,041 (0,107)	–0,054 (0,101)	0,264*** (0,081)	0,171** (0,070)	
– Andere Zwischenprodukte					–0,142 (0,104)	0,142 (0,096)	–0,155 (0,258)	–0,042 (0,221)	
– Teile und Komponenten		0,226*** (0,022)	0,391*** (0,027)	0,403*** (0,025)	0,556*** (0,069)	0,567*** (0,063)	0,485*** (0,118)	0,406*** (0,102)	
– Kapitalgüter									
– Konsumgüter					0,024 (0,035)	–0,053 (0,036)	0,075 (0,075)	0,034 (0,072)	
<u>Instrumente</u>			Geographie		Geographie, <i>Tradelib</i> (–1)				
<i>Polity2</i>	0,079*** (0,005)	0,053*** (0,005)	0,031*** (0,007)	0,030*** (0,007)	0,031** (0,012)		0,031*** (0,008)		
<i>Exconst</i>						0,101*** (0,038)		0,118*** (0,024)	

<sup>10</sup> Panel Least Squares (Spalten 6, 7) bzw. Panel 2-stage Least Squares (8–13) Schätzungen mit Zeitdummies (nicht berichtet). Panel-heteroskedastizitäts-robuste Standardfehler in Klammern, signifikant auf 1% (\*\*\*) , 5% (\*\*) bzw. 10% (\*). Erklärende Variablen sind im Text und im Anhang erläutert.

	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
	Alle Länder							(Ehemalige) Transformationsländer
<i>Rechts tradition</i>								
– deutsch	0,360*** (0,023)	0,212*** (0,042)	0,105** (0,052)	0,100* (0,052)	0,149 (0,119)	0,145 (0,114)		
– skandinavisch	0,381*** (0,028)	0,333*** (0,029)	0,297*** (0,028)	0,295*** (0,028)	0,247*** (0,059)	0,242*** (0,056)		
– französisch	–0,449*** (0,024)	–0,453*** (0,028)	–0,457*** (0,033)	–0,457*** (0,033)	–0,241** (0,094)	–0,223** (0,088)		
– sozialistisch	–1,421*** (0,046)	–1,411*** (0,042)	–1,416*** (0,040)	–1,416*** (0,040)	–1,133*** (0,137)	–1,106*** (0,127)		
Länder; Zeit	44; 1996, 1998, 2000, 2002, 2004							24; 1996, 1998, 2000, 2002, 2004
Beobachtungen	212	212	212	212	212	212	112	112
Adj. R2	0,84	0,89	0,86	0,86	0,82	0,82	0,25	0,40

Spalte (10) zeigt zunächst, dass die Einflüsse politischer Institutionen und Rechtstraditionen gegenüber dieser Erweiterung qualitativ recht robust sind, bis auf einen nun insignifikanten Einfluss deutscher Rechtstradition. Bis auf Teile, Komponenten und Endprodukte von Kapitalgütern bleiben alle Offenheitsmaße nicht signifikante Erklärungsvariablen für die Rule of Law. Diese Ergebnisse sind robust gegenüber der Verwendung einer alternativen Variable zur Abbildung der Hypothese der Hierarchie der Institutionen, *Exconst* (vgl. Spalte 11).

Mit diesen Ergebnissen können wir Hypothese B nicht widerlegen, der zufolge solche Länder *cet. par.* eine bessere Rule of Law aufweisen, deren Geographie und Handelspolitik solche Handelsströme prä-determinieren, die sensitiv auf die Rule of Law reagieren, so wie insbesondere Handelsströme, die auf Outsourcing und Fragmentierung komplexer Produktionsprozesse zurückgeführt werden können, wie der Handel mit Teilen, Komponenten und Endprodukten von Kapitalgütern.

Die Ergebnisse für die Teilstichprobe der Transformationsländer, die in Spalten (12) und (13) für beide verschiedene Variablen zur Abbildung der Hierarchie der Institutionen wieder gegeben werden, passen jedoch nicht ganz in das gerade gezeichnete Bild: Ein signifikant positiver Einfluss des Offenheitsmaßes für Rohstoffe steht eher im Widerspruch zu Hypothese B.

Unter Umständen ist der Querschnittsblick auf die sich zeitlich vielleicht noch stärker ändernden institutionellen Gegebenheiten von Transformationsländern nicht angebracht und ein Ansatz nur mit perioden-fixen Effekten für deren Analyse fehlspezifiziert. Daher versuchen wir, die zeitliche Variation der Paneldaten für Transformationsländer durch einen Ansatz mit länderspezifischen random effects stärker zu berücksichtigen, die Ergebnisse finden sich in Tabelle 3. Wieder zeigt sich, wie schon in Tabelle 2, dass die geographische und handelspolitische Instrumentierung der Exporte von Teilen und Komponenten relativ zum BIP deren ökonomische und statistische Signifikanz zur Erklärung der Rule of Law ansteigen lässt, auf Kosten der politischen Variable, *Polity2* (Spalten 15 und 16). Die Variable *TradeLib* geht nun mit einer und mit zwei Perioden Verzögerung in die Instrumentierung ein, um dadurch mehr Handelsdaten, die ab 1992 vorliegen, nutzen zu können.

Wie schon im Ansatz mit perioden-fixen Effekten beziehen wir nun wieder andere instrumentierte Offenheitsmaße ein. Spalte (17) zeigt jedoch, dass nun nur das instrumentierte Offenheitsmaß für Teile, Komponenten und Endprodukte von Kapitalgütern signifikant bleibt, alle anderen Offenheitsmaße sind es nicht. Wie Spalten (18 und 19) zeigen, ist dieses Ergebnis sowohl robust gegenüber der Verwendung der alternativen Variablen zur

Tabelle 3

**Rule of Law Regressionen mit länderspezifischen random effects  
für (ehemalige) Transformationsländer<sup>11</sup>**

	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)
<i>Offenheit</i>						
– Rohstoffe				0,215 (0,212)	0,194 (0,137)	0,182 (0,241)
– Andere Zwischenprodukte				0,131 (0,412)	0,053 (0,306)	–0,121 (0,306)
– Teile und Komponenten		0,093** (0,045)	0,340** (0,149)	0,296* (0,165)	0,332** (0,129)	0,370** (0,182)
– Kapitalgüter						
– Konsumgüter				0,165 (0,009)	0,010 (0,141)	0,530 (0,502)
<u>Instrumente</u>			Geographie, <i>TradeLib</i> (–1), <i>TradeLib</i> (–2)			
<i>Polity2</i>	0,024*** (0,009)	0,027*** (0,008)	0,015** (0,007)	0,016* (0,009)		
<i>Exconst</i>					0,079*** (0,020)	0,083*** (0,027)
<i>Öl- und Gas</i>						1,451 (1,174)
Länder; Zeit	24; 1996, 1998, 2000, 2002, 2004					
Beobachtungen	112	112	112	112	112	112
Rho	0,877	0,837	0,885	0,835	0,628	0,736
R2 (gewichtet)	0,11	0,22	–0,32	–0,91	–0,19	–0,99
R2 (ungeachtet)	0,28	0,48	0,54	0,29	0,39	0,26

<sup>11</sup> Panel EGLS (Spalten 14, 15) bzw. Panel 2-stage EGLS (Spalten 16–19) mit länderspezifischen random effects und Zeittrends (nicht berichtet). Auf der Grundlage von Hausmann-Tests lässt sich die Null-Hypothese keiner Korrelation der Residuen mit den erklärenden Variablen in keiner Schätzung auf 5%-Niveau verwerfen. Panelheteroskedastizitäts-robuste Standardfehler in Klammern, signifikant auf 1 % (\*\*\*), 5 % (\*\*) bzw. 10 % (\*). Erklärende Variablen sind im Text und im Anhang erläutert.



Abbildung der Hierarchie der Institutionen, *Exconst*, als auch gegenüber einer Dummyvariablen, die substantielle Öl- und Gasvorkommen signalisiert.<sup>12</sup>

Da die Außenhandelsliberalisierung der Transformationsländer auch im Zeitablauf die Exporte von Teilen, Komponenten und Endprodukten von Kapitalgütern positiv prä-determiniert, und diese auch unter Einbeziehung einer zeitlichen Variation die Rule of Law positiv beeinflusst, können die in Tabelle 3 gezeigten Ergebnisse Hypothese A nicht widerlegen, der zufolge eine exogene Außenhandelsliberalisierung cet. par. zu Verbesserungen der *Rule of Law* führt.<sup>13</sup>

## D. Schlussfolgerungen und offene Fragen

Vor dem Hintergrund von Modellen, in denen schlechte Institutionen Renten generieren und gute Institutionen komparative Vorteile mitbestimmen, lassen sich testbare Hypothesen über den Einfluss von Handelsmustern auf Institutionen aufstellen. In diesem Beitrag wird ein Versuch unternommen, solche Hypothesen, v. a. vor dem Hintergrund der institutionellen Variation im Zuge der Transformation, zu testen. Die Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass Handel, der auf Fragmentierung und Outsourcing zurückgeht, einen positiven Einfluss auf die Rule of Law ausübt. Da wir das Endogenitätsproblem zwischen Handel und Institutionen durch Instrumentierung angehen, können wir diese Schlussfolgerung auch alternativ formulieren: Geographie und eine offene Handelspolitik bestimmen, gemeinsam mit politischen Institutionen und Rechtstraditionen, die Rule of Law, als ein Beispiel unabhängiger Institutionen. Sie tun das über die Prä-Determinierung von Handelsströmen, insbesondere solchen, die auf Fragmentierung und Outsourcing zurückgehen, und die daher durch die Abbildung komplexer Produktionsprozesse besonders empfindlich gegenüber der Ausgestaltung unabhängiger rechtlicher Institutionen reagieren.

---

<sup>12</sup> Die Instrumentierung der Offenheitsmaße geschieht auch mit der Ländergröße, die mit substantiellen Öl- und Gasvorkommen korreliert ist. D.h. dieser Ressourcenreichtum bestimmt unsere Offenheitsmaße bereits mit, und nimmt so indirekt Einfluss auf institutionelle Variation. Daher sollte eine Dummyvariable, die substantielle Öl- und Gasvorkommen signalisiert, auch keine vernachlässigte Variable unseres Modells sein. Spalte (19) zeigt auch, dass sie nicht signifikant ist, und somit auch eine grundlegende Annahme des random-effects Schätzers nicht verletzt wird.

<sup>13</sup> Die Einbeziehung zeitlicher Variation geschieht in den in Tabelle 3 angeführten Spezifikationen nur in vergleichsweise geringem Ausmaß: Wie die Werte der Rho-Statistiken zeigen, ist der Anteil der erklärten Zeitvariation an der gesamten nur in einem Fall höher als 20%.

Die Ergebnisse dieser Arbeit bedeuten nicht, dass Transformationsprogramme im Sinne des alten Washington Consensus pauschal zu einer besseren Qualität von Institutionen führen. Während Außenhandelsliberalisierung einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Rule of Law haben mag, kann es daneben auch negative Auswirkungen struktureller Reformen auf die institutionelle Entwicklung im Zuge der Transformation geben, zu denken wäre hier sicher an die verschiedenen Formen von Privatisierung.

Natürlich lassen diese Ergebnisse eine Reihe lohnender Fragen offen. Zu fragen wäre zunächst, ob der Einfluss von Geographie und Handelsliberalisierung auf institutionelle Veränderung via Handelsmuster eher über extensive (Anzahl der importierten Güter) oder über intensive Exportveränderungen (Importmengen pro Gut) realisiert wird. Zudem liegt der zeitliche Schwerpunkt dieses Beitrags nach dem Anfang der neunziger Jahre, also nach der ersten Phase der Transformation, die sicher ein sehr lohnender Untersuchungsgegenstand wäre, ließen sich verlässliche Daten zur institutionellen Variation finden. Schließlich ist der Ansatz dieses Beitrags zur Erklärung unterschiedlicher Rule of Law Ausprägungen sicher auf andere Institutionen übertragbar, insbesondere auf Arbeitsmarktinstitutionen.

## Literatur

- Acemoglu, D./Johnson, S./Robinson, J. (2005a):* Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth, in: Aghion, P./Durlauf, S. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam, pp. 385–472.
- Acemoglu, D./Johnson, S./Robinson, J. (2005b):* The rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change, and Economic Growth, *American Economic Review*, Vol. 95, No. 3, pp. 546–579.
- Acemoglu, D./Robinson, J. (2008):* Persistence of Power, Elites and Institutions, *American Economic Review*, Vol. 98, No. 1, pp. 267–293.
- Alexeev, M./Conrad, R. (2011):* The natural resource curse and economic transition, *Economic Systems*, Vol. 35, No. 4, pp. 445–461.
- Anderson, J./Marcouiller, D. (2002):* Insecurity and the pattern of trade: an empirical investigation, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 84, No. 2, pp. 342–352.
- Baier, S. L./Bergstrand, J. H. (2007):* Do free trade agreements actually increase members' international trade?, *Journal of International Economics*, Vol. 71, No. 1, pp. 72–95.
- Beck, T./Laeven, L. (2006):* Institution building and growth in transition economies, *Journal of Economic Growth*, Vol. 11, No. 2, pp. 157–186.
- Bitzer, J./Harms, P. (2012):* Good Governance oder Big Business: Spiegelt der Demokratie-Index der Weltbank vor allem geschäftliche Interessen wider?, in: Theurl, T. (Hg.): *Empirische Institutionenökonomik: Konzeptionelle Fragen und Anwendungen* Berlin, S. 107–122.

- Chor, D.* (2010): Unpacking sources of comparative advantage: A quantitative approach, *Journal of International Economics*, Vol. 82, No. 2, pp. 152–167.
- Costinot, A.* (2009): On the origins of comparative advantage, *Journal of International Economics*, Vol. 77, No. 2, pp. 255–264.
- Cuñat, A./Melitz, M. J.* (2012): Volatility, Labor Market Flexibility, and the Pattern of Comparative Advantage, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 10, No. 2, pp. 225–254.
- Frankel, J./Romer, D.* (1999): Does Trade Cause Growth?, *American Economic Review*, Vol. 89, No. 3, pp. 379–399.
- Frensch, R.* (2010): Trade Liberalisation and Import Margins, *Emerging Markets Finance & Trade*, Vol. 46, No. 3, pp. 4–22.
- Frensch, R./Gaucaite Wittich, V.* (2009): Product variety and technical change, *Journal of Development Economics*, Vol. 88, No. 2, pp. 242–257.
- Frensch, R./Hanousek, J./Kocenda, E.* (2012): Incomplete Specialization and Offshoring across Europe, CESifo working paper No. 3809, München.
- Gallup, J. L./Sachs, J. D.* (1999): Geography and Economic Development, CID Working Paper No. 1, Harvard University.
- Giavazzi, F./Tabellini, G.* (2005): Economic and political liberalizations, *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, Vol. 52, No. 7, pp. 1297–1330.
- Hoff, K./Stiglitz, J. E.* (2004): After the big bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies, *American Economic Review*, Vol. 94, No. 3, pp. 753–763.
- Kaufmann, D./Kraay, A./Mastruzzi, M.* (2005): Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004, World Bank Policy Research Working Paper No. 3630, Washington, D.C.
- Kimura, F./Hayakawa, K./Ji, Z.* (2008): Does International Fragmentation Occur in Sectors Other Than Machinery?, *Asian Economic Journal*, Vol. 22, No. 4, pp. 343–358.
- Kimura, F./Takahashi, Y./Hayakawa, K.* (2007): Fragmentation and parts and components trade: Comparison between East Asia and Europe, *North American Journal of Economics and Finance*, Vol. 18, No. 1, pp. 23–40.
- La Porta, R./Lopez-de-Silanes, F./Shleifer, A./Vishny, RW.* (1998): Law and Finance, *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 6, pp. 1113–1155.
- Levchenko, A.* (2007): Institutional Quality and International Trade, *Review of Economic Studies*, Vol. 74, No. 3, pp. 791–819.
- Levchenko, A.* (2011): International Trade and Institutional Change, NBER Working Paper No. 17675, Cambridge.
- Marshall, M. G./Jagers, K./Gurr, T. R.* (2011): Polity IV Project, Dataset Users' Manual, Center for Systemic Peace, Vienna (VA).
- Mayer, T./Zignano, S.* (2011): Notes on CEPII's distances measures: The GeoDist database, CEPII Working Paper No. 25, Paris.

- Murrell, P.* (2003): The Relative Levels and the Character of Institutional Development in Transition Economies, in: Campos, N./Fidrmuc, J. (eds.), Political Economy of Transition and Development: Institutions, Politics and Policies, ZEI Studies in European Economics and Law, pp. 41–68.
- Nunn, N.* (2007): Relationship-Specificity, Incomplete Contracts and the Pattern of Trade, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122, No. 2, pp. 569–600.
- Rigobon, R./Rodrik, D.* (2005): Rule of law, democracy, openness, and income: Estimating the interrelationships, *Economics of Transition*, Vol. 13, No. 3, pp. 533–564.
- Rodrik, D./Subramanian, A./Trebbi, F.* (2004): Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development, *Journal of Economic Growth*, Vol. 9, No. 2, pp. 131–165.
- Romalis, J.* (2004): Factor Proportions and the Structure of Commodity Trade, *American Economic Review*, Vol. 94, No. 1, pp. 67–97.
- Rose, A.* (2000): One money, one market: estimating the effect of common currencies on trade, *Economic Policy*, Vol. 15, No. 30, pp. 9–45.
- Rose, A.* (2005): Which International Institutions Promote International Trade?, *Review of International Economics*, Vol. 13, No. 4, pp. 682–698.
- Williamson, O.* (1985): *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York.

## **Anhang A: Güterklassifikationen im Außenhandel und Außenhandelsdatenverfügbarkeit**

### *SITC*

Alle Handelsdaten stammen aus der Comtrade Datenbank der Vereinten Nationen und sind gemäß der Standard International Trade Classification, Revision 3 (SITC, Rev.3) auf der 4- bzw. 5-stelligen Ebene berichtet (2824 auf der 5-stelligen und 297 auf der 4-stelligen Ebene, die nicht weiter disaggregiert sind). Der Mindestwert für Exporte in einer SITC-Kategorie ist 10.000 \$.

### *BEC*

Die *Classification by BEC (Broad Economic Categories*, online: <http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?Cl=10>) der United Nations Statistics Division erlaubt die Gruppierung von disaggregierten Handelsdaten der SITC, Rev.3 in 19 verschiedene Aktivitäten, nach ihrer Verwendung. Diese 19 Aktivitäten der BEC können auf der Basis ihrer Hauptverwendung in die wichtigsten Aktivitäten der VGR gruppiert werden, also in Rohstoffe, Zwischenprodukte, Kapital- und Konsumgüter. Insbesondere erlaubt die BEC die Identifizierung einer Untergruppe von etwa 300 Zwischenprodukten als Teile und Komponenten von Kapitalgütern.

*Tabelle A1*  
**Verfügbarkeit von Handelsdaten**

1	ALB	<u>Albanien</u> (1996–2004)	16	FRA	<u>Frankreich</u> (1992–2004)	31	NLD	<u>Niederlande</u> (1992–2004)
2	ARM	<u>Armenien</u> (1997, 1999–2000, 2002–2004)	17	GBR	<u>Großbritannien</u> (1992–2004)	32	NOR	<u>Norwegen</u> (1992–2004)
3	AUT	<u>Österreich</u> (1992–2004)	18	GEO	<u>Georgien</u> (1996–2004)	33	POL	<u>Polen</u> (1992–2004)
4	AZE	<u>Azerbaidjan</u> (1996–2004)	19	GER	<u>Deutschland</u> (1992–2004)	34	PRT	<u>Portugal</u> (1992–2004)
5	BEL	<u>Belgien und Luxemburg</u> (1992–2004)	20	GRC	<u>Griechenland</u> (1992–2004)	35	ROM	<u>Rumänien</u> (1994–2004)
6	BGR	<u>Bulgarien</u> (1996–2004)	21	HRV	<u>Kroatien</u> (1992–2004)	36	RUS	<u>Rußland</u> (1996–2004)
7	BLR	<u>Weißrussland</u> (1998–2004)	22	HUN	<u>Ungarn</u> (1992–2004)	37	SVK	<u>Slowakei</u> (1994–2004)
8	CAN	<u>Kanada</u> (1992–2004)	23	IRL	<u>Irland</u> (1992–2004)	38	SVN	<u>Slowenien</u> (1992–1993, 1995–2004)
9	CHE	<u>Schweiz</u> (1992–2004)	24	ITA	<u>Italien</u> (1992–2004)	39	SWE	<u>Schweden</u> (1992–2004)
10	CYP	<u>Zypern</u> (1992–2004)	25	KAZ	<u>Kasachstan</u> (1995–2001, 2003–2004)	40	TKM	<u>Turkmenistan</u> (1997–2000)
11	CZE	<u>Tschechien</u> (1993–2004)	26	KGZ	<u>Kirgizstan</u> (1995–1996, 1998–2004)	41	TUR	<u>Türkei</u> (1992–2004)
12	DNK	<u>Dänemark</u> (1992–2004)	27	LTU	<u>Litauen</u> (1994–2004)	42	UKR	<u>Ukraine</u> (1996–2002)
13	ESP	<u>Spanien</u> (1992–2004)	28	LVA	<u>Lettland</u> (1994–2004)	43	USA	<u>USA</u> (1992–2004)
14	EST	<u>Estland</u> (1995–2004)	29	MDA	<u>Moldova</u> (1994–2004)	44	YUG	<u>Serbien und Montenegro</u> (1996–2002, 2004)
15	FIN	<u>Finnland</u> (1992–2004)	30	MKD	<u>Makedonien</u> (1994–2004)			

*Anmerkungen:* Belgien und Luxembourg werden als ein Land behandelt. OECD-Mitglieder zum Jahr 1992 unterstrichen, (ehemalige) Transformationsländer *kursiv*.

Anhang B: Variablen

Tabelle B1  
Variablenbeschreibungen

Variable	Definition	Quelle	Anmerkungen
<i>Rule of Law</i>	Measuring the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, the police, and the courts as well as the likelihood of crime and violence ( <i>Kaufmann/Kraay/Mastruzzi</i> 2005). Variiert zwischen -2.5 und +2.5	Worldwide Governance Indicators, online verfügbar: <a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp">http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp</a>	Siehe <i>Kaufmann/Kraay/Mastruzzi</i> (2005).
<i>Polity2</i>	Aggregierte Einschätzung länderspezifischer politischer Institutionen zwischen Autokratie und Demokratie	Polity4 Project, online verfügbar: <a href="http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm">http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm</a>	Variiert zwischen -10 und +10; siehe <i>Marshall/Jagers/Gurr</i> (2011).
<i>Exconst</i>	Institutionalisierte Beschränkungen auf die Entscheidungsgewalt der Exekutive	Polity4 Project, online verfügbar unter <a href="http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm">http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm</a>	Eine Komponente von Polity2; siehe <i>Marshall/Jagers/Gurr</i> (2011).
<i>Rechtstradition</i>	Kategorisierung des Rechtssystems eines Landes in verschiedene Rechtstraditionen: angelsächsisch, deutsch, skandinavisch, französisch bzw. sozialistisch	<i>La Porta/Lopez-de-Silanes/Shleifer/Vishny</i> (1998)	
<i>Offenheit</i>	Exporte/BIP für verschiedene Güterverwendungsgruppen		

Variable	Definition	Quelle	Anmerkungen
BIP	BIP in lfd. US-\$	World Development Indicators	
Exporte nach Verwendungskategorien von Gütern	Exporte in den Rest der Welt in lfd. US-\$ für verschiedene Güterverwendungsgruppen: Rohstoffe, Zwischenprodukte (Teile und Komponenten von Kapitalgütern; andere Zwischenprodukte), Kapitalgüter, Konsumgüter	UN Comtrade	Siehe Anhang A.
<i>TradeLib</i>	Dummyvariable, die angibt, ob ein Land den höchsten Wert 4,33 für den EBRD-Index der Außenhandelsliberalisierung erreicht.	European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	Die EBRD misst Reformen auf einer Skala zwischen 1 und 4+ (= 4,33): 1 represents widespread import and/or export controls or very limited legitimate access to foreign exchange; 2, 3, and 4 define progress, while 4+ indicates countries with standards and performance norms of advanced industrial countries, i. e., of OECD countries. (EBRD, <i>Transition Reports</i> )
<i>Area, lon, lat landlocked</i>	Landesgröße, Lage der Hauptstadt in Längen- und Breitengraden, Dummyvariable für den Zugang zum Meer	CEPII, verfügbar: <a href="http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/distances.htm">http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/distances.htm</a>	<i>Mayer/Zignano</i> (2011)
<i>airdist</i>	Kürzeste Distanz des ökonomischen Zentrums eines Landes zu einem der drei Welthandelszentren, New York, Rotterdam, oder Tokyo.	CEPII, verfügbar: <a href="http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/distances.htm">http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/distances.htm</a>	<i>Gallup/Sachs</i> (1999)



Tabelle B2  
Deskriptive Statistiken der wichtigsten Variablen

	Rechtssystem	Rule of Law			Polity2			Offenheit (Teile und Komponenten)			TradeLib		
		Mean	Std. Dev.	Obs.	Mean	Std. Dev.	Obs.	Mean	Std. Dev.	Obs.	Mean	Std. Dev.	Obs.
	Zeitraum:	1996, 1998, 2000, 2002, 2004			1992–2004								
ALB	sozialistisch	–0,75	0,25	5	4,80	2,86	5	0,001	0,001	9	0,31	0,48	13
ARM	sozialistisch	–0,48	0,08	5	2,80	4,92	5	0,004	0,002	6	0,15	0,38	13
AUT	deutsch	1,96	0,15	5	10,00	0,00	5	0,056	0,009	13	1,00	0,00	13
AZE	sozialistisch	–0,87	0,07	5	–6,80	0,45	5	0,004	0,001	9	0,00	0,00	13
BEL	französisch	1,50	0,14	5	10,00	0,00	5	0,065	0,015	13	1,00	0,00	13
BGR	sozialistisch	–0,08	0,11	5	8,40	0,55	5	0,022	0,003	9	0,46	0,52	13
BLR	sozialistisch	–1,10	0,13	5	–7,00	0,00	5	0,041	0,008	7	0,00	0,00	13
CAN	angelsächsisch	1,87	0,11	5	10,00	0,00	5	0,047	0,007	13	1,00	0,00	13
CHE	deutsch	2,14	0,16	5	10,00	0,00	5	0,042	0,005	13	1,00	0,00	13
CYP	angelsächsisch	0,83	0,14	5	10,00	0,00	5	0,003	0,001	13	1,00	0,00	13
CZE	sozialistisch	0,65	0,05	5	10,00	0,00	5	0,098	0,041	12	0,69	0,48	13
DNK	skandinavisch	1,96	0,05	5	10,00	0,00	5	0,030	0,004	13	1,00	0,00	13
ESP	französisch	1,23	0,12	5	10,00	0,00	5	0,024	0,005	13	1,00	0,00	13
EST	sozialistisch	0,66	0,22	5	7,80	1,64	5	0,078	0,020	10	0,38	0,51	13
FIN	skandinavisch	2,04	0,07	5	10,00	0,00	5	0,034	0,008	13	1,00	0,00	13
FRA	französisch	1,44	0,14	5	9,00	0,00	5	0,036	0,005	13	1,00	0,00	13

	<i>Rechtssystem</i>	<i>Rule of Law</i>			<i>Polity2</i>			<i>Offenheit (Teile und Komponenten)</i>			<i>TradeLib</i>		
	<i>Zeitraum:</i>	1996, 1998, 2000, 2002, 2004			1992–2004								
		Mean	Std. Dev.	Obs.	Mean	Std. Dev.	Obs.	Mean	Std. Dev.	Obs.	Mean	Std. Dev.	Obs.
GBR	angelsächsisch	1,87	0,14	5	10,00	0,00	5	0,041	0,005	13	1,00	0,00	13
GEO	sozialistisch	−0,84	0,23	5	5,40	0,89	5	0,003	0,002	9	0,38	0,51	13
GER	deutsch	1,81	0,12	5	10,00	0,00	5	0,048	0,010	13	1,00	0,00	13
GRC	französisch	0,74	0,05	5	10,00	0,00	5	0,004	0,001	13	1,00	0,00	13
HRV	sozialistisch	−0,06	0,27	5	2,80	7,12	5	0,018	0,002	13	0,38	0,51	13
HUN	sozialistisch	0,79	0,08	5	10,00	0,00	5	0,107	0,062	13	0,85	0,38	13
IRL	angelsächsisch	1,74	0,09	5	10,00	0,00	5	0,117	0,033	13	1,00	0,00	13
ITA	französisch	0,88	0,13	5	10,00	0,00	5	0,032	0,004	13	1,00	0,00	13
KAZ	sozialistisch	−0,84	0,10	5	−4,80	1,10	5	0,003	0,001	9	0,00	0,00	13
KGZ	sozialistisch	−0,82	0,15	5	−3,00	0,00	5	0,006	0,003	9	0,15	0,38	13
LTU	sozialistisch	0,27	0,28	5	10,00	0,00	5	0,026	0,005	11	0,31	0,48	13
LVA	sozialistisch	0,28	0,16	5	8,00	0,00	5	0,009	0,003	11	0,46	0,52	13
MDA	sozialistisch	−0,41	0,23	5	7,40	0,55	5	0,006	0,002	10	0,31	0,48	13
MKD	sozialistisch	−0,42	0,10	5	7,20	1,64	5	0,010	0,003	11	0,15	0,38	13
NLD	französisch	1,90	0,10	5	10,00	0,00	5	0,060	0,011	13	1,00	0,00	13
NOR	skandinavisch	2,03	0,12	5	10,00	0,00	5	0,014	0,002	13	1,00	0,00	13

(Fortsetzung nächste Seite)

Tabelle B2 (Fortsetzung)

	Rechtssystem	Rule of Law			Polity2			Offenheit (Teile und Komponenten)			TradeLib		
		Mean	Std. Dev.	Obs.	Mean	Std. Dev.	Obs.	Mean	Std. Dev.	Obs.	Mean	Std. Dev.	Obs.
	Zeitraum:	1996, 1998, 2000, 2002, 2004			1992–2004								
POL	sozialistisch	0,55	0,06	5	9,40	0,55	5	0,025	0,016	13	0,69	0,48	13
PRT	französisch	1,24	0,09	5	10,00	0,00	5	0,029	0,007	13	1,00	0,00	13
ROM	sozialistisch	–0,22	0,05	5	8,20	0,45	5	0,025	0,012	13	0,08	0,28	13
RUS	sozialistisch	–0,81	0,07	5	4,80	1,64	5	0,009	0,003	9	0,00	0,00	13
SVK	sozialistisch	0,28	0,15	5	8,60	0,89	5	0,089	0,036	11	0,62	0,51	13
SVN	sozialistisch	0,86	0,20	5	10,00	0,00	5	0,064	0,010	12	0,69	0,48	13
SWE	skandinavisch	1,93	0,07	5	10,00	0,00	5	0,065	0,010	13	1,00	0,00	13
TKM	sozialistisch	–1,22	0,12	5	–9,00	0,00	5	0,000	0,001	4	0,00	0,00	13
TUR	französisch	0,05	0,09	5	7,20	0,45	5	0,008	0,005	13	1,00	0,00	13
UKR	sozialistisch	–0,77	0,07	5	6,40	0,55	5	0,030	0,008	7	0,00	0,00	13
USA	angelsächsisch	1,73	0,13	5	10,00	0,00	5	0,021	0,002	13	1,00	0,00	13
YUG	sozialistisch	–0,95	0,17	5	1,40	7,23	5	0,013	0,002	8	0,00	0,00	13
Alle		0,56	1,09	220	6,80	5,43	220	0,036	0,034	495	0,62	0,49	572

## Korreferat zum Beitrag von Richard Frensch

### Outsourcing und unabhängige Institutionen Das Beispiel der Rule of Law

Von Joachim Zweynert, Witten/Herdecke

In der neueren polit-ökonomischen Literatur gilt der Zusammenhang zwischen *Rule of Law* und der Entwicklung von Handelsströmen und -mustern als wohletabliert. An diese Literatur anknüpfend, betritt *Richard Frensch* Neuland, indem er den umgekehrten Einfluss von Außenhandel auf die Entwicklung der *Rule of Law* untersuchen und vor allem empirisch messen will. Dabei bezieht er sich empirisch auf „die Transformationsländer“ – eine aus meiner Sicht problematische Bezeichnung für ein Sample, das viele Länder des post-sowjetischen Raums einschließt. Hier wäre meines Erachtens zunächst einmal zu diskutieren, ob es denn wirklich in allen diesen Ländern nach 1991 zu einem nachhaltigen Pfadwechsel gekommen ist oder nicht. Ich werde, um diese komplexe Frage hier auszuklammern, im Folgenden von den „post-sozialistischen Ländern Ostmittel- und Osteuropas“ sprechen. Wie der Autor auf der Tagung anmerkte, handelt es sich bei dem vorliegenden Aufsatz um den ersten Beitrag einer geplanten Reihe von Veröffentlichungen, die mit diesem längerfristig angelegten Projekt in Zusammenhang stehen werden.

Mein grundlegender Kritikpunkt richtet sich weniger gegen das Vorhaben *Frenschs*, das eine wichtige Frage behandelt und das ich für sehr aussichtsreich halte, sondern gegen den ihm zugrunde liegenden, aus meiner Sicht zu unkritisch aus der Literatur übernommenen Begriff der *Rule of Law*. Meine These lautet, dass das derzeit in der polit-ökonomischen Literatur vorherrschende Verständnis der *Rule of Law* die institutionelle Realität der westlichen Industrieländer und die typischerweise dort relevanten (wirtschafts)politischen Problemlagen reflektiert. Gerade die post-sozialistischen Wandlungsprozesse in Ostmittel- und Osteuropa haben indes gezeigt, wie problematisch es sein kann, solche, durch eine ganz bestimmte Realität geprägten theoretischen Begriffe auf Prozesse und Gesellschaften anzuwenden, die eine andere institutionelle Realität und entsprechend anders gelagerte Probleme aufweisen. Meine Ausführungen zur *Rule of Law* in diesem Korreferat lehnen sich eng an *Stephan Haggards* und *Lydia Tiedes* 2010 in

*World Development* erschienenen Aufsatz „The Rule of Law and Economic Growth: Where are We?“ an.

Die in der neueren polit-ökonomischen Literatur geläufige – und von *Frensch* übernommene – Definition der *Rule of Law* besteht aus zwei Teilen. Der erste, gewissermaßen rein ökonomische, Teil definiert die *Rule of Law* als die Fähigkeit des Staates, Eigentumsrechte zu schützen und Verträge unparteiisch durchzusetzen (für einen Überblick über die relevante Literatur vgl. *Asoni* 2008). Dieser Aspekt der Definition ist unproblematisch, und der Zusammenhang zwischen der so definierten *Rule of Law* und langfristigem Wachstum ist gut belegt (vgl. etwa *Rodrik/Subramanian/Trebbi* 2002). Der zweite Teil der Definition betrachtet die ökonomische Funktion der *Rule of Law* als einen Teilaspekt einer Ausgestaltung politischer Institutionen, welche die Macht der Exekutive wirkungsvoll beschränkt (vgl. etwa *McGuire/Olson* 1996; *Acemoglu/Robinson* 2006). Denn nur wirkungsvolle *checks on government*, so die plausible Überlegung, können dafür Sorge tragen, dass das Recht für alle in gleicher Weise gilt und der Staat bzw. seine Bediensteten ihre Macht nicht dazu zu nutzen vermögen, für sich oder ihnen nahe stehenden Personen Renten zu generieren.

Dieser zweite Teil der kanonischen *Rule of Law*-Definition ist nun wesentlich problematischer als es auf den ersten Blick scheint. Denn so intuitiv einleuchtend (zumal für Wissenschaftler, die in westlichen Demokratien sozialisiert worden sind) die Idee ist, dass die staatliche Macht einer wirkungsvollen Kontrolle bedarf, so ist sie an die höchst bedeutungsvolle Voraussetzung geknüpft, dass der Staat überhaupt in der Lage ist, sich wirkungsvoll durchzusetzen. Genau dies aber ist in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern gerade nicht der Fall – und auch in den post-sozialistischen Ländern Ostmittel- und Osteuropas war die Frage der *state capacity* eines der Schlüsselprobleme, das über Erfolg oder Misserfolg der Reformen entschied (vgl. etwa *Hellman et al.* 2003).

Auf den Zusammenhang zwischen *state capacity* und ökonomischen Institutionen haben in den letzten Jahren vor allem *North, Wallis, Weingast* und *Webb* (2006, 2007, 2009) hingewiesen. Und auch *Acemoglu* und *Robinson* (2012) stellen in ihrem neuesten Werk den Doppelprozess der Zentralisierung der Staatsgewalt einerseits und ihrer wirkungsvollen Beschränkung andererseits in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen zu Aufstieg und Niedergang von Nationen. In Gesellschaften, in denen der Staat Schwierigkeiten hat, sein Gewaltmonopol durchzusetzen, kommt es regelmäßig darauf an, den Staat soweit zu stärken, dass er überhaupt in den Besitz jener *capacity* kommt, die ihn befähigt, Eigentumsrechte und Verträge ohne Rücksicht auf Sonderinteressen durchzusetzen. Dieses *Hobbessche Problem* ist aber zu-

nächst einmal das genaue Gegenteil von der Beschränkung staatlicher Gewalt, wie es für entwickelte westliche Demokratien typisch ist. Mehr als das: Der Versuch, staatliche Gewalt zu beschränken, bevor der Staat überhaupt ein Gewaltmonopol errichtet hat, kann kontraproduktiv im Hinblick auf den Aufbau der dazu nötigen *capacity* wirken (vgl. dazu vor allem *North, Wallis, Webb und Weingast 2007*).

Um sich zu überzeugen, wie relevant diese Überlegungen gerade für die post-sozialistischen Reformprozesse sind, genügt ein vergleichender Blick auf Russland und China in den 1990er Jahren: In Russland versuchte man in einer politisch fragilen Situation, demokratische Institutionen zu implementieren. Das führte zu einem dramatischen Verlust an *state capacity* und hatte zur Folge, dass der Staat nicht in der Lage war, die primären ökonomischen *Rule of Law*-Funktionen zu erfüllen. In China hingegen verzichtete man weitestgehend auf Versuche, die Macht des Staates zu begrenzen. Die Abstimmung der Investoren fiel mehr als eindeutig aus. Dies spricht für die Vermutung, dass es in diesen Ländern eher auf die Hobbessche, ordnungstiftende und machtzentrierende Funktion der *Rule of Law* ankam, als darauf, im Sinne der kanonischen polit-ökonomischen *Rule of Law*-Definition die Macht des Staates wirkungsvoll zu beschränken.

Nun scheint es zunächst so, als ob *Frensch* all diese Probleme umschifft, indem er sich explizit auf den ersten, rein ökonomischen Aspekt der *Rule of Law* beschränkt. Nachdem er – im Sinne einer „Hierarchie der Institutionen“ – auf die Einbettung der wirtschaftlichen Aspekte der *Rule of Law* in das politische und rechtliche System hingewiesen hat, bemerkt er klipp und klar: „In dieser Arbeit konzentrieren wir uns auf eine wirtschaftlich relevante, formal (regierungs-)unabhängige Institution, nämlich die Ausgestaltung des Rechtssystem[s], operationalisiert als Grad der Durchsetzbarkeit von geschlossenen Verträgen im Sinne einer *Rule of Law*“ (*Frensch 2013*, S. 199). In Abschnitt III. („Daten und Methoden“) indes erfahren wir, dass sich der Autor bei der Messung der *Rule of Law* auf zwei Teilvariablen der World Bank Governance-Indikatoren stützt, von denen die eine, *Polity2*, „eine aggregierte Einschätzung länderspezifischer politischer Institutionen zwischen Autokratie und Demokratie“ liefert (*Frensch 2013*, S. 207) und die andere, *Exconst* (sie geht auch als Teilvariable in *Polity2* ein) „die institutionalisierten Beschränkungen auf die Entscheidungsgewalt der Exekutive beschreibt“. Diese Variablen aber messen nun gerade nicht die „rein wirtschaftliche“ sondern ganz dezidiert die politische Dimension der *Rule of Law*, und sie gehen dabei wie selbstverständlich von einem *Rule of Law*-Begriff aus, der auf wirkungsvolle Beschränkung abzielt. Wenn es *Frensch* aber um die wirtschaftlichen, nicht die politischen Aspekte der *Rule of Law* geht, dann unterstellt er, wenn man seinen Ausführungen zur Hierarchie der Institutionen folgt, einen kausalen Zusammenhang zwischen wirkungsvolle-

rer Beschränkung der Staatsmacht und besserer Durchsetzung von Eigentumsrechten und Verträgen. Diese Kausalität aber erscheint mir, wie ich hier in aller Kürze zu begründen versucht habe, für die post-sozialistischen Länder Ostmittel- und Osteuropas problematisch zu sein. Diese Zusammenhänge bedürften im Hinblick auf den Aussagegehalt der empirischen Ergebnisse meiner Auffassung nach einer viel ausführlicheren Diskussion, weil sonst vage bleibt, was hier eigentlich gemessen werden soll bzw. tatsächlich gemessen wird.

Damit verbunden ist ein weiterer Punkt: Richtet man sein Hauptaugenmerk auf die Frage der *state capacity* als die für die post-sozialistischen Länder Ostmittel- und Osteuropas entscheidende Dimension der *Rule of Law*, so kommt aus dieser Perspektive der EU-Osterweiterung eine ganz entscheidende Bedeutung für die Reformprozesse zu. Denn die Übernahme des *acquis communitaire* sowie die EU-Konditionalität insgesamt bedeuten nichts anderes als einen massiven Import von *state capacity*, der in den Beitrittsländern zum einen direkt positiv auf die Durchsetzbarkeit von Eigentumsrechten und Verträgen gewirkt und zum anderen das Vertrauen der wirtschaftlichen Akteure – einschließlich der ausländischen Investoren – in die Durchsetzungsfähigkeit der staatlichen Institutionen massiv erhöht hat; nicht zuletzt auch deshalb, weil die entscheidenden Rechte nun in Brüssel einklagbar sind. Diese Dimension wird in dem vorliegenden Beitrag nicht berücksichtigt; aus meiner Sicht wäre es dringend nötig, empirisch zwischen bereits beigetretenen Ländern, sich im Beitrittsprozess befindlichen Ländern und solchen Ländern zu unterscheiden, für die beides nicht gilt.

Ein letzter, kleinerer Punkt: Mir erschließt sich nicht, was der Autor mit „sozialistischer Rechtstradition“ (*Frensch* 2013, erstmals S. 210) meint, zumal dieser Begriff nicht definiert wird. *Frensch* beginnt seinen Beitrag mit dem Hinweis auf die Pfadabhängigkeit institutionellen Wandels (*Frensch* 2013, S. 197) und merkt dann an, dass er dieser Pfadabhängigkeit durch die Berücksichtigung unterschiedlicher Rechtstraditionen Rechnung tragen will (*Frensch* 2013, S. 204). Bei Pfadabhängigkeiten geht es um historisch signifikante Zeiträume. Nun ist nicht zu bestreiten, dass die sozialistischen Rechtsordnungen, die in den meisten Ostblock-Ländern knapp fünf Jahrzehnte existierten, Auswirkungen auf die post-sozialistischen Reformprozesse hatten und haben. Dabei überlagern sich aber die Einflüsse vorsozialistischer und sozialistischer Rechtsordnungen, und es gibt interessante Studien darüber, welche Auswirkungen vorsozialistische *legacies* auf post-sozialistische Reformen hatten (vgl. etwa *Becker et al.* 2011; *Mendelski/Libman* 2011). Gerade im Rahmen eines Papiers, das an die Arbeiten von *Acemoglu* und *Robinson* (2001) anknüpft, die in ihren Arbeiten stets die Pfadabhängigkeit im Sinne der *longue durée* betonen, scheint es mir eine problematische Vereinfachung zu sein, die Heterogenität der ostmittel- und osteuropäi-

schen Rechtstraditionen auf den Begriff der „sozialistischen Rechtstradition“ zu reduzieren, der zumindest erklärungsbedürftig wäre.

Um dies nochmals zu betonen: *Richard Frensch* hat mit dem hier vorliegenden Beitrag ein Forschungsfeld eröffnet, das von großem Interesse und von hoher wirtschaftspolitischer Relevanz ist. Die hier vorgetragenen Einwände sind keineswegs als Fundamentalkritik gemeint, sondern als ein Versuch, einen bescheidenen Beitrag zum Gelingen dieses aussichtsreichen Forschungsvorhabens zu leisten.

## Literatur

- Acemoglu, D./Robinson, J.* (2001): The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, in: *American Economic Review*, Vol. 91, No. 5, pp. 1369–1401.
- Acemoglu, D./Robinson, J.* (2006): *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge et al.
- Acemoglu, D./Robinson, J.* (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York.
- Asoni, A.* (2008): Protection of Property Rights and Growth as Political Equilibria, in: *The Journal of Economic Surveys*, Vol. 22, No. 5, pp. 953–987.
- Becker, S. O./Boekh, K./Hainz, C./Wößmann, L.* (2011): The Empire is Dead, Long Live the Empire! Long-Run Persistence of Trust and Corruption in the Bureaucracy, CESifo Working Paper No. 3392, München.
- Haggard, S./Thiede, L.* (2010): The Rule of Law and Economic Growth: Where are We?, in: *World Development*, Vol. 39, No. 5, pp. 673–685.
- Hellman, J. S./Jones, G./Kaufmann, D.* (2003): Seize the State, seize the day. State Capture and Influence in Transition Countries, in: *Journal of Comparative Economics*, Vol. 31, No. 3, pp. 751–773.
- McGuire, M./Olson, M.* (1996): The Economic of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, No. 1, pp. 72–96.
- Mendelski, M./Libman, A.* (2011): History Matters, but How? An Example of Ottoman and Habsburg Legacies and Judicial Performance in Romania, Frankfurt School of Finance & Management Working Paper No. 175, Frankfurt/Main.
- North, D. C./Wallis, J. J./Weingast, B. R.* (2006): A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History, National Bureau of Economic Research, Research Paper No. 12795, Cambridge.
- North, D. C./Wallis, J. J./Webb, S. B./Weingast, B. R.* (2007): Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development, World Bank, Policy Research Working Paper No. 4359, Washington, D. C.



- North, D. C./Wallis, J. J./Weingast, B. R. (2009): Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History, Cambridge et al.*
- Rodrik, D./Subramanian, A./Trebbs, F. (2002): Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development, National Bureau of Economic Research Paper No. 9305, Cambridge.*

# **Unabhängige Organisationen in autoritären Regimen: Widerspruch in sich oder effektives Instrument von *Developmental States*?**

Von *Joachim Ahrens*, Göttingen und *Manuel Stark*, Frankfurt am Main\*

## **Abstract**

This contribution explores the importance of independent organizations in authoritarian regimes. While some authoritarian governments delegate policy tasks to (relatively) autonomous agencies simply in order to improve their domestic or international image as modern political leaders or to build up democratic facades to conceal the actual nature of their regime, other political leaders do so in order to make their genuine commitment to economic growth and development more credible. This relates to the central questions of this paper: Why do political elites in authoritarian regimes craft, or accept the emergence of, (relatively) independent organizations? Which specific forms and functions of these organizations can be identified? The main observation of this paper is that authoritarian governments of so-called *developmental states* have effectively used (relatively) independent organizations in order to implement market-oriented reforms, to improve private-sector coordination, and to foster economic growth and development in the long run.

## **A. Einleitung**

Politisch unabhängige Organisationen, welche bestimmte Aufgaben in der Wirtschaftspolitik übernehmen, spielen in fortgeschrittenen demokratischen Marktwirtschaften wichtige Rollen. Trotz des möglichen Problems einer fehlenden oder mangelhaften demokratischen Legitimierung werden unabhängige Organisationen wie Zentralbanken, Gerichte, Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden als essentielle Akteure betrachtet, welche autonom agieren und dazu beitragen, die Wahrnehmung und Erfüllung öffentlicher

---

\* Wir danken *Margot Schüller* für sehr hilfreiche Kommentare sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Jahrestagung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik für eine anregende Diskussion.

Aufgaben zu entpolitisieren. Dies impliziert, dass diese Akteure relativ effektiv gegenüber opportunistischem Verhalten von Politikern, politischen Parteien oder Teilen der Regierung abgeschottet werden können. Darüber hinaus sind diese Organisationen vergleichsweise gut vor dem Einfluss von (privaten) Interessengruppen geschützt. Politische Unabhängigkeit trägt dazu bei, *Rent-Seeking* und *Lobbying* zu reduzieren und die Glaubwürdigkeit von Behörden zu erhöhen, da unerwartete und plötzliche Politikschwenks, die bestimmten Interessen dienen oder sich verändernde ideologische Modeerscheinungen reflektieren, vermieden werden.<sup>1</sup> Dies macht die Wirtschaftspolitik transparenter und berechenbarer, trägt zur Erwartungsstabilisierung von Haushalten und Unternehmen bei und stärkt schließlich das institutionelle Fundament für Wirtschaftswachstum und Entwicklung.

Politisch unabhängige Organisationen könnten auch der wirtschaftlichen Entwicklung und den Wirtschaftsreformen in Entwicklungs-, Transformations- oder Schwellenländern förderlich sein; also in Ländern, die nachhaltige Wachstums- und Entwicklungsprozesse auf einer breiten Basis benötigen, um bestehende Probleme der Unterentwicklung zu überwinden. Dabei ist bemerkenswert, dass viele dieser Länder nicht-demokratische, d. h. autoritäre, Regime besitzen, welche von defekten Demokratien bis zu vollkommen institutionalisierten Autokratien reichen. Autoritäre Regime werden gewöhnlich durch Unterdrückung oder Beschränkung politischer Partizipation, nicht-kompetitive und geschlossene Rekrutierung der Exekutiveliten sowie durch Fehlen einer institutionalisierten Kontrolle der politischen Machtausübung charakterisiert.<sup>2</sup>

Auf den ersten Blick mag die Vorstellung unabhängiger Organisationen, welche die *Wirtschaftspolitik* in autoritären Regimes beeinflussen oder überwachen, als ein Widerspruch in sich erscheinen. Allerdings argumentieren *Moustafa/Ginsburg* (2009, S. 12) in Bezug auf Justizbehörden, dass „(t)he decision to accord autonomy to courts depends on the particular configuration of challenges faced by authoritarian regimes, but in an astonishing array of circumstances, limited autonomy makes sense [from the authorities’ perspective; JA und MS]“. Man könnte ergänzen, dass diese Beobachtung auch für Organisationen außerhalb des Rechtswesens gelten wird, falls das gewährte Ausmaß an Unabhängigkeit im Interesse der herrschenden Elite ist.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Siehe *Kruse* sowie *Heine/Mause* in diesem Band für eine umfassende Diskussion dieser Aspekte.

<sup>2</sup> Vgl. *Albrecht/Frankenberger* (2011, S. 19 f.), die auch unterschiedliche Definitionen und Typen autoritärer Regime diskutieren sowie verschiedene Ansätze darstellen, welche das Ausmaß an Autokratie zu messen suchen.

<sup>3</sup> Siehe z. B. *North et al.* (2009), *Li/Lian* (1999) und *Stark* (2012).

Während einige autoritäre Regierungen bestimmte Aufgaben der Politik an (relativ) autonome Agenturen delegieren könnten, allein um ihr Image als moderne politische Führung auf nationaler oder internationaler Ebene zu verbessern und um demokratische Fassaden aufzubauen, welche die tatsächliche Beschaffenheit des Regimes verschleiern, ist es vorstellbar, dass andere politische Eliten dieses tun, um einem aufrichtigen Bekenntnis (*commitment*) zu Wirtschaftswachstum und Entwicklung Glaubwürdigkeit zu verleihen. Dieser Aspekt impliziert die zentralen Fragen dieses Beitrags: Warum schaffen oder akzeptieren politische Eliten in autoritären Regimen (relativ) unabhängige Organisationen? Welche spezifischen Formen und Funktionen von solchen Organisationen können identifiziert werden? Die wichtigste Erkenntnis dieses Beitrags besteht darin, dass autoritäre Regierungen sogenannter *Developmental States* (relativ) unabhängige Organisationen effektiv genutzt haben, um marktorientierte Reformen umzusetzen, die Koordination innerhalb des Privatsektors zu verbessern und langfristig Wirtschaftswachstum und Entwicklung zu fördern.

Die nachfolgenden Überlegungen versuchen, diese Erkenntnis zu erklären und zu illustrieren. Das nächste Kapitel erläutert das Konzept des sogenannten *Developmental State*, dessen Charakteristika und institutionelles Fundament. Kapitel C stellt verschiedene Bereiche vor, in denen unabhängige Organisationen wichtige Funktionen ausüben können, und illustriert diese Argumente mit verschiedenen Länderbeispielen. Schlussfolgerungen folgen in Kapitel D.

## **B. Charakteristika und institutionelle Grundlagen von *Developmental States***

### **I. Die Entstehung des *Developmental-State*-Konzeptes**

Effektive marktorientierte Politikreformen und nachhaltige ökonomische Wachstums- und Entwicklungsprozesse erfordern eine Regierung, die stark ist, d. h. die in der Lage ist, Reformpolitiken zu formulieren und zu implementieren, die Eigentums- und Verfügungsrechte schützen kann und die Regeln einer marktwirtschaftlichen Ordnung durchzusetzen vermag.<sup>4</sup> In einem nicht-demokratischen Kontext existieren solche *capable states* (*World Bank* 1997) eher selten. In der Literatur zur Politischen Ökonomie wird die Idee eines nicht-demokratischen, aber *capable state* oft mit dem Konzept des sogenannten kapitalistischen *Developmental State* assoziiert. Der Ausdruck geht auf *Johnson* (1982) zurück, der einen *Developmental State* so-

---

<sup>4</sup> Dieser Abschnitt beruht auf *Ahrens* (2002).

wohl von klassischen Marktwirtschaften einerseits wie auch von Zentralverwaltungswirtschaften andererseits unterschied. Während sozialistische Kommandowirtschaften auf plan-ideologische Weise agierten und westliche Marktwirtschaften markt-rational, beschrieb er einen *Developmental State* als plan-rational (Johnson 1982, S. 18).

Das Konzept des *Developmental State* wurde auf induktive Weise entwickelt und reflektierte die Erfahrungen der rasch wachsenden Volkswirtschaften von Japan (besonders nach dem Zweiten Weltkrieg) sowie Südkorea und Taiwan (seit den 1960er Jahren), um die Unterschiede zwischen den Marktwirtschaften im Westen, besonders in den USA und in Großbritannien, und denen in Nordostasien zu betonen (Johnson 1999). Später wurden weitere Staaten wie Singapur, Malaysia, Indonesien, Thailand sowie in jüngerer Vergangenheit auch China als *Developmental States* bezeichnet.<sup>5</sup> Diese Klassifikation reflektiert die allgemeinen Wachstumserfolge dieser und anderer Länder in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Es zeigte sich, dass sieben der zehn am schnellsten gewachsenen Länder zwischen 1950 und 2000 zu der Gruppe der *high-performing Asian economies* (HPAEs) (Campos/Root 1996, S. 1) zählten, welchen in der Literatur das Attribut eines *Developmental State* verliehen worden war (Tabelle 1). Malaysia und Indonesien nehmen in dieser Rangfolge die Plätze 20 bzw. 28 ein.

Es ist bemerkenswert, dass diese ostasiatischen Volkswirtschaften nicht nur die meisten anderen Länder in Bezug auf das Wirtschaftswachstum hinter sich ließen, sondern gleichzeitig auch abnehmende Armutsraten und sich verbessernde Einkommensverteilungen aufwiesen sowie andere soziale Fortschritte erzielten. Des Weiteren erwiesen sich die meisten Wachstumsprozesse als stetig mit relativ schwachen Volatilitäten und raschen Erholungsphasen nach Rezessionen. Schließlich waren die Politiken, welche in diesen Ländern verfolgt wurden, nicht-orthodoxer Natur und widersprachen den Politikempfehlungen, welche später als sogenannter *Washington Consensus* bekannt werden sollten.

---

<sup>5</sup> Siehe z.B. Sasada (2012), Song (2011) und Beeson (2009). Zu beachten ist ferner, dass das Konzept des *Developmental State* nicht exklusiv auf nordostasiatische Staaten angewendet wurde. Siehe z.B. Bardhan (2010) für eine Anwendung auf Indien, Meyns/Musamba (2010) mit einem Blick auf Afrika, die Beiträge in Woo-Cumings (1999) mit Anwendungen auf Indien sowie lateinamerikanische und europäische Länder.

Tabelle 1

**Reales Pro-Kopf-Wachstum (BIP) 1950–2000, Stark (2012)  
auf der Grundlage von Maddison (2010)<sup>6</sup>**

Rang	Land	durchschnittliche jährliche reale Wachstumsrate 1950–2000 [%]	kumuliertes reales Wachstum 1950–2000 [%]
1	Taiwan	6,00	1742,4
2	Südkorea	5,81	1583,4
3	Äquatorialguinea	5,45	1322,2
4	Botswana	5,05	1071,9
5	Oman	4,99	1041,5
6	Japan	4,87	979,7
7	Hongkong	4,82	951,7
8	Singapur	4,74	914,8
9	Thailand	4,20	683,0
10	China	4,15	663,5

## II. *Developmental States* und autoritäre Regime

Nicht aufgrund einer Definition, aber infolge tatsächlicher polit-ökonomischer Entwicklungen zeigt sich, dass die meisten *Developmental States* (zumindest anfangs) autoritäre Staaten waren.<sup>7</sup> Südkorea war nach dem Ende des Korea-Krieges 1953 bis zur Demokratisierung 1987 unter der Kontrolle verschiedener Regime mit unterschiedlichen Graden an Legitimität. Im Wesentlichen waren es die diktatorischen Regime von *Syngman Rhee* (1950–1960) und General *Park Chung-Hee* (1962–1979), welche diesen Zeitraum dominierten. Die Herrschaft von Park Chung-Hee markierte den Beginn der Phase des schnellen Wirtschaftswachstums. Die Park-Ära wird gewöhnlich als die entscheidende Periode des *Developmental State* in Südkorea dargestellt (*Minns* 2001), aber wesentliche Merkmale dominierten die Wirtschaft bis zur Asienkrise 1997/98 (*Pirie* 2008).

In Taiwan herrschte die *Kuomintang* (KMT), die sich nach dem Bürgerkrieg gegen die Kommunistische Partei Chinas 1949 vom Festland Chinas zurückgezogen hatte, in einem Ein-Parteien-System bis in die 1980er Jahre.

<sup>6</sup> Berechnungen in Kaufkraftparitäten. Die Rangliste basiert auf Daten für 172 Länder.

<sup>7</sup> Die folgenden Argumente sind im Wesentlichen aus *Stark* (2010) übernommen.

Bis zu seinem Tod 1975 wurden die KMT und die Politik von *Chiang Kai-Shek* kontrolliert. Danach wurde sein Sohn *Chiang Ching-Kuo* der prominenteste politische Akteur, der 1988 während seiner Amtszeit verstarb (*Wade* 1990 S. 70 f.). Wie in Südkorea wurden die Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen im Allgemeinen durch das Regime unterdrückt (*Thompson* 1996, S. 632 f.).

Während in Taiwan und Südkorea seit Ende der 1980er Jahre nachhaltig wirksame Demokratisierungsprozesse stattgefunden haben, werden andere HPAEs wie Singapur, Malaysia und die Volksrepublik China noch heute von autoritären Regimes regiert. Im Gegensatz dazu sticht Japan als Archetyp eines *Developmental State* in verschiedener Hinsicht hervor. Japan hatte eine autoritäre Herrschaft vom Beginn der Industrialisierung 1869 bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges. Seitdem weist das Land ein demokratisches System auf. Dabei sollte indes nicht übersehen werden, dass alle japanischen Premierminister Mitglieder der LDP (Liberaldemokratischen Partei) seit deren Gründung 1955 gewesen sind (mit einer einzigen Ausnahme in dem kurzen Zeitraum von 1993 bis 1996).

In Japan sind seit den 1990er Jahren die Merkmale eines *Developmental State* weniger stark ausgeprägt, in Südkorea und etwas weniger deutlich auch in Taiwan ist dies insbesondere seit der Asienkrise der Fall, während Singapur, aber auch Malaysia noch immer als *Developmental States* gelten und China im Zeitverlauf zunehmend Merkmale eines solchen Modells zu entwickeln scheint.

Die Verbreitung autoritärer Regime in *Developmental States* verstärkte die kontroverse Diskussion über die Beziehung zwischen Regime-Typen und Wirtschaftswachstum.<sup>8</sup> Allgemein akzeptiert wird dabei die Überlegung, dass ein *Developmental State* stark sein muss, um *Rent-Seeking*-Phänomene, wie sie für weniger entwickelte Staaten typisch sind, vermeiden zu können (*Cheng et al.* 1998, S. 88). Darüber hinaus argumentierte *Haggard* (2004, S. 60), dass sich gerade die Fähigkeit von Regierungen, glaubwürdige Verpflichtungen in Bezug auf Zielsetzungen der Wirtschafts- und insbesondere der Industriepolitik eingehen zu können, als wichtiger Erfolgsfaktor für ostasiatische Volkswirtschaften erwiesen habe. Solche langfristigen Selbstverpflichtungen sind in einem Umfeld häufiger Regierungswechsel kaum vorstellbar. In der Demokratie Japans war die Kontinuität in der Wirtschaftspolitik nicht nur durch die dominante Rolle einer Partei, sondern auch durch die mächtige Rolle der Bürokraten gewährleistet, die als Beschäftigte von Ministerien nicht direkt von politischen Wahlen beeinflusst wurden.

---

<sup>8</sup> Eine Diskussion dieses Themas bietet z. B. *Thompson* (1996).

### III. Charakteristika von *Developmental States*

Chang (1999, S. 192) nennt einen Staat einen *Developmental State*, wenn dieser

„can create and regulate the economic and political relationships that can support sustained industrialization (...) [and if it; JA und MS] takes the goals of long-term growth and structural change seriously, ‚politically‘ manages the economy to ease the conflicts inevitable during the process of such change (but with a firm eye on the long-term goals), and engages in institutional adaptation and innovation to achieve those goals.“

In einem *Developmental State* wird der Staat zu einem zentralen Akteur im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess. Das Staatsziel der wirtschaftlichen Entwicklung hat Priorität, und die Bürokratie übernimmt die (indirekte) Lenkung wirtschaftlicher Koordinationsprozesse. Dabei versuchen die Regierungen bzw. Wirtschaftsbükratien, durch (strategische) industriepolitische Maßnahmen entstehende Industrien zu schützen, neue Branchen zu fördern, Engpässe bei der Unternehmensfinanzierung zu überwinden und den Aufbau von Exportkapazitäten zu unterstützen. Die konkreten Merkmale von *Developmental States* unterscheiden sich von Land zu Land und verändern sich zudem im Zeitverlauf. Aber im Wesentlichen umfassen sie die folgenden konstituierenden Charakteristika:<sup>9</sup>

- (1) eine politische Führung mit einer ausgeprägten Selbstverpflichtung, nachhaltiges und breit angelegtes Wirtschaftswachstum mit Hilfe marktkonformer Politiken, aber auch mittels industriepolitischer Interventionen zu fördern;
- (2) eine stabile politische Herrschaft, gewährleistet durch eine relativ autonome, wirtschaftspolitisch kompetente administrative Elite;
- (3) Kooperation zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, welche durch eine zentrale Verwaltungs-, Planungs- und Lenkungsorganisation koordiniert wird;
- (4) kontinuierliche Investitionen in universelle Bildung und eine Politik, welche an einer größeren Chancengerechtigkeit und einer gleichmäßigeren Einkommens- und Vermögensverteilung ausgerichtet ist.

### IV. Autonomie der Wirtschaftsbükratie

Ein zentrales Merkmal eines ideal-typischen *Developmental State* ist die Herstellung von Autonomie der Wirtschaftsverwaltung und der politischen Elite, die für die Formulierung der wirtschaftspolitischen Strategie, das

---

<sup>9</sup> Siehe z. B. Chang (1999), Johnson (1987, 1999) und Stark (2012).



Treffen konkreter Entscheidungen und die Umsetzung der Politik zuständig sind. Die Herausforderung besteht dabei darin, eine Situation zu vermeiden, in der politische Entscheidungsträger durch Organisationen oder Individuen vereinnahmt werden, die einflussreiche private Geschäftsinteressen repräsentieren. Bei der Verhinderung von Kollusion zwischen Partikularinteressen und offiziellen Stellen spielen bestimmte institutionelle Arrangements, der Zugang politischer Entscheidungsträger zu Finanzmitteln und die Quelle politischer Macht eine wichtige Rolle. Je weniger Finanzmittel und andere Ressourcen dem öffentlichen vom privaten Sektor zur Verfügung gestellt werden, desto leichter ist es, die Autonomie politischer Entscheidungsträger gegenüber privaten Interessen sicherzustellen. Die Unabhängigkeit der *Wirtschaftsbürokratie* ist wenigstens genauso wichtig. Zur Realisierung eines nachhaltigen, marktbasierten Wirtschaftswachstums ist eine konsistente, langfristig ausgerichtete Wirtschaftspolitik erforderlich. Dies gilt nicht nur für die allgemeine Wirtschaftspolitik, es ist von noch größerer Bedeutung in Fällen, in denen die Regierung beabsichtigt, selektive industriepolitische Maßnahmen durchzuführen. Daher müssen Regierungen mit der Vision, langfristige Entwicklungsstrategien umzusetzen, die wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesse (weitgehend) von Einflüssen der (Alltags)Politik abkoppeln. Aus diesem Grund betrachten Anhänger des Konzeptes des *Developmental State* die bürokratische Autonomie von sozialen Verschränkungen als konstituierendes Merkmal von *Developmental States*. Während Politiker die allgemeinen politischen Ziele bestimmen und die staatliche Verwaltung vor dem Einfluss partikulärer Interessen schützen, übernehmen Bürokraten die konkrete Planung und Umsetzung der Politik sowie die Vorgabe von Orientierung und Richtlinien für die Wirtschaft. Darüber hinaus argumentiert *Pempel* (1999, S. 160), dass „technocrats and bureaucrats enjoy disproportionately high levels of power and wield a variety of tools to enforce their will. State actors are also relatively free from major populist pressures, most especially from organized labor and organized peasants.“

Die Organisation des öffentlichen Sektors und die dadurch für Bürokraten geschaffenen Anreize beeinflussen die Ergebnisse der staatlichen Politik in Bezug auf das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung auf entscheidende Weise.<sup>10</sup> Die wirtschaftlichen und institutionellen Reformen in *Developmental States* implizieren die Entstehung von Wirtschaftsverwaltungen, die (in unterschiedlichen Ausprägungen) grundlegende Merkmale des Bürokratiemodells von *Max Weber* aufweisen<sup>11</sup> und in der Lage sind, stabilitätsorientierte makroökonomische Politik zu betreiben, private Eigentums- und Ver-

<sup>10</sup> Vgl. *Campos/Root* (1996); *Evans* (1995); *Qian/Weingast* (1997); *World Bank* (1997).

<sup>11</sup> Siehe dazu ausführlich *Weber* (1972/1921).

füguungsrechte durchzusetzen und (relativ) autonom industriepolitische Maßnahmen durchzuführen. In *Developmental States* fungiert die öffentliche Verwaltung als zentraler und wirksamer Akteur für die Entwicklung einer funktionsfähigen, modernen Marktwirtschaft. Nach *Weber* (1972/1921) ist eine solche Wirtschaftsverwaltung durch Pflichten gekennzeichnet, welche nach verschiedenen Funktionen definiert werden. Bürokraten widmen sich ausschließlich administrativen Aufgaben, und sie sind relativ unabhängig von gesellschaftlichen Einflüssen. Nach *Weber* wird die Fähigkeit einer Regierung, marktwirtschaftliche Transaktionen zu stärken und zu ergänzen, gestärkt, wenn die öffentliche Verwaltung eine kohärente Funktionseinheit repräsentiert und wenn Bürokraten die Verfolgung staatlicher Politikziele als den für sie besten Weg begreifen, ihre eigene Position zu verbessern. Eine staatliche Verwaltung mit einer *Corporate Identity*, welche individuelle Zielsetzungen der Verwaltungsmitarbeiter mit den Zielsetzungen der politischen Führung in Einklang bringt, muss in der Lage sein, autonom zu agieren, d.h. sie muss gegenüber dem Einfluss partikulärer Geschäftsinteressen abgeschottet sein. Bürokratischer Professionalismus ist notwendig, aber nicht hinreichend, um zu gewährleisten, dass Wirtschaftspolitik positive Auswirkungen auf Wachstum und Entwicklung hat. Weitere entscheidende Institutionen, welche eine *Webersche Bürokratie* konstituieren, umfassen die Ersetzung politischer Ernennungen und Entlassungen durch leistungsorientierte Standards bei der Rekrutierung und Beförderung von Bürokraten. Diese Standards sollten auf objektiven Fachprüfungen und -schulungen beruhen. Ferner sollten geeignete Anreize für Bürokraten geschaffen werden, langfristig Karriereerfolge anzustreben, und transparente Einstellungs- und Entlassungsregeln geschaffen werden. Zusammengefasst können diese institutionellen Arrangements die Expertise in der öffentlichen Verwaltung verbessern, die Wirksamkeit administrativer Handlungen erhöhen und das *Commitment* der Regierung zu Wachstum und Entwicklung glaubwürdig stärken. Dabei ist es unabdingbar, dass die Regierung der Bildungspolitik eine hohe Priorität einräumt, um hinreichend viele qualifizierte Bürokraten auszubilden, die in einem meritokratischen Umfeld ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen können.<sup>12</sup>

## **V. Glaubwürdige Selbstverpflichtung zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung**

Die vorangegangenen Argumente betonen die Bedeutung der Schaffung eines starken Staates mit besonderen bürokratischen Fähigkeiten. Allerdings wird eine effektive Wirtschaftsverwaltung nur dann Fortschritte für

---

<sup>12</sup> Vgl. *Root* (1996, 1998); *Ahrens* (2002); *Stark* (2012).

die ökonomische Entwicklung bewirken, wenn öffentliche Ankündigungen, politische Versprechen und administrative Handlungen von Marktakteuren als glaubwürdig angesehen werden. Diese Einsicht offenbart einen Schwachpunkt im Konzept eines starken *Developmental State*. Um seine politische Glaubwürdigkeit zu erhöhen, muss die reformorientierte Regierung eines solchen *Developmental State* ihre Selbstverpflichtung zur langfristigen Förderung der Wirtschaftsentwicklung offenbaren und dokumentieren (z.B. durch besondere Investitionen in das öffentliche Bildungswesen oder den Gesundheitssektor). Darüber hinaus könnte die Regierung die Wirtschaft öffnen und sich selbst dem Standortwettbewerb um international mobile Ressourcen aussetzen. Das Land könnte zudem internationalen Organisationen beitreten (wie der Welthandelsorganisation oder dem Internationalen Währungsfonds) und auf diese Weise die der Regierung zur Verfügung stehenden Politikoptionen zumindest in einigen Politikbereichen glaubwürdig beschränken. Derartige Entscheidungen können (in Verbindung mit einer relativ autonomen und kompetenten Wirtschaftsverwaltung) dazu beitragen, die Fähigkeit der Regierung zu stärken, gemäß ihren ursprünglichen Ankündigungen politische Maßnahmen durchzuführen. Sollte aber ein Mangel an solchen institutionellen Sicherungsinstrumenten bestehen, welche die Regierung an ihre Versprechen binden könnten, würde eine glaubhafte Selbstverpflichtung nicht möglich sein. Fortschritte bei Wirtschaftswachstum und Entwicklung wären unwahrscheinlich, wenn die politische Führung Legitimitätsdefizite aufweist und kein gesellschaftliches Interesse an wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung zeigt. In einem solchen Fall könnten die strukturellen Merkmale eines sogenannten *Developmental State* leicht durch willkürliches und diskretionäres Regierungshandeln missbraucht werden mit der Folge, dass ein etwaiger *Developmental State* zu einem *Predatory State* wird.

## VI. Die Schnittstelle von Regierung und Privatwirtschaft

Neben einer meritokratischen Wirtschaftsverwaltung sind bestimmte institutionelle Merkmale, welche die Beziehungen zwischen der Regierung und der Privatwirtschaft regeln, für *Developmental States* typisch. Die Beziehungen zwischen der Regierung und der Wirtschaftsverwaltung auf der einen und dem Privatsektor auf der anderen Seite unterschieden sich von Land zu Land. Aber in nahezu allen *Developmental States* waren diese Beziehungen formal oder informell institutionalisiert und verbanden eine relativ autonome öffentliche Verwaltung mit dem privaten Sektor. Dies schuf institutionalisierte Kanäle zum Austausch von Informationen und zur besseren Planung, Kommunikation und Umsetzung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Dieser institutionelle Nexus, den *Evans* (1995, 1998)

*Embedded Autonomy* nannte, etablierte einen Mechanismus für den privaten Sektor, an Politikgestaltungsprozessen zu partizipieren (*World Bank* 1993; *Evans* 1998). Ferner versetzte der institutionalisierte Austausch von Informationen zwischen Repräsentanten des Privatsektors und öffentlicher Behörden die Bürokratie und die politische Führung in die Lage, Informationen über die Lage der Wirtschaft, die Situation privater Unternehmen, neue Technologietrends sowie Gründe für potenzielles Marktversagen zu sammeln. Darüber hinaus konnten Rückmeldungen hinsichtlich der Wirkungen existierender Regulierungen und früher durchgeführter wirtschaftspolitischer Maßnahmen empfangen werden (*Root* 1998; *World Bank* 1993). Auf diese Weise hatte der Privatsektor einen spürbaren Einfluss auf die Formulierung neuer Politiken. Des Weiteren erfolgte der Informationsfluss auch vom Staat zum privaten Sektor. Dies war für eine effektive Umsetzung der Politik entscheidend (*Evans* 1998) und stärkte die Glaubwürdigkeit staatlicher Selbstverpflichtung in Bezug auf diese Politik (*Root* 1996; *Stiglitz* 1996). In den ostasiatischen *Developmental States* erwies sich die kontinuierliche Interaktion zwischen Wirtschaftsverwaltung und dem Privatsektor als eine wichtige Voraussetzung für das, was *Evans* (1998, S. 75) einen *support/performance bargain* genannt hat. Dies implizierte einerseits einen Staatsapparat, der bestimmte Unternehmen und Industrien durch Subventionen und ähnliche Maßnahmen unterstützte. Andererseits wurde der Effekt dieser Maßnahmen sowie die Leistungsfähigkeit der unterstützten Unternehmen genau überwacht (*Amsden* 1995, S. 795).

Die tatsächliche Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Regierung und Privatsektor variierte nicht unbeträchtlich zwischen den HPAEs (*Evans* 1998, S. 76). Dabei erwiesen sich in mehreren *Developmental States* glaubwürdige intermediäre Organisationen wie autonome Unternehmensverbände als essentieller Mechanismus, der dazu diente, Informationen zwischen dem Unternehmenssektor und dem Staat auszutauschen und im Fall von Konflikten zu vermitteln (*Root* 1998, S. 69). Darüber hinaus wurde die Bedeutung sogenannter *Deliberation Councils*, welche Bürokraten bestimmter Behörden und Repräsentanten von privatwirtschaftlich organisierten Branchen zusammenbrachten, in der Literatur über ostasiatische Institutionen häufig betont.<sup>13</sup>

Als Vertreter des sogenannten *market-enhancing view* betonten *Aoki et al.* (1997, S. 8 ff.) die Bedeutung von Banken und Kreditmärkten als Intermediäre zwischen Regierungen und dem Privatsektor. Demnach stärkten staatliche Interventionen in den Finanzsektor die Langfristorientierung der Banken und signalisierten glaubwürdig die Selbstverpflichtung der Regie-

---

<sup>13</sup> Siehe z. B. *Root* (1998, S. 69 f.), *Stiglitz* (1996, S. 164) und *Evans* (1998, S. 75 f.).

rung auf nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Dadurch wurde die Bereitschaft der Bank erhöht, stärker in eine solide Informationsbasis für ihre Aktivitäten zu investieren, mehr langfristige Kredite zu vergeben und sorgfältig ihre Schuldner zu überwachen.

Im Zeitverlauf agierten die Verwaltungseinheiten von *Developmental States* nicht immer vollkommen unabhängig von Interessengruppen. Private Unternehmen, welche für weniger Kontrollen durch den Staat über die Wirtschaft eintraten, fanden innerhalb der Bürokratie Verbündete wie auch Politiker, die bereit waren, ausländischem Druck für mehr Liberalisierung nachzugeben. Als Folge dieses Wettbewerbs um Einfluss in der Bürokratie, sahen sich die Behörden einem stetigen Rechtfertigungszwang für ihre Handlungen und politischen Maßnahmen ausgesetzt. *Johnson* (1982, S. 18) und *Root* (1996, S. 15f.) argumentierten, dass dies ein wichtiger Grund dafür war, dass staatliches Handeln im Allgemeinen rational und anpassungsfähig war. Die Existenz von Behörden, welche einen liberaleren Ansatz in der Wirtschaftspolitik favorisierten, stellte eine potenzielle Bedrohung für die Macht der Wirtschaftsplaner dar und stärkte daher deren Anreize, die Sinnhaftigkeit staatlicher Interventionen zu beweisen.<sup>14</sup>

## **VII. Starke, aber in ihrer Macht begrenzte, Staaten durch Schaffung neuer Institutionen und exogene Beschränkungen**

Viele Arbeiten charakterisieren den *Developmental State* als autonom oder stark mit der Implikation, dass ein *Developmental State* fähig ist, weitgehend unabhängig von speziellen Interessengruppen und im nationalen Interesse zu agieren (*Leftwich* 1995, S. 408). *Root* (1996) ergänzte diese Vorstellung, indem er argumentierte, dass die ostasiatischen *Developmental States* nicht nur stark, sondern auch in ihrer Macht begrenzt waren – ein Umstand, der sie von den meisten anderen weniger entwickelten Staaten unterschied. Diese Staaten waren in dem Sinne stark, dass sie über institutionelle Arrangements verfügten, welche sie befähigten, dem Druck von Partikularinteressen zu widerstehen sowie *Rent-Seeking*, *Lobbying* und Korruption zu vermindern. Sie waren in ihrer Macht begrenzt in dem Sinne, dass die Macht der Regierung und der Bürokratie durch exogene Faktoren, bindende Regeln und glaubwürdige Selbstverpflichtungen begrenzt wurde (*Root* 1996, S. 141 ff.). Eine meritokratische, autonome Verwaltung zusam-

---

<sup>14</sup> Ein aufschlussreiches Beispiel findet sich in Taiwan, wo das eher interventionistisch ausgerichtete *Industrial Development Board* (IDB) mit dem eher liberalen *Council for Economic Planning and Development* (CEPD) um politischen Einfluss konkurrierte.

men mit engen, aber transparenten Bindungen zwischen dem Staat und privaten Unternehmen bildeten ein wichtiges institutionelles Fundament eines solchen Staates. Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass die Stabilität und die Transparenz der konsultativen Mechanismen, welche in die politischen Prozesse in Ostasien eingebaut waren, auch dazu dienten, die Hände der politischen Führung derart zu binden, dass sie die einmal gewählten Politiken glaubwürdig umsetzten (Root 1998, S. 69).

Aber warum entschieden sich die autoritären Herrscher, ihre Hände zu binden und eine langfristig beständige Selbstverpflichtung zugunsten der Umsetzung einer breit angelegten Wachstumsstrategie zur Verfolgung eines umfassenden nationalen Interesses einzugehen? Moustafa/Ginsburg (2009, S. 9) argumentieren, dass geteiltes Wirtschaftswachstum (*shared growth*) in vielen Regimes die Koalition der herrschenden Eliten bedrohen könnte. Insbesondere wäre es denkbar, dass autoritäre Führungseliten in ressourcenreichen Ländern wie Saudi Arabien die Notwendigkeit nicht erkennen würden, dass sie legale Normen oder andere institutionelle Mechanismen etablieren müssen, um Investitionen zu fördern und Wirtschaftswachstum zu stärken. Stattdessen würden solche Regierungen eine kleinere Basis bevorzugen, um ihr Regime zu finanzieren. In solchen Fällen würden die erwarteten Kosten, die aus der Gewährung von Autonomie für Organisationen in der Verwaltung oder Justiz resultieren, den daraus möglicherweise entstehenden Nutzen übersteigen. Deshalb würden sich die politischen Eliten besser stellen, wenn sie andere Mechanismen anwendeten, um ihre Regime abzusichern.

In sogenannten *Developmental States* wäre zu erwarten, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis, welches aus der Verfolgung einer langfristigen und breit angelegten Wachstumsstrategie und der Gewährung von Unabhängigkeit für administrative oder ökonomische Organisationen oder Justizbehörden resultiert, genau umgekehrt wäre. Ein entscheidender Grund dafür findet sich in den exogenen Beschränkungen, denen sich die politischen Führungseliten ausgesetzt sehen. Diese beeinflussen die Anreize der politischen Entscheidungsträger, schränken die Menge aller politisch zulässigen Wahlhandlungen ein und begrenzen schließlich die Macht der politischen und bürokratischen Akteure in Ostasien (Doner et al. 2005; Woo-Cumings 1999).<sup>15</sup>

Die Abschaffung des feudalen *Shogun-Regimes* und der Beginn der raschen Modernisierung in Japan erfolgten nicht zuletzt als Reaktion auf die

---

<sup>15</sup> Darüber hinaus schien sich für die politischen Führungen der Zeithorizont für die Überlebensfähigkeit ihrer Regime zunehmend zu erweitern; z.B. aufgrund des externen Schutzes durch die USA, aber auch aufgrund der beständigen ökonomischen Erfolge, die durch einen aktiven Staat initiiert und durch politische Stabilität abgesichert worden waren. Dies stärkte die Legitimität der Regime und das *Commitment* der Regierungen zu fortgesetzter wirtschaftlicher Entwicklung.



wahrgenommene Bedrohung, kolonisiert oder zumindest wirtschaftlich von westlichen Mächten ausgebeutet zu werden. In einem Land, das sich selbst von ausländischen Einflüssen über Jahrhunderte abgeschottet hatte, war es diese eminente Bedrohung, welche zu einer vergleichsweise raschen Adaption westlicher Technologie, Gesetze und Gepflogenheiten führte. Noch in der Nachkriegszeit war es die im Vergleich zu westlichen Ländern als rückständig wahrgenommene Wirtschaft, welche die Mehrheit der japanischen Politiker und Bürokraten veranlasste, der wirtschaftlichen Entwicklung eine klare Priorität einzuräumen (Stark 2012).

Es ist bemerkenswert, dass die meisten anderen *Developmental States* Ostasiens zu Beginn ihrer wirtschaftlichen Wachstums- und Aufholprozesse ähnlichen Bedrohungen ausgesetzt gewesen waren (Haggard 2004, S. 60; Ahrens 2002, S. 210). Im Fall Südkoreas war Nordkorea eine ernstzunehmende, permanente Bedrohung für die Autonomie und Existenz des Landes gewesen. Für Taiwan, und in geringerem Ausmaß für Hongkong, kam eine ähnliche Bedrohung von der Volksrepublik China, die niemals ihre Ansprüche auf diese beiden de facto souveränen Staaten aufgegeben hatte. Der ressourcenarme Stadtstaat Singapur war vor seiner Unabhängigkeit 1965 Teil von Malaysia. Der Nachweis seiner Befähigung zur wirtschaftlichen Eigenständigkeit musste somit zunächst erbracht werden. Neben solchen externen Bedrohungen war es auch der Umstand, dass weder Japan noch die anderen frühen *Developmental States* über erwähnenswerte natürliche Ressourcen verfügten, der die Regierungen zwang, marktorientierte Reformen durchzuführen und die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.

Die Existenz ernsthafter externer Bedrohungen in Verbindung mit dem Mangel an leicht zugänglichen Einnahmequellen kann als wesentlicher Grund angesehen werden, warum politische Führungen in Ostasien Industrialisierung und ökonomische Aufholprozesse gegenüber fortgeschrittenen Volkswirtschaften als wichtigste zulässige Handlungsoption ansahen. Beide Bedingungen können als Beschränkungen interpretiert werden, welche die für die Regierungen verfügbaren Optionen begrenzten. Die externen Bedrohungen trugen auch dazu bei, die Selbstverpflichtung der Regierungen auf Wirtschaftswachstum und -entwicklung gegenüber dem Privatsektor glaubwürdig zu kommunizieren, was eine Voraussetzung für die Bereitschaft der Unternehmen war, unternehmerische Risiken einzugehen und langfristige Investitionen durchzuführen (Root 1996; Stark 2010).

Nicht zu vergessen ist zudem, dass Taiwan und Südkorea, in der unmittelbaren Nachkriegszeit auch Japan, beträchtliche finanzielle Hilfe von den USA empfangen hatten. Dies gab den Regierungen zwar leichten Zugang zu finanziellen Ressourcen; allerdings mit der stets latenten Gefahr, dass diese Ressourcen rasch hätten abgezogen oder eingestellt werden können, falls es

zu einer ungerechtfertigten Bereicherung der politischen Elite gekommen wäre. Darüber hinaus hatten die HPAEs Zugang zu den wichtigen Märkten im Westen, was sich als ein entscheidender Faktor für den Erfolg ihrer exportgestützten Wirtschaftsstrategie erwies. Des Weiteren versetzten die besonderen Umstände des Kalten Krieges und die privilegierte Partnerschaft mit den USA nicht nur Japan, sondern auch Südkorea und Taiwan in die Lage, erfolgreich in westliche Märkte zu exportieren und gleichzeitig ihre eigenen Unternehmen durch Schutzzölle und andere Maßnahmen vor ausländischem Wettbewerb und feindlichen Übernahmen zu schützen (Amsden 1995).

Ein weiterer exogener Faktor, welcher zur Entstehung von *Developmental States* in Südkorea und Taiwan beitrug, war Japans koloniales Erbe in beiden Ländern. Während die japanische Kolonialherrschaft in Korea gewalttätig und rücksichtslos war, wurde ihr auch zugeschrieben, die landwirtschaftliche Produktion gestärkt, eine kohäsive Bürokratie aufgebaut und zentralisierte Institutionen geschaffen zu haben. Ferner hinterließ die Kolonialherrschaft in beiden Ländern eine signifikant verbesserte Infrastruktur und sorgte für den Aufbau eines bedeutenden Kapitalstocks und von Humankapital (Kohli 1999 und 2004).

### **C. Die Rolle (relativ) unabhängiger Organisationen in *Developmental States***

Politikökonomen betonen gewöhnlich die Bedeutung politischer Unabhängigkeit bestimmter Behörden, welche beauftragt sind, spezifische (öffentliche) Aufgaben zu verfolgen. Die vorangegangenen Ausführungen betonten, dass unabhängige Organisationen wichtige Rollen sogar in autoritären *Developmental States* spielen und gespielt haben. Die nachfolgenden Abschnitte identifizieren die Bereiche, in denen unabhängige Organisationen in diesen Staaten existieren, und stellen länderspezifische Beispiele vor.

#### **I. Formen und Bereiche von Unabhängigkeit in *Developmental States***

*Politische Unabhängigkeit* öffentlicher Behörden bedeutet gewöhnlich (1) das Fehlen von Weisungsrechten und Einflussnahme einzelner Politiker, Regierungsvertreter oder anderer politischer Akteure auf diese Behörden und (2) die Existenz von Anreizstrukturen für die Angehörigen dieser unabhängigen Organisationen, welche nicht durch die Interessen politischer Organisationen oder einzelner Politiker beeinflusst werden (Kruse 2013). Im Kontext der Diskussion über *Developmental States* wird im Folgenden dieser Unabhängigkeitsbegriff erweitert, so dass er zwei weitere Kategorien



umfasst: ökonomische Unabhängigkeit und unternehmerische Unabhängigkeit. *Ökonomische* Unabhängigkeit impliziert, dass bestimmte öffentliche Organisationen nicht nur von politischem Einfluss unabhängig sind, sondern dass sie auch nicht zum Adressaten von *Rent-Seeking*- und *Lobbying*-Aktivitäten von Unternehmensverbänden oder privaten Interessengruppen werden (können). *Unternehmerische* Unabhängigkeit bedeutet, dass privatwirtschaftliche Organisationen nicht zum Gegenstand willkürlicher politischer Eingriffe werden und dass sich private Unternehmen innerhalb eines gegebenen gesetzlichen und regulatorischen Umfeldes frei entwickeln können. Alle drei Formen der Unabhängigkeit verdienen eine besondere Aufmerksamkeit im Rahmen der institutionellen Beschaffenheit von *Developmental States*: politische Unabhängigkeit, weil die politische Führung grundsätzlich stark genug ist, die Wirtschaftsbürokratie oder andere öffentliche Behörden zu beeinflussen und sogar direkt zu lenken; unternehmerische Unabhängigkeit, weil die Regierung in der Regel stark genug ist, die Rechte privater Akteure zu verletzen, und ökonomische Unabhängigkeit, weil (für *Developmental States* typische) interventionistische und selektive Politiken gewöhnlich zahlreiche Gelegenheiten für *Lobbying* und *Rent-Seeking* generieren, welche (sollten sie exzessiv und unkontrolliert genutzt werden) die Anstrengungen der Regierung, das allgemeine Wirtschaftswachstum und die wirtschaftliche Entwicklung zu forcieren, unterminieren würden.

Warum würden aber autoritäre Regierungen bereit sein, öffentlichen Behörden, Gerichten oder anderen Organisationen (ein gewisses Maß an) Unabhängigkeit zu gewähren? *Moustafa/Ginsburg* (2009) entwickeln einige Argumente in Bezug auf die Schaffung relativ unabhängiger Gerichte. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen von *Developmental States* liegt es nahe, dass einige ihrer Überlegungen auch hinsichtlich anderer Organisationen zutreffen könnten, denen gewisse Autonomiegrade eingeräumt werden.

Auf den ersten Blick liegt die Vermutung nahe, dass autoritäre Regierungen eher undurchsichtige Institutionen bevorzugen. Diese würden es politischen Eliten erlauben, Renten zu erzielen und ihren privaten Reichtum durch die Ausbeutung inländischer und ausländischer Investoren zu mehren, da deren unternehmerische Erfolgsaussichten von (einzelnen) Regimefunktionären oder anderen Mitgliedern der politischen Elite abhängen (*Root/May* 2009). In Fällen, in denen autoritäre Regierungen Organisationen im Justizwesen oder in anderen Bereichen Unabhängigkeit gewähren, mag dies einen *de jure* (nicht *de facto*) Schritt darstellen, um die Legitimität der Regimes zu stärken und ein Image für Außenstehende zu schaffen, das eine Abkehr oder Beschränkung von willkürlichen Herrschaftsformen signalisieren soll. In der Realität haben zahlreiche autoritäre Regierungen genau so einen Ansatz verfolgt. Allerdings findet man in der Empirie auch Beispiele, welche dieser gängigen Meinung widersprechen (*Moustafa/Ginsburg* 2009).

Es zeigt sich, dass autoritäre Regierungen ein echtes Interesse daran haben können, berechenbare, transparente und sogar rechenschaftspflichtige öffentliche Organisationen, Verfahren und Politiken zu schaffen, um Wirtschaftswachstum und Entwicklung zu fördern. Die Voraussetzung dafür besteht darin, dass die politische Führung ein eigenes Interesse an diesen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen hat und in der Lage ist, diesbezüglich Selbstverpflichtungen einzugehen. Eine notwendige Nebenbedingung ist dabei, dass die Umsetzung einer derartigen wirtschaftspolitischen Strategie nicht die politische Macht der Regierung unterminiert. *Root/May* (2009) argumentieren z. B., dass eine automatische Verbindung zwischen der Stärkung unabhängiger Gerichte und der Liberalisierung der politischen Ordnung nicht notwendigerweise existiert. Sie führen weiter aus, dass die Schaffung unabhängiger, regelbasierter Organisationen einschließlich eines Gerichtssystems dazu beitrage, diskretionäres Verhalten seitens der Exekutive zu beschränken. Dies müsse nicht zwangsläufig das politische Regime schwächen, sondern könne sogar dazu beitragen, einen stabilen institutionellen Rahmen zu schaffen, welcher die Langlebigkeit des Regimes sicherstellen kann.

Ein Gefüge relativ unabhängiger Organisationen kann sich als effektives Element erweisen, rechtsstaatliche Prinzipien für Eliten zu schaffen. Auf diese Weise kann dies zu einem wirksamen, akzeptierten Mechanismus werden, der bei geringen Kosten zur Schlichtung von Konflikten innerhalb der Elite beitragen kann. Das dürfte nicht nur für politische, sondern auch für unternehmerische Eliten gelten, von denen die Regierung hinsichtlich der Durchführung von Investitionen und der Unterstützung der Wachstumspolitik abhängt. Regierungen können ihren Versprechungen und Ankündigungen, nicht willkürlich in die Privatwirtschaft einzugreifen, Glaubwürdigkeit verleihen, indem sie eine neutrale und autonome Organisation schaffen, welche die Beachtung privater Eigentums- und Verfügungsrechte überwacht und eine Verletzung dieser Rechte sanktioniert.

Darüber hinaus identifizieren *Root/May* (2009, S. 307) drei Dilemmata autoritärer Führer, die man durch die Schaffung eines Systems relativ unabhängiger Gerichte und möglicherweise anderer Organisationen effektiv auflösen könnte. In ihren Worten:

„Authoritarians face three peculiar managerial dilemmas by virtue of the status of the head of state as ‚above the law.‘ That status limits the effectiveness of the state and its institutions because it implies the primacy of discretion over rules. Building a court system (...) can actually help establish a stable framework for regime longevity. First, autocrats require investment and therefore must create a legal system to facilitate transactions. Second, they need to enhance revenue collection and credit; therefore, they need a legal framework that holds financial intermediaries accountable for their private debts and for dealing equitably with

citizens. Third, they need to ferret out disobedience and noncompliance by subordinates; a legal system that discloses the abuses of officials enhances the leader's renown and ensures greater compliance from citizens. Administrative courts can make the state's administrative apparatus work more smoothly to ensure that information about performance and malfeasance is uncovered. Improved loyalty of administrative personnel is thereby attained as well as a more contented populace.“

Die Schaffung unabhängiger Organisationen hat sich in manchen autoritären Regimes als effektive Strategie erwiesen, um dauerhaft eine glaubwürdige Wirtschaftspolitik zu betreiben. Autonome Zentralbanken, Gerichte oder Wertpapieraufsichtsbehörden repräsentieren wichtige Elemente eines solchen Ansatzes. Unabhängigkeit in derartigen Bereichen trägt zur Glaubwürdigkeit und langfristigen Verlässlichkeit der Versprechen einer Regierung bei. Autonome Gerichte bieten z.B. privaten Investoren die Möglichkeit, politische Maßnahmen und Entscheidungen der Regierung anzufechten. Dies erhöht die politischen Transaktionskosten für die Regierung, die infolge ihrer Einmischung in ökonomische Transaktionen entstehen. Des Weiteren könnten sich *autonome* Organisationen im Justizwesen (wenn sie für die Behandlung kontroverser Bestandteile von Wirtschaftsreformen zuständig sind) für eine reform- und wachstumsorientierte Regierung hinsichtlich der Förderung, Legitimierung und Umsetzung dringend gebotener institutioneller Reformen in früher populistischen Regimen als wirksame Unterstützer erweisen. In diesem Kontext argumentieren *Moustafa/Ginsburg* (2009, S. 10):

„Authoritarian rules in these contexts are sensitive to the risks of retreating from prior state commitments to subsidized goods and services, state-owned enterprises, commitments to full employment, and broad pledges to labor rights generally. They rightly fear popular backlash or elite-level splits if they renege on policies that previously formed the ideological basis of their rule.“

Der Anreiz für politische Führungen, wichtige Aufgaben oder Funktionen auf (relativ) unabhängige Gerichte zu übertragen, könnte verstärkt werden, wenn das Land von den Vorteilen der Teilnahme am internationalen Handel und Kapitalverkehr abhängig und es Mitglied in internationalen Organisationen ist. *Moustafa/Ginsburg* (2009, S. 9) bekräftigen diese Sichtweise, wenn sie schreiben, dass

„The WTO regime explicitly requires states to provide judicial or quasi-judicial institutions in trade-related arenas; a network of bilateral investment treaties promises neutral dispute resolution to reassure investors; and multilateral institutions such as the World Bank (...) expend vast resources to promote judicial reform designed to make legal institutions more effective, efficient, and predictable.“

Nicht zuletzt können (relativ) unabhängige Organisationen die Legitimität eines Regimes stärken, indem sie den Möglichkeitsraum politischer Ent-

scheidungen einschränken und in manchen Bereichen der Regierung quasi die Hände binden. Wenn sich Regierungen an diese selbst auferlegten Grenzen ihrer Macht halten, könnten sie eine Reputation für das Einhalten politischer Versprechen entwickeln und dadurch ihre Glaubwürdigkeit und gesellschaftliche Akzeptanz stärken.

Angesichts ihrer exogenen Beschränkungen und ihres überzeugenden Bekenntnisses zugunsten einer langfristigen, breit angelegten Wachstums- und Entwicklungsstrategie sahen sich die politischen Führungen in *Developmental States* besonderen Anreizen ausgesetzt, relativ unabhängige öffentliche Organisationen zu schaffen, in einigen Fällen die Entstehung vergleichsweise autonomer politischer Jurisdiktionen zu akzeptieren und die Entstehung autonomer privater Akteure und Geschäftsinteressen in zunehmender Weise zu tolerieren. Unabhängige ökonomische Akteure wurden in *Developmental States* als unabdingbare Voraussetzung für eine florierende Marktwirtschaft und die Entstehung privater Unternehmen erkannt, die bereit waren, Risiken einzugehen, in langfristige Projekte zu investieren und somit die Grundlagen für nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu legen. In all diesen Staaten war langfristiges und breit angelegtes Wirtschaftswachstum als Fundament für das Überleben des jeweiligen Regimes angesehen worden. Bei fehlender demokratischer Inputlegitimation diente die Erreichung von ökonomischen und sozialen Zielen wie Wachstum, eine gleichmäßigere Einkommensverteilung, weniger Armut und sich allgemein verbessernde Lebensbedingungen auch als Rechtfertigung für die andauernde Herrschaft der autoritären politischen Eliten.

Relativ unabhängige Organisationen können in *Developmental States* sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor identifiziert werden. Wie im folgenden Abschnitt illustriert wird, existieren verschiedene Formen relativ unabhängiger Organisationen in der Wirtschaftsverwaltung, in ökonomischen Verwaltungs- und Lenkungsorganisationen und einzelnen Ministerien, in regionalen oder lokalen Regierungen und im Justizwesen. In einigen *Developmental States* spielten die Organisationen an der Schnittstelle von Regierung und Privatwirtschaft (z.B. sog. *Deliberation Councils* oder Unternehmensverbände) entscheidende Rollen und erwiesen sich als relativ autonom handelnde Akteure. Im Privatsektor umfassten (relativ) autonome Organisationen private Unternehmen und private Mittlerorganisationen.

Als Konsequenz mussten die Regierungen Begrenzungen ihrer eigenen Macht akzeptieren, um ihre glaubwürdige Selbstverpflichtung auf langfristiges Wachstum nicht zu unterminieren. Diese Begrenzungen der Macht wurden durch die Gewährung von mehr Unabhängigkeit für einige staatliche Behörden und von (allmählich) zunehmender wirtschaftlicher Freiheit und Autonomie für private Unternehmen verfestigt, genau wie durch die

außenwirtschaftliche Öffnung der Länder und die Zulassung des internationalen Wettbewerbs für heimische Unternehmen. Somit beschränkten unabhängige Organisationen und Wettbewerb politische und ökonomische Machtpositionen und trugen dazu bei, starke, aber in ihrer Macht begrenzte Staaten zu schaffen. Die Stärke beruhte darauf, dass Regierungen in der Lage waren, dem Druck von Partikulärinteressen zu widerstehen. Die Begrenzung dieser Stärke resultierte daraus, dass die Macht der Regierung und der Bürokratie durch bindende Regeln und glaubwürdige Selbstverpflichtungen hinsichtlich der ökonomischen Unabhängigkeit des Privatsektors beschränkt wurde.

## II. Länderbeispiele

Die folgenden kleinen Fallstudien bieten einzelne Beispiele, welche die Rolle relativ unabhängiger Organisationen und autonomer Entscheidungskompetenzen im öffentlichen Bereich und im Privatsektor illustrieren und deren Bedeutung für die allgemeine ökonomische Leistungsfähigkeit von *Developmental States* aufzeigen. In diesem Zusammenhang zielen die Fallstudien darauf ab, den allgemeinen Kontext, in dem diese Organisationen und Institutionen effektiv wurden, zu illustrieren.

### 1. Die *Original-Developmental-States*: *Japan, Südkorea, Taiwan und Singapur*<sup>16</sup>

#### a) Die Wirtschaftsbürokratie

Eine wichtige Voraussetzung für die Entstehung einer fähigen Verwaltung in den ostasiatischen *Developmental States* war, dass strikt meritokratische Standards in den Rekrutierungs- und Beförderungsverfahren für Bürokraten angewendet und durchgesetzt wurden. Neben transparenten Rekrutierungsprozessen mit stark wettbewerbsorientierten Eingangsprüfungen half das hohe Prestige öffentlicher Verwaltungen in Ostasien, hoch qualifizierte Absolventen von den besten Hochschulen zu gewinnen. Diese *High Potentials* erhielten eine attraktive Vergütung, welche sich viel stärker an den Gehältern des Privatsektors orientierte als in anderen Ländern (Root 1996). Sie blieben Angestellte der öffentlichen Verwaltungen für den größten Teil ihres Berufslebens, machten Karriere und erwarben Detailwissen über die Aktivitäten von Ministerien und anderen Behörden. Auf diese Weise wurde ein signifikantes Ausmaß an Expertenwissen innerhalb der Bürokratie geschaffen und bewahrt (Akyüz et al. 1998; Root 1996).

<sup>16</sup> Dieser Abschnitt beruht auf Ahrens (2002) und Stark (2012).

Ein weiteres Merkmal der Bürokratie in diesen *Developmental States* war ihre relative Unabhängigkeit vom Einfluss verschiedener Interessengruppen. In ihrer Studie zum *East Asian Miracle* stellt die Weltbank fest, dass ökonomische Technokraten in der Lage waren, Politik bei einem Minimum an *Lobbying* durch Politiker oder Interessengruppen zu formulieren und durchzusetzen (World Bank 1993, S. 167). In Japan war es das *Ministry of International Trade and Industry* (MITI), welche nach allgemeiner Überzeugung die in diesem Zusammenhang wichtigste Behörde war. MITI hatte die grundlegende Verantwortung für Wirtschaftsplanung und Industriepolitik in der wirtschaftlichen Aufholphase Japans (Johnson 1982). Im demokratischen Umfeld des Nachkriegsjapans wurde die mächtige Position der Bürokratie auch deswegen gestärkt, weil Vize-Minister – Bürokraten, die in einem Ministerium in die höchst mögliche Position aufgestiegen waren – häufig sowohl eine stärkere Unterstützung von den unteren Ebenen der Verwaltungshierarchie als auch ein größeres Expertenwissen besaßen als Minister, die dem jeweiligen Ministerium offiziell vorstanden (Johnson 1982). Folglich erwies es sich für die häufig wechselnden Regierungen in Japan und deren Minister als sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich, signifikante Politikänderungen ohne die Kooperation langjährig beschäftigter, hochrangiger Bürokraten durchzusetzen.

In Taiwan, Südkorea und Singapur war die Situation anders, weil diese Länder in den Perioden hohen Wirtschaftswachstums die längste Zeit von autoritären Regierungen gelenkt wurden. Trotz der autoritären Natur der politischen Regime wiesen die Wirtschaftsverwaltungen ein beträchtliches Maß an Autonomie und Einfluss auf. Einflussreiche Wirtschaftsbehörden (mit Ähnlichkeiten zum japanischen MITI) existierten in Taiwan und Südkorea (Cheng et al. 1998, S. 88f.). In Korea war das *Economic Planning Board* (EPB) während der Park-Ära die wichtigste Behörde und hatte eine beträchtliche Macht über andere Ministerien (Cheng et al. 1998). Seine Bedeutung für den koreanischen *Developmental State* wird dadurch unterstrichen, dass der EPB-Leiter den Rang eines stellvertretenden Premierministers innehatte, der zweithöchsten Position in der Regierungshierarchie (Minns 2001). In Taiwan waren der *Council for Economic Planning and Development* (CEPD) und seine Vorläuferorganisationen zwar mit weniger Macht ausgestattet als das MITI, aber dennoch sehr einflussreich. Der CEPD war für die Formulierung gesamtwirtschaftlicher Entwicklungspläne und die Verwaltung der beträchtlichen Hilfszahlungen aus den USA verantwortlich, welche das Land in den ersten Jahren der Phase des schnellen Wachstums erhielt (Wade 1990). In Singapur wurde die Autonomie der Bürokratie durch eine Festschreibung der Unabhängigkeit von der Politik gestärkt. Die Verpflichtung, die Politik aus der öffentlichen Verwaltung fernzuhalten, ging so weit, dass eine Mitgliedschaft in der dominanten

*People's Action Party* (PAP) die Wahrscheinlichkeit reduzierte, eine Position in der Verwaltung zu erhalten. Diese strikte Trennung unterschied Singapur sogar von anderen ostasiatischen Ländern wie Taiwan, wo eine KMT-Mitgliedschaft eher förderlich für eine Karriere in der Verwaltung bzw. in den Ministerien war (Root 1996).

Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass Meritokratie und bürokratische Autonomie als notwendige Bedingungen für eine öffentliche Verwaltung anzusehen sind, welche die Entstehung eines *Developmental State* ermöglichen konnte. Allerdings wird auch deutlich, dass diese Bedingungen nicht hinreichend sind. Dies wird durch das Beispiel Indiens gezeigt, das als *failed Developmental State* (Herring 1999) bezeichnet wurde. Der Rekrutierungsprozess für die öffentliche Verwaltung in Indien erfolgte durch landesweite Eingangsprüfungen, die wenigstens so kompetitiv waren wie die in den erfolgreichen *Developmental States* Ostasiens (Evans 1992). Die Bürokratie war einflussreich genug, um wenigstens einige Wissenschaftler zu der Einschätzung zu verleiten, dass die Verwaltung die Geschicke des Landes lenkte (Herring 1999, S. 315). Dennoch hinkte die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Indiens im 20. Jahrhundert weit hinter den Erfolgen in Japan und den anderen HPAEs in Ost- und Südostasien hinterher.

Ein entscheidender Unterschied zwischen der indischen Bürokratie und den Verwaltungen in Ostasien bestand darin, dass die Eingangsprüfungen einen anderen Schwerpunkt hatten und daher andere Bewerber für Karrieren in der Verwaltung ansprachen. Während die Prüfungen in Indien Allgemeinwissen und englische Sprachkenntnisse in den Mittelpunkt stellten und eher humanistisch gebildete Absolventen ansprachen (Evans 1992), war der Rekrutierungsprozess in Ostasien eher auf technische und spezialisierte Fähigkeiten ausgerichtet. Ein weiterer Unterschied war die Beziehung zwischen der Bürokratie und der Gesellschaft. Evans (1992) argumentiert, dass, obwohl bürokratische Autonomie notwendig war, um den Einfluss von Partikularinteressen zu begrenzen, eine vollkommen abgeschottete Bürokratie nicht fähig war, dezentral verfügbare private Informationen zu nutzen und politische Maßnahmen effektiv durchzusetzen. Deshalb erschien es notwendig, dass eine enge Verbindung zwischen Staat und Privatwirtschaft bzw. Gesellschaft existierte, welche die Bürokratie befähigte, unternehmerisches Handeln zu stimulieren und zu unterstützen. Während Länder wie Südkorea solche relativ engen Beziehungen zwischen Bürokratie und Akteuren in der Gesellschaft aufwiesen, die ein gemeinsames Interesse an der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung hatten, fehlte dieser Mechanismus in Indien weitgehend (Evans 1992).



b) Das institutionelle Gefüge  
zwischen Regierung und Privatwirtschaft

Die Verbindungen zwischen Staat und Gesellschaft im Allgemeinen und zwischen Bürokratie und Privatwirtschaft im Besonderen dienten in den ostasiatischen *Developmental States* verschiedenen, aber miteinander verbundenen Zwecken. Erstens ermöglichten sie es politischen Entscheidungsträgern und Bürokraten, private Unternehmen dazu zu bringen, sich für das nationale Ziel wirtschaftlicher Entwicklung und Wachstum einzusetzen und den von der Regierung vorgegebenen Entwicklungspfad in ihrem eigenen Interesse zu beschreiten. Zweitens dienten sie als institutionalisierter Mechanismus zur Förderung des gegenseitigen Informationsaustausches. Auf diese Weise erhielten Privatunternehmen die Gelegenheit, rasch und effektiv Rückmeldungen hinsichtlich der von Regierung und Bürokratie beschlossenen und umgesetzten Wirtschaftspolitik zu geben. Gerade die Existenz solcher Rückkopplungszirkel befähigte *Developmental States* dazu, ihre Wirtschaftspolitik kontinuierlich zu revidieren und weitere Reformfordernisse zu identifizieren (Root 1996).

Das Ausmaß der Institutionalisierung der Schnittstelle zwischen Staat und Privatwirtschaft unterschied sich zwischen den ostasiatischen Ländern. Japans Institutionen waren die umfassendsten und am weitest anerkannten. *Deliberation Councils* zwischen Regierung und privater Industrie, welche für verschiedene Industrien und auch unterschiedliche Wirtschaftsthemen organisiert wurden, spielten seit Beginn der Nachkriegszeit eine wichtige Rolle (World Bank 1993). Darüber hinaus existierten informelle Institutionen, welche das gegenseitige Verständnis von staatlichen Akteuren und der Privatwirtschaft verbesserten und somit die Konsensorientierung förderten. Die wahrscheinlich sichtbarste dieser informellen Institutionen war die geläufige Praxis, dass hochrangige Bürokraten nach ihrem Eintritt in den Ruhestand gewöhnlich einflussreiche Positionen in der Privatwirtschaft übernahmen (Johnson 1982).

In Südkorea wurde durch die Regierung Park ein ähnlicher Mechanismus von *Deliberation Councils* implementiert. Regelmäßige und häufige Treffen von Führungspersonen aus der Regierung, d.h. der Bürokratie, und der Privatwirtschaft wurden anberaumt, wobei besonders die monatlichen Exportförderungstreffen einen wichtigen Kommunikationskanal darstellten (World Bank 1993). Diese Begegnungen basierten auf einer Reihe öffentlich bekannter Regeln: Beispielsweise wurde sichergestellt, dass kontroverse Themen offen adressiert werden konnten und dass Probleme in der Gegenwart aller relevanten Akteure diskutiert wurden. Um Unternehmen glaubwürdig zu versichern, dass eine Bevorzugung einzelner Wettbewerber nicht



stattfinden würde, hielt der Präsident niemals persönliche Treffen mit Repräsentanten einzelner Unternehmen ab (*Root* 1996).

Ein wichtiger Unterschied zwischen den Beziehungen von Staat und Wirtschaft in Japan und Südkorea war das Ausmaß der Staatsinterventionen in die Wirtschaft. Im demokratischen Umfeld Japans variierte das Ausmaß der Regierungskontrolle über den Privatsektor im Zeitverlauf und entwickelte sich zur „Administrative Guidance“ (*Johnson* 1982, S. 318), d. h. zu einer Steuerungsform, durch die der Staat einen koordinierenden Einfluss auf private Unternehmen hatte, ohne aber Macht durch Zwangsausübung hinsichtlich der unternehmerischen Strategien ausüben zu können. Da die japanische Wirtschaft durch große Unternehmensgruppen, welche um eine Bank herum organisiert waren (*Keiretsu*), charakterisiert war, musste die Bürokratie lediglich eine begrenzte Zahl von Entscheidungsträgern beeinflussen, um einen signifikanten Einfluss auf die Wirtschaft zu erhalten.

Die Regierung in Südkorea wurde dagegen eher als „more strong handed and dictatorial“ (*World Bank* 1993) angesehen. Eine Maßnahme, die die Regierung dazu befähigte, Kontrolle über den Privatsektor auszuüben, war die Nationalisierung des Bankensektors, die kurz nach der Machtübernahme durch General *Park* ergriffen worden war (*Minns* 2001). Auf diese Weise war der Staat in der Lage, Investitionen in die designierten Zielindustrien zu lenken. Die zentralisierte Struktur des politischen Regimes in Verbindung mit der Vorherrschaft der *Chaebols* (großen, diversifizierten und gewöhnlich familiengeführten Unternehmensgruppen) befähigte die Regierung, eine größere Kontrolle über den Unternehmenssektor auszuüben und ehrgeizigere Industriepolitiken als in Japan oder Taiwan zu verfolgen (*Akyüz et al.* 1998).

In Taiwan unterschied sich das institutionelle Gefüge zwischen Staat und Privatwirtschaft signifikant von dem in Japan und Südkorea und galt gemeinhin als schwächer ausgeprägt. Formale Institutionen für den Informationsaustausch waren fast gar nicht vorhanden (*World Bank* 1993). Im Allgemeinen hielt die taiwanesishe Regierung die Privatwirtschaft in einer eher dienstbaren Position, als dies in Japan oder Korea der Fall war (*Root* 1996). Dies könnte auf den Umstand zurückzuführen sein, dass die Regierung vor dem in den 1980er Jahren einsetzenden Demokratisierungsprozess von Mitgliedern der KMT gebildet wurde, die vom chinesischen Festland stammten, während der Privatsektor von einheimischen Taiwanern dominiert wurde. Das Fehlen von persönlichen Beziehungen und Vertrauen zwischen diesen Gruppen veranlasste die KMT-Regierung, stärker auf staatseigene (öffentliche) Unternehmen zu vertrauen als in Japan oder Korea (*Cheng et al.* 1998). Als Folge entstand einer der größten Sektoren staatseigener Unternehmen in der nicht-kommunistischen Welt (*Wade* 1990; *Evans* 1995). Anstatt den Privatsektor mit Subventionen für spezifische Zielindustrien zu lenken, wurden in Taiwan neue Branchen gewöhnlich durch staatseigene Unterneh-

men etabliert (*Wade 1990*). Im Gegensatz zu Südkorea und Japan war die Privatwirtschaft nicht durch große diversifizierte Unternehmensgruppen, sondern durch eine große Anzahl kleiner und mittlerer Unternehmen (ähnlich dem deutschen Mittelstand) gekennzeichnet (*Thompson 1996*). Die Investitionen öffentlicher Unternehmen in neue Industrien setzten Anreize für komplementäre Investitionen durch kleinere private Unternehmen und signalisierten die Verpflichtung der politischen Entscheidungsträger, die wirtschaftliche Diversifizierung zu fördern und das Wirtschaftswachstum zu stärken (*Wade 1990*).

Hinsichtlich der öffentlich-privaten Konsultationsmechanismen wies Singapur größere Ähnlichkeiten mit Japan und Korea als mit Taiwan auf. Sogenannte *Statutory Boards*, welche für die Überwachung der Leistungen von Bürokraten verantwortlich waren, und auch Regierungsberatungskomitees hatten private Bürger als Direktoren (*World Bank 1993*) – trotz einer strikten autoritären Einparteiherrschaft. Der *National Wages Council* (NWC) spielte eine außerordentlich wichtige Rolle für die Wirtschaft und erfüllte verschiedene Funktionen. Während seine Hauptverantwortlichkeit in der Förderung der Verhandlungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern war (*Root 1996*), förderte er auch die indirekte Lenkung von Privatwirtschaft und Arbeitnehmern (*World Bank 1993*). Dieses Beratungsgremium bestand aus zwei Sekretären der betroffenen Ministerien, aus Repräsentanten der Regierung, der Gewerkschaft und der Privatwirtschaft. Ferner waren auch ausländische Investoren aus Japan, den USA und Deutschland im NWC vertreten (*Root 1996*). Dies verdeutlicht einen wichtigen Unterschied zwischen dem Stadtstaat Singapur und anderen *Developmental States*: Während die Aufholprozesse der Volkswirtschaften Japans, Südkoreas und Taiwans vornehmlich auf heimischen Unternehmen beruhten, wurde (und wird) Singapurs Wirtschaft seit Beginn seines schnellen Wirtschaftswachstums durch ein beträchtliches Ausmaß an ausländischen Direktinvestitionen von multinationalen Unternehmen charakterisiert (*Shin 2005*).

*Silverstein (2009)* weist auf noch einen weiteren bemerkenswerten Aspekt hin: Er argumentiert, dass Singapur zu beweisen scheint, dass eine autoritäre Regierung in der Lage ist, eine effektive marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung zu schaffen, die im ökonomischen Bereich rechtsstaatliche Grundzüge aufweist, welche im Wesentlichen den Standards einer globalisierten Wirtschaft entsprechen, gleichzeitig aber nicht die Macht der politischen Eliten unterminieren. *Silversteins (2009, S. 83)* Erklärung ist aufschlussreich:

„Lee Kuan Yew told Parliament in 1995 that when the government is taken to court by a private individual, the court must adjudicate upon the issues strictly on their merits and in accordance with the law. To have it otherwise is to lose ... our standing and ... our status as an investment and financial centre. The inter-

pretation of documents, of contracts in accordance with the law is crucial. Our reputation for the rule of law has been and is a valuable economic asset, part of our capital, although an intangible one' (Singapore Parliamentary Debates, Nov. 2, 1995, col. 236). (...) Singapore therefore presents countries like China with the possibility of an alternative model: while economic reform and prosperity demand the rule of law, the rule of law does not necessarily mean that judicialization – and the expansion of individual rights – necessarily will follow.<sup>17</sup>

## 2. Ein neuer Developmental State? *Kapitalismus mit chinesischen Besonderheiten*

Der wirtschaftliche Übergangs- und Entwicklungsprozess in China hat seit 1978 ohne eine politische Demokratisierung stattgefunden. Aber selbst für China ist eine graduelle, aber weitreichende Veränderung der Institutionen zu konzedieren – eine marktinduzierte Transformation des Leninistischen Staates (Heilmann 1998) und somit die Entstehung einer post-sozialistischen Übergangsordnung. Diese Veränderung implizierte substantielle Veränderungen der *Governance*-Struktur des Landes.

Bislang können zwei größere Phasen des ökonomischen Übergangs zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung unterschieden werden: Die erste Phase (1978–1993) war durch graduelle Reformen charakterisiert, welche darauf abzielten, Effizienzgewinne durch Reformen der Planwirtschaft zu realisieren. Die zweite Phase begann mit der Entscheidung des Dritten Plenums auf dem 14. Parteikongress im September 1993, Chinas Wirtschaft in eine *sozialistische Marktwirtschaft* zu transformieren. Seitdem sind der Aufbau marktwirtschaftlicher Institutionen und die Schaffung einer stärker regelbasierten Wirtschaft zu entscheidenden Zielsetzungen der (Wirtschafts-)Politik geworden. Seit dieser Zeit ist die Wirtschaftspolitik weniger von Ideologie beeinflusst und entwickelt zunehmend institutionelle Charakteristika, wie man sie aus ostasiatischen *Developmental States* kennt.<sup>18</sup> Dazu gehört z. B. der starke Einfluss einer zentralen Planungs-, Lenkungs- und Verwaltungsorganisation. Diese Rolle übt gegenwärtig die *National Reform and Development Commission* (NRDC; ehemals *State Planning Commission* bzw. *State Development Planning Commission*) aus, welche mit einem breiten Mandat für gesamtwirtschaftliche Planung und Steuerung ausgestattet ist.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Zu beachten ist in diesem Kontext aber auch die Überlegung von Root/May (2009, S. 308 f.), dass „(t)he institutions that give Singapore a reputation for clean business practices also enable its leaders to intimidate political opponents.“

<sup>18</sup> Vgl. Qian (1999). Dieser Abschnitt lehnt sich eng an Ahrens/Jünemann (2011) an.

<sup>19</sup> Eine weitere zentrale Organisation ist die *China Banking Regulatory Commission* (CBRC), welche den Bankensektor reguliert und über diesen Sektor starken industriepolitischen Einfluss ausüben kann.

## a) Politische Zulässigkeit und Legitimität

Aus Sicht der chinesischen Regierung mussten Politikreformen und der Aufbau neuer Institutionen eine Verbesserung des materiellen Wohlstandes für große Teile der Bevölkerung mit sich bringen. Noch stärker als in den anderen ostasiatischen Ländern wurden und werden Wirtschaftswachstum und Modernisierung als ein Fundament für politische Macht angesehen, das dem politischen Monopol der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) und ihrer Führung Legitimität verleiht (Gilley 2008). In Bezug auf die Umsetzung umfassender Wirtschaftsreformen führten *Nee/Opper* (2006: 3) in prägnanter Form folgendes aus:

„China’s politicized capitalism has evolved a strategy of transition aimed at balancing the interest of reformers to safeguard the power and privileges of the political elite even while instituting reforms that both reduce the scope of state managerial controls over production and distribution and expand the role of the market as a mechanism to motivate and guide economic growth“.

*Hussain et al.* (2000) und *Qian* (2003) argumentierten in überzeugender Weise, dass sich unorthodoxe Übergangsinstitutionen (*transitional institutions*) in einer wirtschaftlichen Umbruchsituation als effektiver erwiesen als mutmaßliche *best-practice Institutionen*. Insbesondere in Chinas autoritärem Regime implizierten diese Übergangsinstitutionen, dass marktorientierte Reformen eine praktikable (d. h. ökonomisch effektive und gesellschaftlich akzeptable) politische Wahlhandlung darstellten, weil sie dazu beitrugen, dass die politische Führung ihre Macht und Kontrollmöglichkeiten aufrechterhalten konnte, und zudem Wege aufzeigten, wie politische Eliten zu Reformgewinnern werden können. Nicht zuletzt konnten sich Übergangsinstitutionen, welche auf die in der Gesellschaft vorhandenen Bedürfnisse, Kapazitäten und Fähigkeiten abgestimmt waren, schneller entwickeln als vermeintliche *best-practice Institutionen*.<sup>20</sup> In China befanden sich die neu gebildeten Übergangsinstitutionen im Einklang mit dem verfügbaren Humankapital sowie mit grundlegenden informellen Normen, Praktiken und Verhaltensweisen. Übergangsinstitutionen dienten als funktionale Äquivalente zu sog. *first-best Institutionen*, z. B. in Bezug auf die Schaffung von Anreizen, unternehmerisch tätig zu werden, Wettbewerb einzuführen oder Kontrollrechte über die sachlichen Produktionsmittel zu etablieren.

---

<sup>20</sup> Sogenannte *best-practice Institutionen*, wie sie oft von internationalen Organisationen, nationalen Trägern der Entwicklungszusammenarbeit in westlichen Ländern oder von ausländischen Beratern vorgeschlagen werden und wie sie sich z. B. im sog. *Washington Consensus* oder in *Euckens* konstituierenden Prinzipien finden, benötigen eine lange Zeit, um in Entwicklungs- oder Schwellenländern geschaffen zu werden. Zudem ist in solchen Ländern oft das notwendige Humankapital nicht verfügbar, um diese Institutionen effektiv zu nutzen, und nicht zuletzt ist deren Einführung zumindest in autoritären Regimen nicht im Interesse der politischen Eliten.

## b) Wettbewerb, adaptive Effizienz und institutionelle Innovation

Während der ersten Phase des ökonomischen Übergangs entwickelten reformorientierte politische Akteure ihre Kapazitäten zur Förderung politischer und institutioneller Maßnahmen, die trotz wachsender Korruption und Konflikte innerhalb der KPCh geeignet waren, die marktwirtschaftliche Koordination zu stärken. Im Zeitverlauf gelang es der Zentralregierung, ihre eigene Macht glaubwürdig durch Dezentralisierung, die Erlaubnis anonymer Bankgeschäfte und eine zunehmende außenwirtschaftliche Öffnung zu beschränken. In diesem Zusammenhang war die Anreizkompatibilität der politischen Entscheidungsträger auf der nationalen und der subnationalen Ebene von besonderer Bedeutung. Trotz fehlender Rechtsstaatlichkeit und privater Eigentums- und Verfügungsrechte konnte das Wirtschaftswachstum durch wachsenden Wettbewerb und besondere Übergangsinstitutionen beschleunigt werden. Diese Institutionen wurden nicht durch theoretische Modelle beeinflusst, sondern beruhten auf Innovation und Experimenten, welche vom adaptiv effizienten Institutionengefüge in China begünstigt wurden (Qian 1999).

Ein wichtiger Schritt in der frühen Übergangsphase war die graduelle Reform der Landwirtschaft durch die Einführung des sog. *Household Responsibility System* (d.h. einem Wechsel von kollektiver zu individueller Produktion und Eigentum) und durch eine partielle Liberalisierung bestimmter Gütermärkte. Dies trug dazu bei, ökonomische Anreize zu schaffen, rasch beträchtliche Produktivitätsfortschritte zu realisieren und einen kleinen, aber zunehmend florierenden unabhängigen privaten Sektor in einer Zeit zu entwickeln, in der eine Umstrukturierung des Staatssektors besonders aus ideologischen Gründen nicht möglich war. Dies erhöhte auch das Vertrauen in Marktkräfte und stärkte die Unterstützung weiterer Reformen zu späteren Zeitpunkten (Lee 1997). In Bezug auf die industrielle Restrukturierung wählte China einen sog. zweigleisigen Ansatz, der es erlaubte, Teile der Planwirtschaft für eine Übergangsperiode aufrechtzuerhalten, bis ein möglicherweise entstehender Privatsektor stark genug geworden sein würde, um überschüssige Arbeitskräfte z.B. aus der Schwerindustrie absorbieren zu können (Qian 2003). Dieser Ansatz trug dazu bei, die Effizienz staatseigener Unternehmen zu erhöhen, bestehende Opposition gegen Wirtschaftsreformen ex ante zu schwächen (aufgrund zeitweise geschützter Status-quo-Renten) und eine Opposition gegen eine Umkehrung der Reformen ex post zu stärken (wegen einer zunehmenden Zahl von Menschen, die von den Reformen profitieren würden) (Lau et al. 2000). Dieser Ansatz war kompatibel mit der vorherrschenden, potenziell marktskeptischen politischen Ideologie, und er war konsistent bzgl. einer graduellen Öffnungsstrategie der Volkswirtschaft gegenüber dem Rest der Welt.

Das *Household Responsibility System* und der zweigleisige Ansatz zur Umgestaltung der Industrie verlagerten den Fokus weg von distributiven Aktivitäten und boten unzähligen Chinesen die Möglichkeit, sich in produktiven Aktivitäten zu engagieren. In der Folgezeit entstanden zahlreiche kleine ökonomische Akteure als unabhängige dynamische ökonomische Unternehmer, die gemeinsam und effektiv die Schaffung marktorientierter Institutionen beeinflussen konnten.

### c) Dezentralisierung, harte Budgetrestriktionen und Wettbewerb

Durch Dezentralisierung und die Entstehung des sog. Systems eines den Markt bewahrenden Föderalismus nach chinesischer Art (*Market-Preserving Federalism (MPF), Chinese-Style*) wurde der Wettbewerb auf heimischen Märkten gestärkt und die Macht der Zentralregierung begrenzt (*Montinola et al.* 1995). Dieses System bot regionalen und lokalen Regierungen mit relativ harten Budgetrestriktionen Anreize und Mittel, weitgehend unabhängig von der Zentralregierung ihre eigene Wirtschaftspolitik zu verfolgen und die Gewinne sogenannter *Township-Village Enterprises* (TVEs) für sich zu beanspruchen, während die Zentralregierung bemüht war, die subnationalen Regierungen an der Errichtung von Handelsschranken zu hindern und den gemeinsamen Markt zu bewahren.

Darüber hinaus waren die Entscheidungen über Markteintritte dezentralisiert worden. Dies bedeutete einen beträchtlichen Antrieb für subnationale Regierungen, die Entstehung neuer, sich im Kollektiveigentum befindlicher Unternehmen zu fördern, deren Transaktionen (zunehmend) marktbasiert waren. Jurisdiktionelle Autonomie in einem System des MPF veranlasste subnationale Regierungen, sich wie Unternehmer zu verhalten, die nach Investitionsgelegenheiten suchten, Risiken eingingen und die in einer Zeit Kapital bereitstellten, in der Risikomärkte weitgehend unterentwickelt waren (*Hussain et al.* 2000).

In den 1990er Jahren, als echte Privatunternehmen noch immer eine relativ unbedeutende Rolle spielten, trugen die TVEs substantiell zum Wirtschaftswachstum bei. Lokale Regierungen waren in der Lage, TVEs gegen ideologisch motivierte *Anti-Private-Property*-Programme zu schützen<sup>21</sup>, und

---

<sup>21</sup> *Che/Qian* (1998a, 1998b) argumentieren, dass die Wahrscheinlichkeit, enteignet zu werden, für lokale Regierungen niedriger war als für Privateigentümer, da die lokalen Regierungen die mittels der TVEs erzielten Renteneinkommen für eine bessere Versorgung mit lokalen öffentlichen Gütern verwendeten. Daher schienen die Interessen zwischen der Zentralregierung und den lokalen Behörden eher kompatibel zu sein als die Interessen der Zentralregierung und der Privateigentümer.



es war leichter für TVEs, Bankkredite zu erhalten.<sup>22</sup> Da sich TVEs im öffentlichen Eigentum befanden, konnten Manager durch die lokale Regierung überwacht und sanktioniert werden, wodurch Prinzipal-Agenten-Probleme vermindert wurden. Aber eine wichtige Voraussetzung für die Entstehung und den Erfolg von TVEs war die Dezentralisierung, welche den MPF ermöglicht hat. Dieses System implizierte einen relativ hohen Grad an Unabhängigkeit von der Zentralregierung, weil es lokale Regierungen mit Macht über die lokale Wirtschaftsentwicklung ausstattete und ihnen das Recht einräumte, den größten Teil der lokalen Steuereinnahmen einzubehalten.<sup>23</sup> Als im Zeitverlauf die Ideologie gegen private Eigentums- und Verfügungsrechte weniger restriktiv wurde, schwanden diese Vorteile allmählich. Als Folge transformierten lokale Regierungen zunehmend mehr TVEs in individuelle Beteiligungen (*Che* 2002).

Die Dezentralisierung schuf Anreize und Gelegenheiten für Experimente und wirtschaftlichen Wandel, ohne dass größere Störungen auftraten (*Hussain et al.* 2000). Dezentralisierte Entscheidungseinheiten erleichterten die Suche nach Institutionen, die der Wirtschaftsentwicklung förderlichen waren, und nach Lösungen für (regional unterschiedliche) Probleme des Übergangs zu einer marktbasierten Wirtschaftsordnung und der Überwindung von Unterentwicklung. Im Prinzip diente der MPF in Verbindung mit den TVEs als funktionales Äquivalent für (schwach ausgeprägte) private Eigentums- und Verfügungsrechte und die fehlende Privatisierung staatseigener Unternehmen. Der Wettbewerb zwischen den TVEs, zwischen ihnen und anderen Unternehmen und zwischen verschiedenen Jurisdiktionen stärkte die Entstehung von marktorientierten Geschäfts- und Managementpraktiken, erleichterte Markttransaktionen und implizierte Effizienzgewinne in unterschiedlichen Branchen.

---

<sup>22</sup> Banken gingen geringere Risiken ein, wenn sie Kredite an TVEs vergaben, da lokale Regierungen einen Teil der Risiken durch Quersubventionierung zwischen ihren verschiedenen TVEs übernehmen konnten. Ferner wurde das Ausfallrisiko durch den Umstand verringert, dass lokale Regierungen das Eigentum der TVEs schützten. Nicht zuletzt nutzten lokale Behörden ihre persönlichen Beziehungen zu den Managern der staatseigenen Banken; vgl. *Qian* (1999).

<sup>23</sup> *Qian* (1999) argumentiert, dass die lokalen Regierungen Anreize hatten, ihre eigenen Geschäfte bzw. Unternehmen zu betreiben, da es günstiger war, Renten aus den eigenen Geschäften zu extrahieren als private Unternehmen zu besteuern. Dazu kam, dass die Zentralregierung Schwierigkeiten hatte, die Einnahmen der TVEs für sich zu reklamieren. Darüber hinaus argumentieren *Krug/Hendrichske* (2004), dass ein beträchtliches Ausmaß an vorhandenem Sozialkapital die Entstehung unternehmerischer Aktivitäten in China erleichtert hat, obwohl sichere Eigentums- und Verfügungsrechte nicht existierten.

## d) Außenwirtschaftliche Öffnung und Wettbewerb

Ein anderes zentrales Merkmal des chinesischen Übergangsprozesses zu einer marktbasierten Wirtschaft war die graduelle Öffnung der Wirtschaft. Diese bezog sich nicht nur auf den Außenhandel, sondern auch auf die Realisierung ausländischer Direktinvestitionen (ADI) in Sonderwirtschaftszonen (SWZ), die bereits in den späten 1970er Jahren als Kernelement einer umfassenden Wirtschaftsreform betrachtet worden waren (*Nee/Opper* 2006). SWZ stellten ebenfalls in dem Sinne eine Übergangsinstitution dar, so dass eine Freihandelszone oder eine Zollunion mit Drittländern von einem theoretischen Standpunkt betrachtet als effizientere Alternative erschienen wäre. Da diese Optionen aber aus politischen Gründen nicht zulässig waren, dienten SWZ als akzeptable und praktikable Möglichkeit, die Wirtschaft zu öffnen. Darüber hinaus signalisierte die Regierung durch Schaffung von SWZ ihre Verpflichtung, marktorientierte Reformen schrittweise durchzuführen. Dies wurde z. B. durch Investitionen in die öffentliche Infrastruktur von SWZ, niedrige Steuersätze und liberale Institutionen und Marktregeln für SWZ noch verstärkt (*Khan* 2002). Zudem erwiesen sich die SWZ als eine geeignete institutionelle Innovation, welche ökonomisches und institutionelles Experimentieren erlaubte und förderte sowie die politischen Entscheidungsträger mit *Feedback* zur Wirksamkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen versah, aber dennoch den Behörden die Möglichkeit bot, die Kontrolle über die Wirtschaft aufrechtzuerhalten.

Schließlich trugen die graduelle Öffnung der chinesischen Wirtschaft, die zunehmende Teilnahme am internationalen Wettbewerb und die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen dazu bei, allmählich und glaubwürdig das Engagement und das Bekenntnis zu Wirtschaftsreformen weiter zu stärken. Insbesondere der Beitritt zur WTO bestätigte die Verpflichtung der Regierung, rechtsstaatliche Regeln graduell als begrenzenden Faktor ihrer Macht zu stärken. In dem seit Mitte der 1990er Jahre zu beobachtenden Prozess, eine stärker regelbasierte Wirtschaft zu schaffen, wurden ökonomische Institutionen mit größerer Konsistenz durchgesetzt (besonders durch die Privatisierung staatlicher Unternehmen und die Restrukturierung des Finanzsektors). Dies wirkte sich positiv auf die Glaubwürdigkeit und die Zuverlässigkeit der Regierung aus Sicht ökonomischer Akteure inkl. ausländischer Investoren und Regierungen sowie internationaler Organisationen aus (*Ahrens/Mengeringhaus* 2006).



## e) Die institutionelle Entwicklung des Aktienmarktes

Wenn man auf Standard-Indikatoren für die Entwicklung von Aktienmärkten schaut, stellt man fest, dass China besser als die meisten anderen sog. Transformationsländer abgeschnitten hat, obwohl das Land nur sehr langsam einen gesetzlichen Rahmen für Aktienmärkte entwickelte und Schwächen hinsichtlich der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben aufwies (Pistor/Xu 2005). Angesichts dieses Widerspruchs liegt es auf der Hand, dass es andere *Governance*-Institutionen gegeben haben muss, die den Mangel an formalen Gesetzen und deren ungenügende Durchsetzung kompensierten und die sich als komplementär zu dem größeren institutionellen Gefüge erwiesen, in den der Aktienmarkt einbettet war. Zunächst war China vor allem auf ein administratives *Governance*-System angewiesen, das mit dem bestehenden Quotensystem verknüpft wurde und auf der dezentralisierten Struktur der chinesischen Verwaltung beruhte (Qian/Xu 1993). Dieses System erfüllte zwei Funktionen: Es half, ernsthafte Informationsprobleme zu entschärfen, mit denen sowohl Investoren als auch Regulierungsakteure in China konfrontiert waren. Ferner unterstützte es lokale Bürokraten, überlebens- und entwicklungsfähige Unternehmen für das IPO-Stadium zu identifizieren und auszuwählen.

Quoten sind das grundlegende Merkmal der Wirtschaftslenkung und -regulierung in China vor und während der Übergangszeit zu einer Marktwirtschaft gewesen. Das System war entwickelt worden, um knappe Ressourcen wie Kredite oder Energie auf die verschiedenen Regionen zu verteilen (Pistor/Xu 2005). Die jährliche Quote für eine Region, d.h. die Anzahl der Anteile, welche Unternehmen erlaubt waren, an die Öffentlichkeit abzugeben, wurde in einem intensiven Verhandlungsprozess zwischen der Zentralregierung und den regionalen Behörden festgelegt. Der primäre Grund für die Zentralregierung, ein Quotensystem auch für den Aktienmarkt einzuführen, bestand darin, Kontrolle über die Marktgröße und -stabilität zu erlangen. In der praktischen Anwendung ging man aber wesentlich weiter: Aufgrund des Wettbewerbs zwischen regionalen Behörden entstand ein Prozess der Informationssammlung und der Selektion, der die Marktentwicklung während der Anfangsphase beträchtlich erleichterte, weil die Quoten von der Zentralregierung auf der Grundlage der Qualität der Unternehmen, die von den regionalen Behörden ausgewählt worden waren, festgelegt wurden. Regionen, die sich wirtschaftlich überdurchschnittlich entwickelt hatten, wurden durch die *China Securities Regulatory Commission* (CSRC; Wertpapieraufsichtsbehörde) belohnt, und Regionen, deren Unternehmen sich unterdurchschnittlich entwickelt hatten, wurden bestraft. Auf diese Weise hatten die Regionen einen Anreiz, entscheidende Informationen über die wirkliche Qualität der Unternehmen in ihrem Gebiet zusammenzutragen und

zu veröffentlichen. Auf der Grundlage ihrer Einschätzungen wählte die CSRC die Unternehmen aus, denen es erlaubt wurde, am formalen Bewerbungsprozess teilzunehmen. Das Quotensystem hat signifikant dazu beigetragen, Offenlegungsnormen zu erweitern und die Transparenz der Verfahren zu erhöhen – entscheidende Faktoren für einen funktionsfähigen Aktienmarkt. Es steht außer Frage, dass dieses System langfristig nicht effizient sein würde, sondern als eine Übergangsinstitution anzusehen war. Inzwischen hat China die Abkehr von diesem System eingeleitet und versucht, die gesetzlichen Grundlagen und deren Durchsetzungsinstrumente zu stärken.<sup>24</sup>

#### f) Rechtsstaatliche Institutionen für Eliten?

Während Institutionen im Justizwesen unter *Mao Zedong* fast keine Rolle gespielt hatten, haben die politischen Eliten in der *Post-Mao-Ära* zunehmend Interesse entwickelt, den Status des Rechtssystems zu stärken, nicht zuletzt, um die Legitimität der Zentralregierung zu festigen (*Moustafa/Ginsburg* 2009). In Teilbereichen erscheint es, als ob bestimmte Institutionen im Justizwesen tatsächlich einen gewissen Grad an Unabhängigkeit von politischen Einflüssen manifestieren. Der allmähliche Übergang zu einer elementaren regelbasierten Form der *Governance* könnte der politischen Führung helfen, sich selbst von Fehlschlägen, Fehlentscheidungen und Exzessen in der Vergangenheit zu distanzieren, aber auch die Herrschaft der Eliten effektiver zu institutionalisieren und allgemein akzeptierte Konfliktlösungsmechanismen mit relativ geringen Transaktionskosten zu etablieren. *Landry* (2009, S. 234) erklärt dies folgendermaßen:

„the party facilitates the diffusion of legal knowledge among its members, as well as access to the courts. Party membership and to a lesser extent Youth League membership have a direct and positive impact on the likelihood of going to court in civil and economic cases. To the extent that one of the key goals of Chinese legal reformers is to shift the transitional burden of dispute adjudication away from the party and government agencies to more autonomous courts, party and CYL members seem to be a positive force for change. (...) the CCP enhances access to legal institutions among its members. (...) if party members receive selective benefits from these institutions, they are more likely to support them in the long run.“

---

<sup>24</sup> Siehe *Lu/Yao* (2003) sowie *Naughton* (1996).

## D. Schlussbemerkung

*Developmental States* konstituieren eine besondere Untergruppe der Schwellenländer oder (in der Terminologie von North, Wallis und Weingast (2009)) der sog. *Mature Limited Access Orders* (LAOs). Aufgrund landes- und zeitspezifischer Pfadabhängigkeiten und exogener Beschränkungen und ausgehend von bestimmten formellen und informellen Institutionen, waren bzw. sind ihre politischen Eliten mit starken Anreizen konfrontiert, glaubwürdige, langfristige und breit angelegte Strategien des Wirtschaftswachstums und der Entwicklung zu verfolgen. In diesem Zusammenhang haben (relativ) unabhängige Organisationen sowie Wettbewerb im privaten und im öffentlichen Bereich oft eine subtile, aber essentielle Rolle für die Formulierung und die Umsetzung von Wirtschaftspolitik gespielt. Das institutionelle Gefüge und die Anreize für Unternehmen und politische Eliten haben dazu beigetragen, gegenseitig Interessen auszubalancieren, und dadurch einen Beitrag zu Vermeidung von *Business Capture* durch den Staat und von *State Capture* durch organisierte Privatinteressen geleistet.<sup>25</sup> *Developmental States* sind in der Regel nahe an der Schwelle, sog. *Open Access Orders* (OAOs) zu werden. Aber dieser Übergang findet nicht automatisch statt. Japan, Südkorea und Taiwan sind Beispiele für einen erfolgreichen Übergang. Singapur scheint ein Fall zu sein, der zeigt, dass ein offener Zugang zu vielen Wirtschaftsbereichen kompatibel mit einem dauerhaft begrenzten Zugang zu politischen Bereichen sein kann, ohne dass eine Situation entsteht, welche eine exzessive Generierung von Renteneinkommen für Eliten auf Kosten der Gesellschaft impliziert. China stellt ebenfalls einen Fall dar, der zeigt, dass ein mehr als drei Jahrzehnte andauerndes hohes Wirtschaftswachstum in einer allmählich stärker regelbasierten Wettbewerbswirtschaft realisiert werden kann, ohne dass es zu demokratischen Reformen kommen muss. Dabei besitzt China in Form seiner staatlich dominierten Entwicklungsorientierung grundlegende Merkmale eines *Developmental State*, ohne allerdings in allen Bereichen seines Institutionengefüges enge Parallelen zum theoretischen Ideal-Typus eines solchen Staates aufzuweisen.

Relativ unabhängige ökonomische und administrative Organisationen in Verbindung mit verschiedenen Formen und Intensitäten von Wettbewerb plus eine aktiv lenkende Regierung führ(t)en in *Developmental States* zu einem landesspezifischen Gefüge von Übergangsinstitutionen, welche funktionale Äquivalente erfüll(t)en, um politische Legitimität zu erreichen und zu stärken, um starke, aber in ihrer Macht begrenzte Regierungen zu etab-

---

<sup>25</sup> Siehe Zweynert (2010) für eine Diskussion von *State* und *Business Capture* in Russland, die aufzeigt, dass Russland gegenwärtig nicht die Voraussetzungen aufweist, sich zu einem *Developmental State* zu entwickeln.

lieren und um die glaubwürdigen Selbstverpflichtungen der Regierungen auf Wirtschaftsentwicklung und Wachstum zu bekräftigen.

Die relative Autonomie administrativer Organisationen und privater Unternehmen in Ostasien im Allgemeinen und von Provinzregierungen in China im Besonderen implizierten die Entstehung wettbewerblicher Prozesse innerhalb der öffentlichen Sektoren bei der Suche nach alternativen Politiklösungen und innerhalb des privaten Sektors bei der Suche nach innovativen Geschäftslösungen. Auf diese Weise fanden dezentralisierte Suchprozesse nach neuen oder zu revidierenden Politiken und Geschäftspraktiken statt, welche einen effektiven Informationsaustausch zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor erlaubten und somit relativ rasch *Feedback*-Mechanismen für spezifische politische Maßnahmen hervorbrachten. Dies unterstützte die pragmatische Flexibilität der Regierungen in Fragen der Politikgestaltung und -umsetzung und erhöhte letztlich die Anpassungsfähigkeit der Politik an sich verändernde Umweltzustände.

Die vorangegangenen Überlegungen haben deutlich gemacht, dass relativ unabhängige Institutionen und Organisationen in autoritären Regimen existieren können, wenn ihre Existenz den Interessen der herrschenden Eliten dient. In nicht-demokratischen *Developmental States* existieren unabhängige Organisationen aus demselben Grund, aber sie erfüllen noch eine andere Funktion: Sie tragen wirkungsvoll dazu bei, ein vergleichsweise sicheres und stabiles institutionelles Fundament für langfristiges und breit angelegtes Wirtschaftswachstum und Entwicklung zu schaffen.

## Literatur

- Ahrens, J. (2002): Governance and Economic Development: A Comparative Institutional Approach, Cheltenham.
- Ahrens, J./Jünemann, P. (2011): Adaptive efficiency and pragmatic flexibility: characteristics of institutional change in capitalism, Chinese-style, in: Pascha, W. et al. (Hg.): Institutional Variety in East Asia. Formal and Informal Patterns of Coordination, Cheltenham, pp. 23–49.
- Ahrens, J./Mengerlinghaus, P. (2006): Institutional Change and Economic Transition: Market-Enhancing Governance, Chinese-Style, European Journal of Comparative Economics, Vol. 3, No. 1, pp. 75–102.
- Akyüz, Y./Chang, H.-J./Kozul-Wright, R. (1998): New perspectives on East Asian development, Journal of Development Studies, Vol. 34, No. 6, pp. 4–36.
- Albrecht, H./Frankenberger, R. (2011): Die ‚dunkle Seite‘ der Macht: Stabilität und Wandel autoritärer Regime, in: Albrecht, H./Frankenberger, S./Frech, S. (Hg.): Autoritäre Regime. Herrschaftsmechanismen, Legitimationsstrategien, Persistenz und Wandel, Schwalbach, S. 17–45.

- Amsden, A. H.* (1995): Like the Rest: Southeast Asia's 'late' industrialization, *Journal of International Development*, Vol. 7, No. 5, pp. 791–799.
- Aoki, M./Murdock, K./Okuno-Fujiwara, M.* (1997): Beyond the East Asian miracle: Introducing the market-enhancing view, in: Aoki, M./Kim, H. K./Okuno-Fujiwara, M. (eds.): *The role of government in East Asian economic development: Comparative institutional analysis*, Oxford, pp. 1–37.
- Bardhan, P. K.* (2010): The paradigm of capitalism under a Developmental State: does it fit China and India?, *Singapore Economic Review*, Vol. 55, No. 2, pp. 243–251.
- Beeson, M.* (2007): *Regionalism, Globalization and East Asia: Politics, Security and Economic Development*, Basingstoke.
- Beeson, M.* (2009): *Developmental States in East Asia: A Comparison of the Japanese and Chinese Experiences*, *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 2, pp. 5–39.
- Campos, J. E./Root, H.* (1996): *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*, Washington, DC.
- Chang, H.-J.* (1999): The Economic Theory of the Developmental State, in: Woo-Cumings, M. (ed.): *The Developmental State*, London, pp. 182–199.
- Che, J.* (2002): Rent-Seeking and Government Ownership of Firms: An Application to China's Township-Village Enterprises, William Davidson Working Paper No. 497, Ann Arbor.
- Che, J./Qian, Y.* (1998a): Insecure Property Rights and Government Ownership of Firms, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, No. 2, pp. 467–496.
- Che, J./Qian, Y.* (1998b): Institutional Environment, Community Government, and Corporate Governance: Understanding China's Township-Village Enterprises, *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 14, No.1, pp. 1–23.
- Cheng, T.-J./Haggard, S./Kang, D.* (1998): Institutions and growth in Korea and Taiwan: the Bureaucracy, *Journal of Development Studies*, Vol. 34, No. 6, pp. 87–111.
- Doner, R. F./Bryan, K./Slater, D.* (2005): Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in comparative perspective, *International Organization*, Vol. 59, pp. 327–361.
- Evans, P.* (1992): The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change, in: Haggard, S./Kaufman, R. R. (eds) (1992): *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, pp. 139–181.
- Evans, P.* (1995): *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*, Princeton.
- Evans, P.* (1998): Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies, *Journal of Development Studies*, Vol. 34, No. 6, pp. 66–86.
- Gilley, B.* (2008): Legitimacy and Institutional Change: The Case of China, *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 3, pp. 259–284.

- Haggard, S.* (2004): Institutions and Growth in East Asia, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 4, pp. 53–81.
- Heilmann, S.* (1998): Die marktinduzierte Transformation eines leninistischen Staates, in: *Merkel, W./Sandschneider, E. (Hg.): Systemwechsel IV: Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß*, Opladen, S. 279–328.
- Herring, R. J.* (1999): Embedded Particularism: India's Failed Developmental State, in: *Woo-Cumings, M. (ed.): The Developmental State*, London, pp. 306–334.
- Hussain, A./Stern, N./Stiglitz, J.* (2000): Chinese reforms from a comparative perspective, in: *Hammond, P. J./Miles, G. D. (eds.): Incentives, organization, and public economics: papers in honour of Sir James Mirrlees*, Oxford, pp. 243–277.
- Johnson, C.* (1982): MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925–1975, Stanford.
- Johnson, C.* (1987): Political institutions and economic performance: the government–business relationship in Japan, South Korea, and Taiwan, in: *Doyo, F. C. (ed.): The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, pp. 136–164.
- Johnson, C.* (1999): The Developmental State: Odyssey of a Concept, in: *Woo-Cumings, M. (ed.): The Developmental State*, London, pp. 32–60.
- Khan, M. H.* (2002): State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform, paper presented at the ABCDE Conference Europe, Oslo.
- Kohli, A.* (1999): Where Do High-Growth Polical Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's Developmental State, in: *Woo-Cumings, M. (ed.): The Developmental State*, London, pp. 93–136.
- Kohli, A.* (2004): State-Directed Development, New York.
- Krug, B./Hendrichske, H.* (2004): Entrepreneurship in Transition: Searching for Governance in China's New Private Sector, Erasmus Research Institute for Management, Discussion Paper ERS-2004–008-ORG, Rotterdam.
- Kruse, J.* (2013): Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation, in diesem Band.
- Landry, P.* (2009): The Institutional Diffusion of Courts in China: Evidence from Survey Data, in: *Ginsburg, T./Moustafa, T. (eds.): Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regime*, Cambridge, pp. 207–234.
- Lau, L. J./Qian, Y./Roland, G.* (2000): Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition, *Journal of Political Economy*, Vol. 108, No. 1, pp. 120–143.
- Lee, D.* (1997): Lessons of Transition Economies' Reform for North Korea, in: *Lee, D. (ed.): The System Transformation of the Transition Economies. Europe, Asia and North Korea*, Seoul, pp. 183–232.
- Leftwich, A.* (1995): Bringing politics back in: Toward a model of the Developmental State, *The Journal of Development Studies*, Vol. 31, No. 3, pp. 400–427.
- Li, S./Lian, P.* (1999): Decentralization and coordination: China's credible commitment to preserve the market under authoritarianism, *China Economic Review*, Vol. 10, pp. 161–190.

- Lu, S. F./Yao, Y.* (2003): The Effectiveness of the Law, Financial Development, and Economic Growth in an Economy of Financial Depression: Evidence from China, Stanford Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Working Paper No. 179, Stanford.
- Maddison, A.* (2010): Statistics on world population, GDP and per capita GDP, 1–2008 AD, URL: <http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm> [19.07.2011].
- Meyns, P./Musamba, C.* (eds.) (2010): The Developmental State in Africa: problems and prospects, Duisburg Institute for Development and Peace, INEF Report No. 101, Duisburg.
- Minns, J.* (2001): Of Miracles and Models: The Rise and Decline of the Developmental State in South Korea, *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 6 pp. 1025–1043.
- Montinola, G./Qian, Y./Weingast, B. R.* (1995): Federalism Chinese Style – The Political Basis for Economic Success in China, *World Politics*, Vol. 48, No. 1, pp. 50–81.
- Moustafa, T./Ginsburg, T.* (2009): Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics, in: Ginsburg, T./Moustafa, T. (eds.): *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regime*, Cambridge, pp. 1–22.
- Naughton, B.* (1996): *Growing Out of the Plan – Chinese Economic Reform 1978–1993*, Cambridge.
- Nee, V./Opfer, S.* (2006): On Politicized Capitalism, paper presented at the Annual Conference of the International Society of New Institutional Economics in Boulder, 21.–24. September 2006.
- North, D. C./Wallis, J. J./Weingast, B. R.* (2009): *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, New York.
- Pempel, T. J.* (1999): The Developmental Regime in a Changing World Economy, in: Woo-Cumings, M. (ed.): *The Developmental State*, London, pp. 137–181.
- Pirie, I.* (2008): *The Korean developmental state: From dirigisme to neo-liberalism*, London.
- Pistor, K./Xu, C.* (2005): Governing Stock Markets in Transition Economies: Lessons from China, *American Law and Economics Review*, Vol. 7, No. 1, pp. 184–210.
- Qian, Y.* (1999): The Institutional Foundations of China's Market Transition, Stanford University, URL: <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp99011.pdf> [05.01.2006].
- Qian, Y.* (2003): How Reform Worked in China, in: Rodrik, D. et al. (eds.): *In Search of Prosperity, Analytical Narratives on Economic Growth*, Princeton, pp. 297–333.
- Qian, Y./Weingast, B. R.* (1997): Institutions, State Activism, and Economic Development: A Comparison of State-Owned and Township-Village Enterprises in China, in: Aoki, M./Kim, H.-K./Okuno-Fujiwara, M. (eds.): *The Role of Govern-*



- ment in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis, Oxford, pp. 254–275.
- Qian, Y./Xu, C.* (1993): Why China's Economic Reforms Differ: The M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector, *Economics of Transition*, Vol. 1, No. 2, pp. 135–170.
- Root, H. L.* (1996): Small Countries, Big Lessons. Governance and the Rise of East Asia, Hong Kong.
- Root, H. L.* (1998): Distinctive institutions in the rise of industrial Asia, in: Rowen, H. S. (ed.): Behind East Asian growth: the political and social foundations of prosperity, London, pp. 60–77.
- Root, H. L./May, K.* (2009): Judicial Systems and Economic Development, in: Ginsburg, T./Moustafa, T. (eds.): Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regime, Cambridge, pp. 304–325.
- Sasada, H.* (2012): The evolution of the Japanese Developmental State: institutions locked in by ideas, London.
- Shin, J. S.* (2005): Globalization and Challenges to the Developmental State: A Comparison between South Korea and Singapore, *Global Economic Review*, Vol. 34, pp. 379–395.
- Silverstein, G.* (2009): Singapore: The Exception That Proves Rules Matter, in: Ginsburg, T./Moustafa, T. (eds.): Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regime, Cambridge, pp. 73–101.
- Song, H.-Y.* (2011): The Korean Developmental State and its neoliberal transition in the world system, in: Manning, P./Gills, B. K. (eds.): Andrew Gunder Frank and global development: visions, remembrances, and explorations, London, pp. 211–231.
- Stark, M.* (2010): The East Asian Developmental State as a reference model for transition economies in Central Asia – an analysis of institutional arrangements and exogenous constraints, *Economic and Environmental Studies*, Vol. 10, No. 2, pp. 189–210.
- Stark, M.* (2012): The Emergence of Developmental States from a New Institutional Perspective: A Comparative Analysis of East Asia and Central Asia, Frankfurt/Main.
- Stiglitz, J. E.* (1996): Some lessons from the East Asian miracle, *The World Bank Research Observer*, Vol. 11, No. 2, pp. 151–177.
- Thompson, M.* (1996): Late industrialisers, late democratisers: Developmental States in the Asia-Pacific, *Third World Quarterly*, Vol. 17, No. 4, pp. 625–647.
- Wade, R.* (1990): Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization, Princeton.
- Weber, M.* (1972/1921): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen.
- Woo-Cumings, M.* (1999): *The Developmental State*, London.



- World Bank* (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford.
- World Bank* (1997): *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, Oxford.
- Zweynert, J. (2010): Business Capture und die Finanz- und Wirtschaftskrise in Russland, in: Theurl, T. (Hg.): *Institutionelle Hintergründe von Krisen*, Berlin, S. 69–87.

# **Unabhängige Subventionskontrolle und staatliche Beihilfen in der erweiterten Europäischen Union**

Von *Jens Hölscher*, Bournemouth, *Nicole Nulsch*, Halle  
und *Johannes Stephan*, Freiberg

## **Abstract**

State aid and its control within the European Union have a long and controversial history. This study looks at the effects and implications of the independence of state aid control arising with the Eastern enlargement process of the EU. Qualitative analysis in case studies is used to supplement a quantitative description of state aid levels in East and West. Findings suggest that in recent years a level playing field across the EU has indeed emerged. In fact, the most pronounced differences in this respect are not observed between CEECs and the EU-15 but rather between Northern and Southern member states. However, the strong and independent status of the EU commissioner from national influence could be shown clearly – apart from some exceptions.

## **A. Einleitung**

Die Kontrolle staatlicher Subventionen in Europa hat eine bewegte Geschichte: Bis in die 1970er haben viele europäische Staaten ausgiebig Subventionspolitik betrieben, die nach heutigen Regeln kaum möglich gewesen wäre. Mit der Vertiefung des europäischen Binnenmarktes gegen Ende der 1980er und Anfang der 1990er wurden zunehmend europäische Normen für die staatliche Beihilfepolitik auf nationaler Ebene durchgesetzt.

Der Zusammenbruch der Wirtschaftssysteme in den europäischen Nachbarstaaten Mittel- und Osteuropas und der sich auf den wirtschaftsliberalen Washingtoner Konsensus anschließende Transformationsprozess ließ dort zwar staatliche Einflussnahme dramatisch zurückgehen, doch die Intensität der Subventionierung maroder Unternehmen war wesentlich höher als im Westen. Der tiefgreifende Umstrukturierungsprozess im Osten wurde durch teils massive staatliche Finanzhilfen unterstützt. Im Rahmen der Vorberei-

tung der unmittelbaren Anrainerstaaten auf die Mitgliedschaft in der EU und der damit verbundenen Übernahme des rechtlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*) musste das Ausmaß staatlicher Finanzhilfen auf europäisches Normniveau heruntergefahren werden. Dennoch identifizierte eine frühere Studie (Hölscher/Stephan 2009) eine deutlich geringere Effektivität der Umsetzung europäischer Wettbewerbspolitik bis über den Zeitpunkt der EU-Mitgliedschaft im Jahre 2004 hinaus. So wurden nicht zuletzt wirtschaftlich bedeutsame, wenn auch zeitlich streng beschränkte Übergangsregelungen für die avisierten neuen Mitgliedsländer vereinbart, von denen die letzten subventionsrelevanten Regelungen mit Ende des Jahres 2011 ausliefen (z.B. die Sonderförderung kleiner und mittlerer Unternehmen in Polen und Ungarn). Nunmehr sollte jedoch die Durchsetzung der Brüsseler staatlichen Beihilferegulungen zwischen den alten Mitgliedern im Westen und den neuen im Osten angeglichen sein.

Ob dies tatsächlich der Fall ist, ob die staatliche Beihilfepolitik in den neuen Mitgliedsländern in die 2005er Strategie der EU „weniger aber gezieltere Hilfe“ (*State Aid Action Plan: SAAP*) passt, wird in diesem Beitrag untersucht. Dabei liegt der Fokus der Fragestellung in der Untersuchung in wie weit die Beihilfenkontrolle von nationaler Einflussnahme unabhängig ist. Die Betrachtung diesbezüglicher offizieller Statistiken wird durch qualitative Analysen von selektiven Fallstudien komplementiert. Die relevante Literatur ist sich diesbezüglich durchaus uneins (z.B. Röller/von Hirschhausen 1996 mit einer eher kritischen Aussicht, während die allgemeine *compliance*-Literatur eher wenig institutionelle Lücken auszumachen vermag: z.B. Sedelmeier 2008; Falkner/Treib 2008; Blauburger 2009).

Der Beitrag beschreibt zunächst, in welche Richtung sich die staatliche Beihilfepolitik in der Europäischen Union entwickelt hat, um zu prüfen, ob die gegenwärtige Wirtschafts- und Industriepolitik im Osten von Pfadabhängigkeiten geprägt ist und damit einen SAAP notwendig macht. Des Weiteren werden die Praktiken staatlicher Beihilfepolitiken zwischen Ost und West anhand von offiziellen Statistiken verglichen. Untersucht wird, ob die empirische Evidenz tatsächlich anzeigt, dass die europäische Beihilfepolitik im Allgemeinen und die Gleichheit ihrer Umsetzung im Besonderen (*level playing field*) durch die Politiken im Osten gefährdet sind. Neben der Verletzung der Beihilferegeln wird die Orientierung der staatlichen Hilfen mit Blick auf den Anteil horizontaler, und damit angeblich wettbewerbsneutraler, Beihilfen untersucht. Fallstudien sollen das Bild abrunden.

Trotz der empirischen und methodischen Schwierigkeiten einer solchen Analyse über Länder und Zeit hinweg, zeigen sich doch einige interessante und robuste Trends: Die Rückführung der staatlichen Beihilfepolitik im Westen im Laufe der 1980er wird von den neuen Mitgliedsländern schon vor der

EU-Mitgliedschaft nachvollzogen. Darüber hinaus nehmen die Hilfen zunehmend horizontalen Charakter an: sie fördern zunehmend Forschung und Entwicklung und die Gruppe kleiner und mittlerer Unternehmen, während sie für die bisherigen Zielsektoren wie z. B. Stahl und Schiffbau zurückgehen. Fallstudien belegen, dass die Europäische Kommission keineswegs davor zurückscheut drastische Mittel zu ergreifen. Von der polnischen Regierung werden die Beihilfen zurückgefordert und gegen die Slowakei ist eine Klage beim Europäischen Gerichtshof anhängig. Insofern ist die Unabhängigkeit der Europäischen Institutionen gegeben, da diese sich über staatliche Interventionen hinwegsetzen. Allerdings zeigt sich auch, dass seit Einführung des SAAP im Jahr 2005, die Ziele des Programms im Westen verfehlt wurden. Insbesondere bei den so genannten *Rettungsbeihilfen* ist eine klare Dominanz politischer Motivation zu erkennen, wobei die Unabhängigkeit der europäischen Subventionskontrolle nur eingeschränkt gegeben ist.

Die Ergebnisse der Analysen lassen darauf schließen, dass die staatliche Beihilfepolitik im Westen aber vor allem auch im Osten durchaus auf die *Lissabon Agenda* und die *Europa 2020-Strategie* ausgerichtet ist. Tatsächlich scheinen die bedeutsamsten Unterschiede vielmehr zwischen Nord- und Südeuropa zu liegen. Abschließend wird die wirtschaftspolitische Dimension erörtert und die Frage nach einer auch von der EU-Kommission unabhängigen Beihilfenkontrolle aufgeworfen.

## B. Subventionskontrolle – Der rechtliche Rahmen

Bereits die Gründungsverträge von Rom enthielten Regelungen zur Ausgestaltung nationaler Industriepolitik und die Gewährung staatlicher Beihilfen. Heute ist dies in Art. 107 Abs. 1 AEUV geregelt. So „... sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

Demzufolge sind staatliche Beihilfen zunächst grundsätzlich verboten. Hierdurch soll ein gemeinsames *level playing field* garantiert werden, dem alle Mitgliedsländer verpflichtet sind. Absatz 2 und 3 des Artikels listen jedoch zahlreiche Ausnahmen von diesem grundsätzlichen Verbot auf. So können ökonomische und soziale Gründe die Wettbewerbsverfälschung rechtfertigen bzw. aufheben.

Aus theoretischer Perspektive gibt es verschiedene Argumente, die für eine staatliche Förderung verschiedener Maßnahmen sprechen. So geht die neue Wachstumstheorie davon aus, dass insbesondere Humankapital und

technischer Fortschritt das gesamtwirtschaftliche Wachstum direkt mitbestimmen (Romer 1986, 1990). Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) und Bildung werden daher von nahezu allen entwickelten Volkswirtschaften unterstützt (OECD 2010). Neben dieser makroökonomischen Perspektive wird das staatliche Engagement häufig aus mikroökonomischer Sicht mit dem Auftreten von Marktversagen begründet. Unter *reinen* Marktbedingungen – würde der Umfang der privatwirtschaftlichen Investitionen unter dem gesamtwirtschaftlich optimalen Niveau liegen (Fritsch 2011). Weitere ökonomische Rechtfertigungen, die für staatliche Beihilfen sprechen, liegen in asymmetrischen Informationen, Marktmacht, Koordinationsproblemen oder auch der Überwindung von Externalitäten (siehe ausführlich dazu Gual/Jodar-Rosell 2006).

Neben diesen ökonomischen Argumenten, die alle auf Effizienz-Kriterien basieren, gibt es auch soziale Gründe, die Beihilfen rechtfertigen können. So ist ein wesentliches Ziel der Europäischen Union den Zusammenhalt in der EU zu stärken und gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Dies kann z. B. durch eine Weiterbildung von Arbeitnehmern in einer bestimmten Industrie oder Region erfolgen (Rodrik 2004).

Diese theoretischen Überlegungen haben in den vergangenen Jahren zu zahlreichen Ausnahmen vom Beihilfeverbot geführt. Eine dieser Regelungen ist die Generalfreistellungsverordnung (GVO), die im Jahr 2008 eingeführt wurde und zahlreiche horizontale Regelungen wie Beihilfen für FuE, Umweltmaßnahmen etc. umfasst.

Da der rechtliche Rahmen für alle Mitgliedsländer gleichermaßen gilt, ist hier die Voraussetzung für die Schaffung und Erhaltung eines freien und fairen Wettbewerbs im Europäischen Binnenmarkt und somit ein *level playing field* geschaffen. Anderes gilt für die Durchsetzung des Rechts. Diese obliegt – anders als beispielsweise in Deutschland – nicht einer unabhängigen Behörde, sondern gemäß Art. 108 (AEUV) ist sie der Europäischen Kommission und somit einem Exekutivorgan aufgelegt (hierzu kritisch auch Budzinski 2013). Die Kontrolle staatlicher Beihilfen findet dabei sowohl *ex ante* als auch *ex post* statt. Grundsätzlich müssen alle Beihilfen bei der Kommission angemeldet werden. Sie können nur umgesetzt werden, wenn sie zuvor von der Kommission genehmigt wurden. Im Fall von Beihilfen, welche unter die GVO fallen, entfällt diese Genehmigungspflicht. Mitgliedsstaaten haben hier lediglich eine Informationspflicht und müssen die Kommission von den Maßnahmen in Kenntnis setzen. *Ex post* werden die genehmigten und angezeigten Beihilfen weiterhin von der Kommission beobachtet und falls erforderlich, werden Änderungen verlangt, wenn sich beispielsweise die ökonomischen Rahmenbedingungen ändern. Ein effektives Beihilferecht fußt allerdings nicht allein auf einer

unabhängigen Kontrollinstanz die *de jure* eingesetzt wird. Effektiv ist ein solches Recht erst, wenn die Durchsetzung auch *de facto* unabhängig umgesetzt wird (Ma 2010).

Doch obwohl die Europäische Beihilfenkontrolle zu den strengsten der Welt gehört, zeigt sich im nächsten Kapitel, dass die ersten Jahrzehnte insbesondere durch Nichteinhaltung der Regelungen durch die Mitgliedsstaaten gekennzeichnet waren und auch die Kontrolle der Beihilfen *de facto* nur verhalten durchgeführt wurde.

### **C. Historische Entwicklung in Westeuropa: 40 Jahre Industriepolitik**

Wenngleich die Beihilfenkontrolle von der Kommission als wichtiges Element zur Schaffung und Erhaltung freien und fairen Wettbewerbs im Europäischen Binnenmarkt angesehen wird (Cini 2001, S. 196), wird deren Durchsetzung als *subdued* (Santa Maria 2007, S. 3) also *zurückhaltend* eingeschätzt. Dies kann auf eine weitere besondere Eigenschaft der staatlichen Beihilfen zurückgeführt werden, nämlich deren politische Sensibilität (Cini 2001, S. 196). In den 1950er bis 1980er Jahren dominierte in Westeuropa eine Industriepolitik, die Staatsausgaben zur Unterstützung von Wirtschaftswachstum und Entwicklung als essentiell ansah. Dies wurde oft mit Schutzzollargumenten zur Förderung sich erst entwickelnder Industrien in der Tradition von *Friedrich List* begründet, hat aber auch den Hintergrund des Wettbewerbs der Wirtschaftssysteme zwischen Ost und West während des kalten Krieges. Im Zuge dieser Ausgabenpolitik wurden die europäischen Bestimmungen zur staatlichen Beihilfenkontrolle, obwohl *de jure* in Kraft, *de facto* weitgehend ignoriert.

Eine gewisse Ironie liegt darin, dass die Wurzeln dieser staatlichen Industriepolitik im Vertrag über die Kohle- und Stahlunion von 1957 selbst anzusiedeln sind (Maincent/Navarro 2006). Der europäischen Stahlindustrie wurde nicht zuletzt wegen ihrer militärischen Bedeutung während des Wiederaufbaus nach dem zweiten Weltkrieg strategische Bedeutung zugemessen. So legt Artikel 3 des Vertrages fest, dass die Union ein stetiges Wachstum der Stahlindustrie sicherstellen soll, um die Etablierung des niedrigsten Preises sicherzustellen. Mit dieser Zielsetzung war der Grundstein für eine aktive interventionistische Industriepolitik gelegt, die sich dann im Zeitverlauf auf weitere Sektoren wie Schiffbau, Kohle und die Textilindustrie ausdehnte<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Die Subventionen für die Landwirtschaft sind von diesen Betrachtungen ausgenommen.

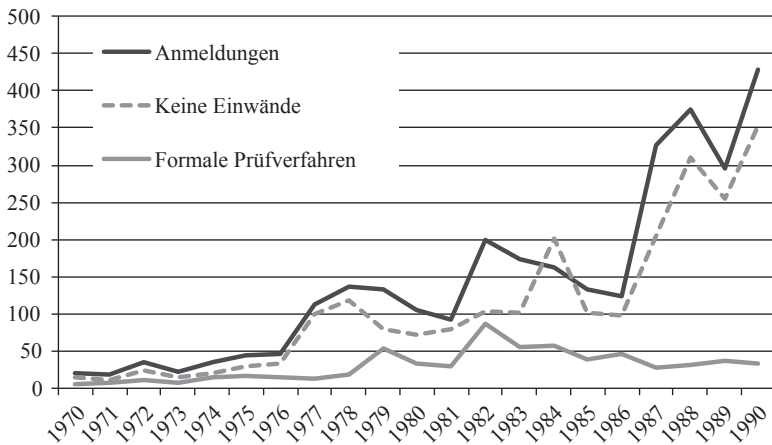


Abbildung 1: Anzahl angemeldeter Beihilfen und förmlicher Prüfverfahren, für EU-Mitgliedsländer, 1970–1990, 11. und 20. Bericht über die Wettbewerbspolitik<sup>2</sup>

Wenngleich in dieser frühen Periode der Europäischen Union eine von den Mitgliedsstaaten unabhängige Beihilfenkontrolle lediglich auf dem Papier bestand, mussten diese doch immerhin angemeldet und von der Kommission genehmigt werden. Selbst diese simple Meldevorschrift wurde jedoch von den Mitgliedsstaaten über Jahrzehnte missachtet und die Kommission brauchte viele Jahre, um diese Vorschrift durchzusetzen. Der erste Bericht zur Wettbewerbspolitik wurde überhaupt erst 1972 veröffentlicht und enthielt kaum genaue Angaben. Daher gibt es keinerlei verlässliche Daten über Umfang und Zielsetzung staatlicher Beihilfen in der frühen Periode der Europäischen Union. Erst der 11. Bericht zur Wettbewerbspolitik veröffentlichte erste Zahlen zu angemeldeten staatlichen Beihilfen. Abbildung 1 fasst diesen Bericht und den 20. Bericht von 1991 zusammen.

Auffallend ist nicht nur der starke Anstieg der angemeldeten Beihilfemaßnahmen, sondern auch der hohe Anteil der Bewilligungen. Dieser hohe Anteil positiver Entscheidungen ohne Einwände ist jedoch leicht irreführend, da die Kommission in ihrem Bericht (*Europäische Kommission* 1982, S. 115) betont, dass Diskussionen mit den Mitgliedsstaaten zu substanziellen Änderungen der ursprünglichen Anträge geführt hätten, um diese in Einklang mit dem Beihilferecht zu bringen. Die Anzahl der eingeleiteten for-

<sup>2</sup> Der steile Anstieg während der 1980er kann zum Teil durch einen neuen Grenzwert für Fälle von geringer Bedeutung erklärt werden. Auch ohne diese Fälle zeigt sich jedoch ein deutlicher Anstieg der Fallzahlen.

malen Prüfverfahren bleibt seit Ende der 1970er Jahre bei etwa 50 Verfahren konstant, obwohl sich die Anmeldungen mehr als vervierfacht haben.

Da die Mitgliedsstaaten in den Anfangsjahren die Regelungen zur Anmeldung nicht befolgten, wurde es der Kommission erschwert, eine effektive Subventionskontrolle überhaupt durchzuführen. Sie konnte im Prinzip lediglich auf Beschwerden reagieren. Die erste Negativentscheidung (*Ford Traktor*) wurde 1964 getroffen, doch bis 1978 folgten lediglich 16 weitere Untersagungen von Staatsbeihilfen. Diese Negativentscheidungen hatten jedoch kaum Konsequenzen, da die Kommission im Nachhinein lediglich verlangen konnte, dass die Subventionen unterbleiben müssen (*Smith* 1998, S. 68), nicht jedoch zurückgezahlt werden mussten. Damit war ein präventiver Abschreckungseffekt der EU-Vorschriften unterlaufen. Dies änderte sich erst 1983, als die Kommission mitteilte, dass sie künftig auf der Rückzahlung unzulässig gezahlter Beihilfen bestehen werde. Eine gesetzliche Grundlage für ein solches Verfahren hätte schon seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes von 1973 (Fall C 70/72 *Kohlegesetz*) bestanden, in dem der Kommission das Recht auf Rückzahlung zugesprochen wurde. Es ist jedoch erst 10 Jahre später umgesetzt worden.

Neben der Anzahl der angemeldeten Beihilfen enthalten die Berichte zur Wettbewerbspolitik noch interessante Informationen über die Zielsetzung der Beihilfen. Hier dominieren die sektoralen Beihilfen deutlich, während ein geringerer Teil der Mittel in regionale Beihilfen fließt. Horizontale Beihilfen, die nicht auf spezifische Sektoren zielten, spielten in den 1970er Jahren keine Rolle. Selbst Beschäftigungsmaßnahmen waren auf bestimmte Industriezweige ausgerichtet. Diese Art der Industriepolitik führte zu einer unverhältnismäßig starken Förderung großer Unternehmen und sog. *national champions*, die vor allem im Schiffbau, der Automobil- und Stahlindustrie zu finden sind (*Sharp* 2003). Ein ökonomisches Argument für diese Art der Förderung griff vorwiegend auf steigende Skalenerträge in diesen Produktionszweigen zurück.

Mit der Einführung des Binnenmarktes während der 1980er Jahre, der generell die Rolle der EU-Kommission und ihre Unabhängigkeit von nationalen Einflüssen stärkte, änderte sich die Beihilfepolitik. Die Kommission verlangte von den Mitgliedsstaaten, die sektoralen Beihilfen zu reduzieren und stattdessen in horizontale Maßnahmen umzulenken. Es handelt sich hier um eine Vorwegnahme des *more economic approach*, der formal erst im *action plan* staatlicher Beihilfen im Jahre 2005 von der Kommission beschlossen wurde (*Haucap/Schwalbe* 2011, S. 25 ff.). Um eine höhere Effizienz im Hinblick auf Wohlfahrtssteigerung und Vermeidung von Marktversagen zu erreichen, sollten staatliche Beihilfen sektorübergreifend vergeben werden und vor allem dem Ziel der Verbesserung der internationalen Wett-



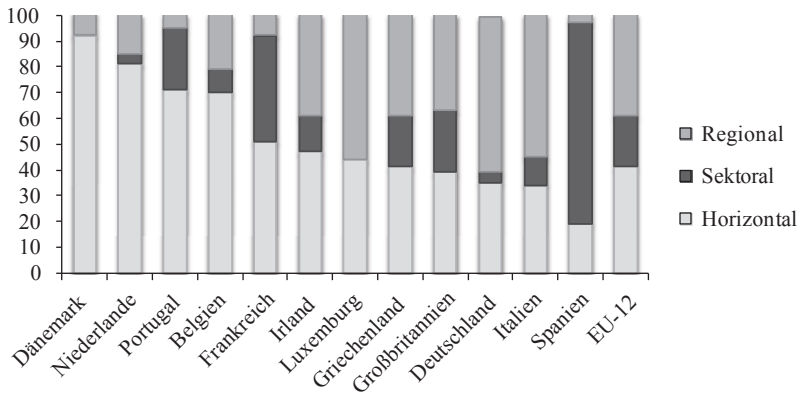


Abbildung 2: Anteil horizontaler, sektoraler und regionaler Beihilfen in den EU-12-Mitgliedsstaaten, in% im Durchschnitt der Jahre 1986–1988, Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union im verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren (1990)<sup>3</sup>

bewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft dienen. Statt einzelner Industriezweige sollten Forschung und Entwicklung, Investitionen in Humankapital sowie die Förderung von Unternehmensgründungen mit Staatsbeihilfen unterstützt werden. Ein Überblick für die 1980er Jahre (siehe Abbildung 2) zeigt, dass einige Mitgliedsstaaten schon zu diesem Zeitpunkt zu einer stärker horizontal ausgerichteten Subventionspolitik übergegangen sind (Dänemark, Niederlande), andere hingegen noch stark sektoral fördern (Frankreich, Spanien), während zum Beispiel Deutschland und Italien vor allem Regionalförderung betreiben. Die vorherrschenden Sektoren sind traditionell immer noch Kohle und Stahl, Schiffbau und die Textilwirtschaft. Für diese Sektoren geben Irland, Italien, Frankreich und Großbritannien mehr als 1 Prozent ihres Bruttosozialprodukts aus (*Europäische Kommission* 1989). Insbesondere in Südeuropa lässt sich ein starkes Festhalten an sektoralen und regionalen Staatsbeihilfen feststellen. Der komplexe und sich schnell anpassende Charakter der Abhängigkeit der Märkte und die Informationsprobleme die mit *government failure* verbunden sind, führten dazu, dass die EU eher einen pragmatischen, horizontalen Ansatz bezüglich der Industriepolitik verfolgte. Im Hinblick auf staatliche Beihilfen zeigt sich jedoch, dass „[t]he idea that the government can disengage from specific policies and

<sup>3</sup> Im Vergleich zur Europäischen Kommission subsumieren wir regionale Beihilfen nicht unter den Begriff horizontale Beihilfen. Vielmehr differenzieren wir zusätzlich regionale Beihilfen, da sie selektiv sind und nicht allen Unternehmen zugänglich. Auch die *OECD* befand, dass sich viele regionale Beihilfemaßnahmen nur an bestimmte Sektoren oder Unternehmen richten (*OECD* 2010).

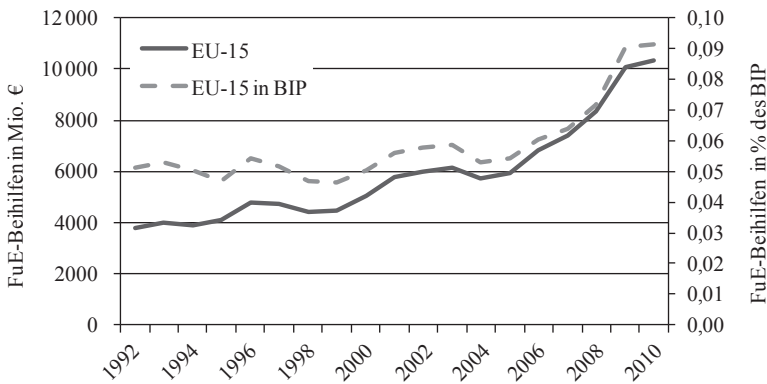


Abbildung 3: Beihilfen für FuE in Mio. Euro und in % des BIP, 1992–2010, Bericht der Kommission, Anzeiger für staatliche Beihilfen, statistische Tabellen (1992–2010)

just focus on providing broad-based support to all activities in a neutral way is an illusion“ (Hausmann/Rodrik 2006, S. 24).

Erst in den 1990er Jahren sinken die Staatsbeihilfen per Saldo und es findet eine Umschichtung hin zu horizontalen Beihilfen statt. Mitte der 1990er Jahre wurde etwa die Hälfte der Beihilfen EU 15 weit für horizontale Beihilfen ausgegeben. Insbesondere steigt der Anteil wie auch die Summe der Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Abbildung 3 zeigt, dass sich die Ausgaben sowie ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt mehr als verdoppelt haben.

#### D. Staatsbeihilfen und die Osterweiterung der Europäischen Union

Die neuen EU-Mitgliedsstaaten Osteuropas standen in einer langen Tradition von Staatsinterventionen im System der Planwirtschaft. Dass es überhaupt staatliche Beihilfen in einem System staatseigener Betriebe gegeben hat, mag widersprüchlich klingen, ist jedoch verständlich, da diese dazu dienten, die Verluste einzelner Staatsbetriebe, die sich aus dem verzerrten Preissystem, das sich nicht an Angebot und Nachfrage orientierte, auszugleichen. Darüber hinaus stellten Subventionen die Vollbeschäftigung sicher. Neben dem Unternehmenssektor wurden auch private Haushalte bezuschusst, teils indirekt durch Preissubventionen für zum Beispiel Konsumgüter und Energie, teils aber auch direkt wie durch Wohngeld. Das Ausmaß dieser direkten und indirekten Subventionen war immens und wird von Schaffer

(1995) im Fall Polens, der Tschechoslowakei und Ungarns auf 15 bis 25 Prozent des Bruttosozialprodukts geschätzt. Der größte Teil dieser Subventionen war sektor- und industriespezifisch und floss in staatliche Großbetriebe und Kombinate. Ähnlich wie in Westeuropa setzte erst in der Mitte der 1980er Jahre ein Übergang zu mehr horizontalen Maßnahmen ein, allerdings ging deren Anteil bis Mitte der 1990er Jahre nicht über 50 Prozent hinaus.

Zwar führten einige osteuropäische Staaten die Subventionen schon in den 1980er Jahren zurück, der große Schnitt fand jedoch erst mit dem Beginn der Transformation zur Marktwirtschaft in den 1990er Jahren statt. Neben diesem generellen Schnitt wurden aber auch neue Initiativen wie der Aufbau einer zuvor kaum vorhandenen mittelständischen Industrie in erster Linie mit steuerlichen Anreizen gefördert. Außerdem wurde durch neue Beihilfen versucht, ausländische Direktinvestitionen anzuziehen und den Export zu fördern (siehe *OECD* 1998). Diese Neuorientierung führte zu einem Anstieg der horizontalen Maßnahmen. Parallel zu dieser Entwicklung zogen die Schwierigkeiten der Transformation in der Anfangsphase allerdings auch einen Anstieg der staatlichen Beihilfen nach sich. Hier handelte es sich vornehmlich um Rettungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen, die *ad hoc* gewährt wurden, um Arbeitsplätze und Unternehmen zu erhalten. Damit fehlte diesen Maßnahmen allerdings jegliche langfristige Entwicklungsperspektive. Es handelte sich häufig um die Gewährung von Steuerrückständen, die einen graduellen Übergang zur Gewinnung der Wettbewerbsfähigkeit im neuen marktwirtschaftlichen Umfeld ermöglichen sollte. Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass das Niveau der staatlichen Beihilfen in Osteuropa trotz eines anfänglichen Rückgangs im Durchschnitt deutlich über dem Niveau in der Europäischen Union lag (*Schwartz/Clement* 1999).

Dies änderte sich mit den Verhandlungen der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) zum Beitritt zur Europäischen Union. Nach der ersten Phase der Reduzierung von Subventionen, die durch die Transformation zur Marktwirtschaft und damit in Unabhängigkeit von externer Kontrolle weitgehend in nationaler Eigenregie angetrieben worden war, waren die Beitrittsländer nun gezwungen, sich der Gesetzgebung und dem Institutionengefüge der Europäischen Union anzupassen. Im Hinblick auf die Beihilfenkontrolle musste die bisherige Industriepolitik neu aufgestellt und die Ausgabenpolitik des Staates transparent gemacht werden (*Atanasiu* 2001). Nahezu gleichzeitig zu den Beitrittsverhandlungen mit den osteuropäischen Staaten veröffentlichte die Europäische Kommission im Jahr 2005 ihren *Aktionsplan staatliche Beihilfen* mit dem Ziel der weiteren Konsolidierung und Umsetzung des Ziels „weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen“. Dieser Aktionsplan sollte die Vision des Vertrages von Lissabon,

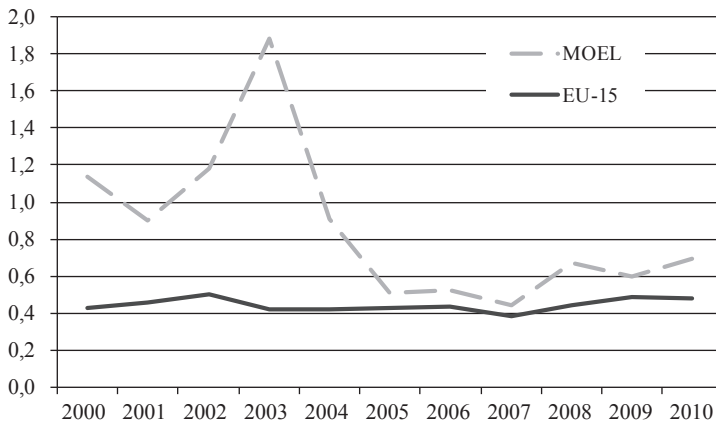


Abbildung 4: Staatliche Beihilfen in % des BIP in der EU-15 und in den neuen Mitgliedsländern (MOEL), 2000–2010, Bericht der Kommission, Anzeiger für staatliche Beihilfen (2009)

der Europa zur wettbewerbsstärksten Wirtschaftsmacht in der Welt machen sollte, unterstützen (*Wishlade* 2006, S. 233).

Abbildung 4 zeigt, dass die osteuropäischen Beitrittsländer ihren Anteil der Beihilfen im Jahre 2000 bereits auf ca. 1 Prozent Anteil am Bruttoinlandsprodukt reduziert hatten. Allerdings lag dieser Anteil immer noch über dem Doppelten dessen, was im Durchschnitt in der *alten* Europäischen Union an Staatsbeihilfen gezahlt wurde. Dort hält sich der Anteil bei etwa 0,5 Prozent über die Jahre 2000 bis 2010. Kurz vor dem Beitritt steigt der Anteil in Osteuropa jedoch noch einmal stark an. Dies kann als *letzte Chance* interpretiert werden, noch einmal Staatsbeihilfen zu vergeben, bevor es der endgültige Beitritt mit der Übernahme des *aquis communautaire* unmöglich machen würde. Der Aktionsplan hatte sich hingegen nicht auf das Niveau der Beihilfen ausgewirkt, im Gegenteil, ab 2007 steigen die Staatsbeihilfen wieder an, im Osten etwas stärker als im Westen.

Allerdings dürfen die osteuropäischen Länder nicht als homogener Block angesehen werden. So hat Estland im gesamten Beobachtungszeitraum so gut wie keine Staatsbeihilfen vergeben, während der Anteil in Ungarn auch nach dem EU-Beitritt weiter ansteigt. Polen und die Tschechische Republik haben ihren Anteil auf EU-Durchschnittsniveau reduziert. Insgesamt können im Hinblick auf Osteuropa zwei Phasen der Rückführung staatlicher Subventionen unterschieden werden: 1. die Transformationsphase und 2. die Beitrittsphase. Allerdings muss beachtet werden, dass das Gesamtniveau staatlicher Ausgaben zugunsten nationaler Industrien in der erweiterten EU

(EU-27) im Jahr 2010 immer noch bei 55 Milliarden Euro lag – trotz reformierter Förderungspolitik.

Die Reform der Beihilfepolitik erfolgt vor allem auch im Hinblick auf das zweite Element des Aktionsplans: „besser ausgerichtete Beihilfen“. Um den Zielen der *Lissabon Agenda* und sukzessiv der *Europa 2020 Strategie* gerecht zu werden, sind die nationalen Regierungen aufgefordert, ihre Beihilfen in horizontale Maßnahmen umzustrukturieren. Subventionen sollen nicht mehr an bestimmte Sektoren und einzelne Unternehmen vergeben werden, sondern sektorübergreifend ausgeschrieben werden. Dies entspricht dem ökonomischen Kalkül, nach dem sektorspezifische Industriepolitik den Wettbewerb verzerrt, unrentablen Unternehmen den Marktaustritt verwehrt und die effiziente Allokation von Ressourcen verhindert.

Hier zeigt sich in der Tat eine deutliche Verschiebung von sektorspezifischer Förderung hin zu horizontalen Maßnahmen in West- und Osteuropa. Die Anteile sind jedoch noch immer unterschiedlich. So hat sich die sektorale Förderung über die letzten zehn Jahre in Osteuropa von zunächst 60 Prozent auf 28 Prozent in 2010 halbiert. In Westeuropa (EU-15) hat sich der Anteil ebenfalls halbiert, nämlich von 31 auf 14 Prozent im selben Zeitraum. Entsprechend haben sich die horizontalen Beihilfen von 21 auf 41 Prozent in Osteuropa verdoppelt und sind im Westen von 47 auf 61 Prozent angestiegen. Allerdings wird die horizontale Förderung in der EU-15 von Forschungs- und Entwicklungs- sowie Umweltförderung dominiert, während in den neuen Beitrittsländern vor allem Beihilfen zur Erhöhung der Beschäftigung gezahlt werden. Die weiterhin bestehenden Unterschiede zwischen Ost- und Westeuropa sind zum Teil auf Regionalbeihilfen, aber auch auf die noch fortdauernde Umstrukturierung und Privatisierung in Osteuropa, zurückzuführen.

Aus einer gesamteuropäischen (EU-27) Perspektive ist jedoch auffallend, dass anstatt eines Ost-West Vergleichs die Diskrepanz zwischen Nord- und Südeuropa gravierender ausfällt. So entsprechen die horizontalen Beihilfen in den baltischen Staaten eher dem Anteil in Skandinavien (nahezu 100 Prozent), während Polen, Ungarn, Rumänien, die Slowakei und Slowenien eher den südeuropäischen Proportionen ähneln (*Zahariadis* 2010). Generell haben sich die Ziele der Beihilfen an den Vorgaben der *Lissabon Agenda* bzw. der *Europa 2020 Strategie* ausgerichtet, wenngleich im Süden Europas nur in geringem Maß. Dieser Gesamtüberblick gewährt jedoch nur einen ersten Einblick.

Im Hinblick auf eine unabhängige Beihilfenkontrolle durch die Europäische Kommission sind jedoch Niveau und Proportion weniger aussagefähig als die eingeleiteten Prüfverfahren selbst. Besonders interessant sind die Fälle, in denen die Kommission Bedenken bezüglich bestimmter Beihilfen äußerte und anschließend positive oder auch negative Entscheidungen fällt.

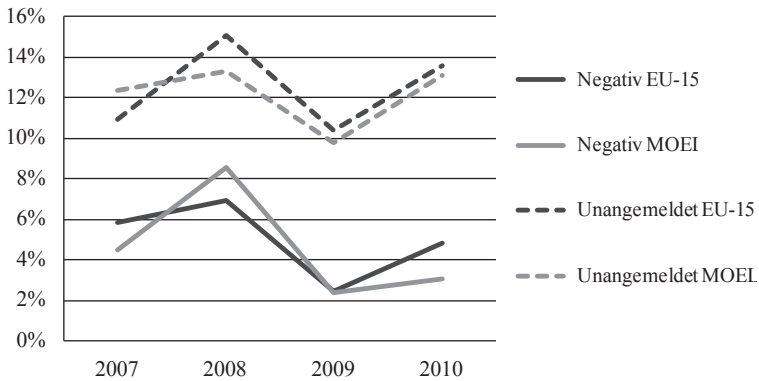


Abbildung 5: Anteil an nicht angemeldeten Beihilfen und negativen Entscheidungen, differenziert nach MOEL und EU-15-Mitgliedsstaaten, 2007–2010, Datenbank der Europäischen Kommission (state aid register), eigene Berechnungen<sup>4</sup>

te. Der Höchststand des Anteils formaler Prüfverfahren der MOEL wurde im Beitrittsjahr 2004 erreicht und hat sich danach auf der Hälfte dieses Niveaus bei ca. 7 Prozent stabilisiert. Die Anzahl einfacher Verfahren hat sich allerdings verdreifacht, wobei in den meisten Fällen kein Einwand erhoben wurde. Wiederum ist auch hier eine differenzierte Betrachtung angebracht, da es in Estland und Litauen überhaupt keine Verfahren gab, während Spitzenreiter Rumänien einen Anteil von 28 Prozent vorzuweisen hat und auch Polen und Ungarn mit 10 Prozent deutlich über dem Durchschnitt liegen. Insgesamt zeigt die Entwicklung der Verfahren, dass die EU-Wettbewerbsbehörde keine Zurückhaltung in den neuen Mitgliedsländern walten lässt.

Am aussagefähigsten ist ein Vergleich der negativ entschiedenen Prüfverfahren, in denen die Beihilfen also rechtswidrig sind und bei vorzeitiger Auszahlung zurückgezahlt werden müssen. Abbildung 5 zeigt, dass der Anteil der negativen Entscheidungen in Osteuropa lediglich einem Drittel des westlichen Anteils entspricht und in der Tat fast immer positiv entschieden wird. Auch der Anteil aufgedeckter unangemeldeter Beihilfen ist in den neuen Mitgliedsstaaten lediglich halb so hoch wie in den alten Mitgliedsstaaten. Eine ähnliche Untersuchung zu Verstößen gegen EU-Recht im Allgemeinen kam zu vergleichbaren Ergebnissen: Alle neuen Mitgliedsländer schnitten „surprisingly good“ ab, da „virtually all of the new member states outperformed all of the old members“ (*Sedelmeier* 2008, S. 806 f.). In den vorgestellten Statistiken erscheinen die neuen EU-Mitgliedsstaaten im

<sup>4</sup> Maßnahmen betreffend das verarbeitende Gewerbe und Dienstleistungen.

Vergleich zu den EU-15-Staaten als *Musterknaben*. Dennoch ist allein auf Basis der Statistik die Möglichkeit nicht auszuschließen, dass die neuen Beitrittsländer ggf. auch aufgrund von Übergangsregelungen besser dastehen. Die Überprüfung dieser Möglichkeit erfordert komplementär zur bisherigen quantitativen Analyse eine qualitative Herangehensweise und soll im folgenden Abschnitt anhand von Fallstudien erfolgen.

### **E. Fallstudien: Staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung**

Die Daten der Europäischen Kommission zur Anzahl der Entscheidungen und zum Umfang der Beihilfen geben einen ersten Überblick über die Subventionspolitik der einzelnen Mitgliedsländer und die Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission. Die Frage einer unabhängigen Subventionskontrolle lässt sich somit aber nur schwer *messen* und beantworten. Hierfür bieten sich jedoch Fallstudien an. Sie ermöglichen eine tiefere Analyse einzelner Entscheidungen anhand von quantitativen Kennzahlen nur schwer erfassbarer Kriterien. Dabei können sie drei Funktionen erfüllen: als Motivation für theoretische Forschungsfragen, als Illustration eines vermuteten Zusammenhangs oder als Inspiration für die Entwicklung theoretischer Überlegungen (Siggelkow 2007). Für die Fallstudien ausgewählt wurden Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Beihilfemaßnahmen zur Rettung und Umstrukturierung haben häufig eine politische Dimension. Betrifft es große Unternehmen sind auf einen Schlag viele Arbeitsplätze gefährdet. Gerade in strukturschwachen Regionen sind solche Arbeitsplätze rar, sodass seitens der Politik häufig alle Möglichkeiten genutzt werden, diese Arbeitsplätze zu retten. Gerade bei diesen Fällen ist die Unabhängigkeit der Kontrollinstanz von besonderer Bedeutung, da ökonomische Kriterien bei Rettungsmaßnahmen teilweise nur eine untergeordnete Rolle spielen. Schließlich spielte bei der Auswahl der Fallstudien auch eine Rolle, dass im Bereich der Rettungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen bereits zahlreiche Fälle in den MOEL-Ländern existieren, wodurch ein Vergleich mit den alten Mitgliedsländern möglich ist.

### **I. Anmeldung der Beihilfen**

Beihilfemaßnahmen zur Rettung und Umstrukturierung müssen bei der Europäischen Kommission angemeldet werden und zwar bevor sie ausgezahlt werden. Erst nachdem die Kommission die Beihilfe genehmigt hat, darf diese auch ausgezahlt werden (Art. 108 Abs. 3 AEUV). In den vergangenen Jahren haben Mitgliedsstaaten häufig gar nicht oder zu spät angemel-

det, nachdem bereits Gelder ausbezahlt wurden. So gab es im Zeitraum 2000 bis November 2012 insgesamt 417 Entscheidungen der Kommission, die Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen betrafen. Davon waren 132 Maßnahmen<sup>5</sup> (32%) nicht oder zu spät angemeldet bzw. die Beihilfe wurde zu früh ausbezahlt. Lückenhafte Meldungen der Mitgliedsstaaten erschweren jedoch eine unabhängige, transparente Kontrolle der Beihilfen.

Dagegen ist die Arbeit der Europäischen Kommission gut dokumentiert. Zum einen in den halbjährlichen Berichten über staatliche Beihilfen (sog. Beihilfeanzeiger; Bericht der Kommission, Anzeiger für staatliche Beihilfen), zum anderen in den Berichten zur Anwendung über die Wettbewerbsregeln in der EU. Hier werden jedoch hauptsächlich Statistiken und Zusammenfassungen einzelner bedeutender Fälle veröffentlicht. Detaillierte Informationen zu eingeleiteten Verfahren und den einzelnen Entscheidungen werden aber im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht, aufgrund der heterogenen und komplexen Sachverhalte ist es jedoch sehr aufwändig, die Tätigkeit der Kommission zu beurteilen (*Kallfass* 2001). Daher werden im Folgenden anhand der Kriterien der Leitlinien zur Rettung- und Umstrukturierung exemplarisch einige Entscheidungen herausgegriffen, die einerseits die Unabhängigkeit der Kommission unterstreichen, andererseits werden aber auch kritische Fälle aufgezeigt.

## II. Die Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung

Aus ökonomischer Sicht verzerren Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung den Wettbewerb innerhalb der EU besonders. Derartige Beihilfen verhindern, dass notwendige Marktberichtigungen erfolgen, ineffizient produzierende Unternehmen bleiben durch künstliche Maßnahmen auf Kosten wettbewerbsfähiger Unternehmen länger am Markt; Überkapazitäten bleiben bestehen (*Europäische Kommission* 1999). Die EU-Kommission hat daher 1994 Leitlinien veröffentlicht, die die Voraussetzungen für derartige Beihilfen spezifizieren.<sup>6</sup> Diese Leitlinien wurden seitdem 1999 und 2004 modifiziert.<sup>7</sup> Mit den erneuerten Leitlinien verfolgte die Kommission jeweils das Ziel, Beihilfen dieser Form an zunehmend strengere Auflagen zu knüpfen.

Die Leitlinien von 2004 legen im Einzelnen fest, unter welchen Voraussetzungen staatliche Beihilfen an Unternehmen in Schwierigkeiten durch die Europäische Kommission genehmigt werden. In den neuen Leitlinien wur-

---

<sup>5</sup> Datenbank der GD Wettbewerb, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy\\_area\\_id=3](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3).

<sup>6</sup> Amtsblatt EG Nr. C 368 vom 23.12.1994.

<sup>7</sup> Amtsblatt EG Nr. C 288 vom 9.10.1999; Amtsblatt EG Nr. C 244 vom 1.10.2004.



den insbesondere die Anforderungen für Umstrukturierungsbeihilfen erhöht: Der *one-time-last-time*-Grundsatz wurde verschärft, die Anforderungen an die Selbstbeteiligung der Unternehmen wurden erhöht und die Kompensationsleistungen wurden ausgeweitet.

Der *one-time-last-time*-Grundsatz ist bereits seit 1994 in den Leitlinien verankert. Die Kommission hat hier in der Vergangenheit aber immer wieder Ausnahmen ermöglicht. Insbesondere größere Unternehmen wie etwa Air France<sup>8</sup> oder Philipp Holzmann AG<sup>9</sup> scheinen hier profitiert zu haben. In beiden Fällen wurden erneut Beihilfen gezahlt, während das Prüfverfahren noch lief. Im Fall Crédit Lyonnais<sup>10</sup> wurden weitere Umstrukturierungsbeihilfen genehmigt, nachdem bereits zuvor je einmal Umstrukturierungs- und Rettungsbeihilfen durch die Kommission bewilligt wurden. Voraussetzung für die Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt war die Erbringung einschneidender und umfangreicher Gegenleistungen (*Soltész/Marquier* 2005). Auch im Fall Fairchild Dornier GmbH<sup>11</sup> wurden zwei Rettungsmaßnahmen durchgeführt, eine abschließende Beurteilung der Kommission zum zweiten Rettungspaket blieb jedoch aus, da das Unternehmen zu diesem Zeitpunkt bereits liquidiert war und somit das Untersuchungsverfahren der Kommission gegenstandslos war. Neben diesen mehrmaligen Rettungs- bzw. Umstrukturierungsbeihilfen ist es dagegen nicht unüblich und auch durch die Leitlinien abgedeckt, eine dem Unternehmen zunächst gewährte Rettungsbeihilfe im Anschluss an die Sechs-Monatsfrist in eine Umstrukturierungsbeihilfe umzuwandeln. So hat das Unternehmen sechs Monate Zeit einen Umstrukturierungsplan auszuarbeiten sowie einen privaten Investor zu suchen. Seit dem Jahr 2000 haben 22 Unternehmen zunächst eine Rettungsbeihilfe erhalten, die dann im Anschluss in eine Umstrukturierungsbeihilfe umgewandelt wurde.

Eine weitere Voraussetzung für die Gewährung derartiger Beihilfen stellt der substanzielle Eigenbeitrag eines privaten Investors dar. Vor dem Jahr 2004 existierte hier ein großer Ermessensspielraum seitens der Kommission bei der Beurteilung des angemessenen Eigenbeitrags. So lag der Eigenbeitrag bei Philipp Holzmann<sup>12</sup> bei 90% während er bei LTU<sup>13</sup> nur bei 40% lag. Mit den neuen Leitlinien von 2004 wurde dieser Beitrag jedoch kon-

---

<sup>8</sup> Kommission, Entscheidung v. 27.07.1994; Amtsblatt EG 1994 Nr. L 254, S. 73 ff.

<sup>9</sup> Kommission, Entscheidung v. 8.05.2001; Amtsblatt EG 2001 Nr. L 248, S. 46 ff.

<sup>10</sup> Kommission, Entscheidung v. 20.05.1998; Amtsblatt EG 1998 Nr. L 221, S. 28 ff.

<sup>11</sup> Kommission, Entscheidung v. 7.05.2004; Amtsblatt EG 2004 Nr. L 357, S. 36 ff.

<sup>12</sup> Kommission, Entscheidung v. 8.05.2001; Amtsblatt EG 2001 Nr. L 248, S. 46 ff., Rn. 104.

<sup>13</sup> Kommission, Entscheidung v. 19.03.2003; Letter to the Member State, Rn. 24.

ketisiert: Im Regelfall wird die Kommission bei kleineren Unternehmen einen Mindestbeitrag von 25%, bei mittleren Unternehmen von 40% und bei großen Unternehmen von 50% als ausreichend ansehen. In außergewöhnlichen Umständen und in Härtefällen, die der betreffende Staat nachzuweisen hat, kann die Kommission ausnahmsweise einen geringeren Beitrag akzeptieren. Ermessensspielräume erhöhen immer eine mögliche Einflussnahme politischer Akteure. Zwar wird durch die Regeln von 2004 der Ermessensspielraum eingeschränkt und eine unabhängige Entscheidung durch feste Richtwerte ermöglicht, aber es sind immer noch Ausnahmen möglich, auf die sich eine Regierung im Zweifel berufen kann.

### **III. Beihilfen in den Mitgliedsländern Mittel- und Osteuropas (MOEL)**

Im Zuge der Transformation und der Privatisierung der zahlreichen Staatsunternehmen wurden in den MOEL zahlreiche Beihilfen gewährt (*OECD* 1998). Mit deren Beitritt in die Europäische Union übernahm jedoch wie für alle Mitgliedsländer die EU-Kommission die Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Beihilfen. Obwohl sich die MOEL gut vorbereitet sahen, (u. a. auch durch die Übergangsregelungen, vorzeitige Anmeldungen von Beihilfen etc). dauerte es nicht lange, bis die erste negative Entscheidung über eine nicht rechtmäßige Beihilfe in den MOEL erging. Der Fall der drei polnischen Schiffswerften bekam auch nicht zuletzt aufgrund der politischen Implikationen sehr viel Aufmerksamkeit.

Bereits ein Jahr nach dem EU-Beitritt, am 1. Juni 2005, veröffentlichte die EU-Kommission ihre Entscheidung bezüglich der staatlichen Beihilfen zugunsten der Werften in Danzig, Stettin und Gdingen das förmliche Prüfverfahren einzuleiten (*European Commission* 2005). Bereits seit dem Jahr 2002 hatten die drei Werften von zahlreichen Beihilfen profitiert, u. a. Bürgschaften, Kredite, Steuerabschreibungen und Kapitalzuführungen, insgesamt summierten sich die Beihilfen auf mehrere Milliarden Euro. Im Gegensatz zu anderen Industriezweigen bzw. anderen Mitgliedsländern hatte Polen trotz der Größe und Bedeutung der polnischen Schiffbauindustrie keine Übergangsregelungen für diesen Sektor ausgehandelt.

Die Untersuchungen dauerten schließlich mehr als drei Jahre, zwischenzeitlich wurde der Fall auch auf politischer Ebene zwischen der damaligen EU-Kommissarin für Wettbewerb *Neelie Kroes* und dem polnischen Premierminister verhandelt (*Blauberger* 2009). Im November 2008 veröffentlichte die Kommission schließlich zwei ihrer drei Entscheidungen, mit dem Ergebnis, dass die Beihilfen für die Werften in Stettin und Gdingen rechtswidrige Beihilfen darstellen und daher zurückgezahlt werden müssen.

Bereits seit den 1990ern befanden sich die beiden Werften in Schwierigkeiten. Im April 2004 meldete Polen eine Umstrukturierungsbeihilfe für die beiden Werften an, woraufhin die Kommission das förmliche Prüfverfahren im Juni 2005 eröffnete. Solche Beihilfen müssen jedoch auf umfassenden Umstrukturierungsplänen fußen, die die Kommission gleichzeitig anforderte und die im September 2005 bzw. 2006 von Polen verspätet eingereicht wurden. Nach Auswertung dieser Pläne kam die Kommission zu dem Schluss, dass keiner der Pläne ein langfristiges Überleben der Werften sicherstellen würde. Zudem würde die Umstrukturierung allein aus staatlichen Mitteln bezahlt, die rechtlichen Regeln erfordern jedoch einen „substanziellen Beitrag“ des Unternehmers. Die Kommission betrachtete daher die Beihilfen als rechtswidrige Beihilfen und forderte die Rückzahlung von 3,3 Mrd. Euro. Polen wollte diese Rückzahlung mit der Liquidierung der Werften erzielen. Jedoch fanden sich kaum Käufer für das verbliebene Vermögen, sodass die Rückzahlung nicht vollständig erfolgte. Ende 2009 mussten die Werften Insolvenz anmelden. Interessanterweise veröffentlichte die Kommission die beiden negativen Entscheidungen erst im Oktober 2009, kurz nachdem Polen, nach langem Widerstand, den Vertrag von Lissabon unterzeichnete.

Im Gegensatz dazu hatte die Kommission im Juli 2009 zahlreiche Beihilfemaßnahmen zugunsten der Werft in Danzig genehmigt.<sup>14</sup> Das Unternehmen war im Jahr 2007 erfolgreich privatisiert worden. Die Finanzierung der Umstrukturierung erfolgte in Danzig im Wesentlichen aus privaten Mitteln, der Betrag der staatlichen Beihilfen belief sich auf „nur“ 251 Mio. Euro. Der Eigenbeitrag des Investors lag bei 40%. Wie die Kommission in ihrer Entscheidung ausführt, liegt dies zwar unter dem Grenzwert von 50%, der für große Unternehmen entsprechend der Leitlinien von 2004 vorgeschrieben ist, jedoch wird unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausnahme hiervon gebilligt. So schlussfolgerte die Kommission, dass der Beitrag in diesem Fall nicht höher hätte sein können: Das Unternehmen befand sich bereits seit langem in Schwierigkeiten, auch nach dem Beitritt Polens zur EU befand sich das Unternehmen bis 2007 in staatlichem Besitz, sodass jede Zahlung als staatliche Beihilfe zu werten war. Auch die gescheiterten Privatisierungen der anderen beiden Werften wurden als Begründung für die schwierige Suche nach einem Privatinvestor herangezogen. Aufgrund dieser Voraussetzungen kam die Kommission hier zu dem Schluss, dass der Eigenbeitrag erheblich ist und ein privater Investor nicht mehr hätte leisten können.

Wie bereits in Abschnitt A und B beschrieben, haben sich die Voraussetzungen für die Genehmigung von Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen

---

<sup>14</sup> Kommission, Entscheidung v. 22.07.2009; Amtsblatt EG 2010 Nr. L 81, S. 19 ff., insbesondere Rn. 277–278.

in den vergangenen Jahren für alle Industriezweige deutlich verschärft. Aus ökonomischer Perspektive verzerren Beihilfen an Unternehmen in Schwierigkeiten die Wettbewerbsbedingungen ganz besonders. Notwendige Marktbereinigungen werden verhindert, ineffizient produzierende Unternehmen bleiben durch künstliche Maßnahmen auf Kosten wettbewerbsfähiger Unternehmen länger am Markt bestehen; auch Überkapazitäten bleiben bestehen, wie der Wettlauf der Produktionsbeihilfen im Schiffbau zeigte.

Ein weiterer Fall in den MOEL betrifft staatliche Beihilfen zugunsten des Konsumgüterherstellers Frucona Košice (FK), ein mittelständisches Unternehmen im Osten der Slowakei. FK war in der Herstellung von alkoholischen Getränken und Spirituosen, alkoholfreien Getränken, Obst- und Gemüsekonserven tätig. Im Jahr 2004 hatte FK Steuerschulden in Höhe von 17 Mio. Euro angehäuft. Das Unternehmen stellte daraufhin im Rahmen des Insolvenzrechts einen Antrag auf einen Vergleich mit den Gläubigern zum Abbau der Steuerschulden, wobei FK einen Teil der Schuld begleicht und der Rest abgeschrieben wird. Im Juli 2004 genehmigte das Finanzamt 65% der Steuerschulden abzuschreiben (11 Mio. Euro).

Im Juli 2005 eröffnete die Kommission das formale Prüfverfahren. Im Juni 2006 wurde die Entscheidung veröffentlicht.<sup>15</sup> Darin befand die Kommission, dass FK eine unrechtmäßige Beihilfe erhalten hatte und forderte daraufhin deren Rückzahlung. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass das Finanzamt nicht wie ein kommerzieller Kreditgeber auf dem freien Markt gehandelt hatte. Der Erlass der Steuerschuld in Höhe von 65% stellt demzufolge eine staatliche Beihilfe dar. Im Rahmen der Prüfung einer solchen Maßnahme waren die Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien anzuwenden. In ihrer Prüfung befand die Kommission jedoch, dass der Eigenbeitrag des Unternehmens nicht ausreichte, da die nach dem Vergleich verbleibenden Forderungen die dem Empfänger zugänglichen Finanzquellen überstiegen. Die Beihilfe war somit auch nicht auf das notwendige Mindestmaß begrenzt.

Das Unternehmen reichte jedoch gegen die Entscheidung vor dem Europäischen Gerichtshof (Fall T-11/07) Klage ein. Diese wurde in allen Punkten abgewiesen. Da die Beihilfe im Anschluss auch 29 Monate nach Veröffentlichung der Entscheidung noch nicht zurückgezahlt worden war, brachte die Kommission im Mai 2009 nunmehr ihrerseits den Fall vor den Europäischen Gerichtshof (Fall C-507/08). Das Gericht kam im Dezember 2010 zu dem Schluss, dass die Slowakei „nicht innerhalb der festgesetzten Frist alle Maßnahmen ergriffen hat, die erforderlich sind, um die in dieser Entscheidung bezeichnete rechtswidrige Beihilfe von ihrem Empfänger zurückzufor-

---

<sup>15</sup> Kommission, Entscheidung v. 7.04.2006; Amtsblatt EG 2007 Nr. L 112, S. 14 ff.

dern“ (Rn. 65). Bis zum November 2012 wird die rechtswidrige Beihilfe in den Statistiken der Europäischen Kommission jedoch als noch nicht zurückgezahlt geführt.

Solch offene Rückzahlungen haben eine lange „Tradition“ in der Europäischen Beihilfekontrolle, wenn auch die Anzahl der offenen Fälle in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist. Neben FK haben die MOEL drei weitere offene Rückzahlungsforderungen (alle drei betreffen Polen), während in den alten Mitgliedsländern zum Juni 2011 55 Fälle offen waren. Der älteste Fall datiert dabei auf eine Entscheidung aus dem Jahr 1998 zurück.

Anhand dieser Beispiele bezüglich staatlicher Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen zeigt sich, dass die Wettbewerbsbehörde überwiegend aber eben nicht immer unabhängig handelt. Alte und neue Länder werden jedoch gleich behandelt. Dagegen bestehen vermutlich für große Unternehmen aus größeren Mitgliedsländern mehr Möglichkeiten Einfluss zu nehmen (siehe Beispiele zur Nichtbeachtung des *one-time-last-time* Grundsatzes). Zudem müssen teilweise Veröffentlichungen von Entscheidungen zeitlich verschoben werden, um andere Interessen nicht zu gefährden (polnische Schiffswerften), was jedoch an deren inhaltlichen Entscheidung nichts änderte.

## F. Fazit

Fallbeispiele wie Statistiken belegen, dass die Kommission sich im Zweifelsfall durchsetzt und daher als von den einzelnen Mitgliedsstaaten unabhängig anzusehen ist. Allerdings ist der Ermessensspielraum groß und wenngleich keine Belege vorhanden sind, darf vermutet werden, dass es zumindest den Versuch der Einflussnahme einzelner Mitgliedsstaaten gegeben hat. Im Bereich dieser Grauzone fällt dem Wettbewerbskommissar eine beachtliche Machtfülle zu. Als Exekutivorgan der Europäischen Union ist die Kommission dem Europäischen Parlament sowie dem Europäischen Rat zur Rechenschaft verpflichtet. Alternativ kann sie wie im Fall der Slowakei den Europäischen Gerichtshof anrufen. Der Ministerrat trifft normalerweise seine Entscheidungen nach dem Konsensprinzip und auch das Parlament verfährt in der Praxis ähnlich wie eine große Koalition, indem große Mehrheiten der dominierenden Parteien gesucht werden. Das Funktionieren beider Kammern ist auf Kompromisslösungen angewiesen, was der Kommission ihre besondere strategische Position als Quasiregierung Europas zukommen lässt.

Im Hinblick auf die Wettbewerbsbehörde ist aber darauf hinzuweisen, dass nationale Kartellbehörden in der Regel regierungsunabhängig sind und nicht direkt dem Ministerium unterstehen. Es ist interessant zu sehen, wie der amtierende EU-Wettbewerbskommissar seine Position versteht: „The

Treaty gives to the Commission – and to the Commission alone – the task to enforce State aid law in the internal market. (...) the shift in the focus of our control will allow us to set our own priorities, launch more *ex-officio* investigations, and look more systematically into those sectors that our practice indicates could raise competition concerns.“ (*Almunia* 2012). Die Aussage des Wettbewerbskommissars *Almunia* macht deutlich, dass die Kommission sich ihrer starken Position voll bewusst ist und nicht im Entferntesten daran denkt, davon abzurücken. Im Gegenteil, die Modernisierung der Beihilfenkontrolle wird zu weiterer Zentralisierung führen.

Normativ mag eine Trennung von Wettbewerbsbehörde und Kommission vor allem im Hinblick auf eine erhöhte Transparenz der Entscheidungen wünschenswert sein (*Budzinski* 2013), realistisch ist sie nicht. Da dies an eine Reform der Verträge der Europäischen Union gebunden wäre, ist sie lediglich im Zuge einer grundlegenden Reform des EU-Institutionengefüges denkbar.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union heutzutage von staatlicher Einflussnahme weitgehend unabhängig ist. Dies war in den Anfangsjahren der Europäischen Gemeinschaft noch anders, mangelnde Kooperation seitens der Mitgliedsländer führte zu lückenhaften Meldungen über gewährte Beihilfemaßnahmen, zudem führte die Politik der *national champions* bis in die 1970er zu zahlreichen Einzelmaßnahmen für große Unternehmen, denen auch die Kommission nicht kritisch gegenüber stand. Erst mit der Einführung des Binnenmarktes änderte sich die Einstellung der Kommission grundlegend, die Voraussetzungen für besonders wettbewerbsverzerrende Beihilfen wurden in den Folgejahren deutlich verschärft, zudem nutzte die Kommission vermehrt ihre Durchsetzungsbefugnisse und fordert unrechtmäßige Beihilfen hartnäckig zurück.

Auch im Hinblick auf die neuen Mitgliedsstaaten in Mittel- und Osteuropa zeigen sich keine Unterschiede bezüglich der Art und Weise der Beihilfenkontrolle. Allerdings konnte eine Asymmetrie zwischen Nord- und Südeuropa festgestellt werden, die ebenfalls der monetären Nord-Süd Asymmetrie entspricht. Dies betrifft allerdings nicht die Entscheidungen der Europäischen Kommission sondern die Art der Beihilfen, die in den Ländern gewährt werden. Hier kann die Kommission zwar ein Mehr an horizontalen Beihilfen fordern, die Umsetzung obliegt jedoch den Mitgliedsländern. Die fortlaufende Modernisierung der Beihilfenkontrolle läuft jedoch auf eine weitere Verschärfung der Regelungen sowie eine Konzentrierung in der Hand der Kommission hinaus. Auf diese Weise wird zwar ein EU-weites *level playing field* geschaffen, dieses entzieht sich jedoch weitgehend demokratischer Kontrolle.

## Literatur

- Almunia*, J. (2012): Presenting the State aid modernisation initiative, Reference: SPEECH/12/657, Event Date: 27.09.2012.
- Atanasiu*, I. (2001): State Aid in Central and Eastern Europe, *World Competition*, Vol. 24, No. 2, pp. 257–283.
- Blauberger*, M. (2009): Compliance with rules of negative integration: European state aid control in the new member states, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 7, pp. 1030–1046.
- Budzinski*, O. (2013): Würde eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen?, in diesem Band.
- Cini*, M. (2001): The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 2, pp. 192–207.
- Europäische Kommission* (1972): 1. Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel, 1972.
- Europäische Kommission* (1982): 11. Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel, 1982.
- Europäische Kommission* (1990): 2. Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union im verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren, Brüssel, 1990.
- Europäische Kommission* (1991): 20. Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel, 1991.
- Europäische Kommission* (1992–2010): Bericht der Kommission, Anzeiger für staatliche Beihilfen, statistische Tabellen der Jahre 1992–2010.
- Europäische Kommission* (2009): Bericht der Kommission, Anzeiger für staatliche Beihilfen.
- European Commission* (2005): Cases C17/2005, C18/2005, C19/2005: Polish Ship-yards, Commission decision of 01 June 2005, Letter to the Member State.
- Falkner*, G./*Treib*, O. (2008): Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, pp. 293–313.
- Fritsch*, M. (2011): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 8. Auflage, München.
- Gual*, J./*Jódar-Rosell*, S. (2006): Vertical Industrial Policy in the EU: An Empirical Analysis of the Effectiveness of State Aid. „la Caixa“ Economic Papers No. 1, 2006.
- Haucap*, J./*Schwalbe*, U. (2011): Ökonomische Grundlagen der Beihilfenkontrolle, in: F. Montag & F. J. Säcker (Hg.), *Münchener Kommentar zum Europäischen und Deutschen Wettbewerbsrecht*, Band III: Beihilfe- und Vergaberecht, München, S. 10–52.



- Hausmann, R./Rodrik, D.* (2006): Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament, Paper prepared for the first Blue Sky seminar organized by the Center for International Development at Harvard University on September 9, 2006.
- Hölscher, J./Stephan, J.* (2009): Competition and Antitrust Policy in the Enlarged European Union: A Level Playing Field?, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 4, pp. 863–889.
- Kallfass, H.* (2001): Beihilfenkontrolle bei Restrukturierungen und Privatisierungen, TU Ilmenau, Institut für Volkswirtschaftslehre, Diskussionspaper Nr. 21, 2003.
- Ma, T.-C.* (2010): Competition authority independence, antitrust effectiveness, and institutions, *International Review of Law and Economics*, Vol. 30, No. 3, pp. 226–235.
- Maincent, E./Navarro, L.* (2006): A Policy for Industrial Champions: From picking winners to fostering excellence and the growth of firms, European Commission, DG ENTR Industrial Policy and Economic Reforms, Papers No. 2.
- OECD* (1998): Spotlight on Public Support to Industry, Paris: OECD.
- OECD* (2010): SMEs, Entrepreneurship, and Innovation, Paris: OECD.
- Rodrik, D.* (2004): Industrial Policy for the Twenty-First Century, CEPR Discussion Paper No. 4767, 2004, London.
- Röller, L.-H./von Hirschhausen, C.* (1996): State Aid, Industrial Restructuring and Privatization in the New German Länder: Competition Policy with Case Studies of the Shipbuilding and Synthetic Fibres Industries, Discussion Paper FS IV 96 – 13, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Romer, P.* (1986): Increasing returns and long run growth, *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5, pp. 1002–1037.
- Romer, P.* (1990): Endogenous technological change, *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, pp. 71–102.
- Santa-Maria, A.* (ed.) (2007): Competition and State Aid, An Analysis of the EC Practice, Alphen a. d. Rijn.
- Schaffer, M.* (1995): Government Subsidies to Enterprises in Central and Eastern Europe: Budgetary Subsidies and Tax Arrears, CEPR Discussion Paper No. 1144, Centre for Economic Policy Research London.
- Schwartz, G./Clements, B.* (1999): Government Subsidies, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 13, No. 2, pp. 119–147.
- Sedelmeier, U.* (2008): After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe, *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, pp. 806–825.
- Sharp, M.* (2003): Industrial Policy and European Integration: lessons from experience in Western Europe over the last 25 years, Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe, Working Paper No. 30, University College London.
- Siggelkow, N.* (2007): Persuasion with Case Studies, *Academy of Management Journal*, Vol. 50, No. 1, pp. 20–24.



- Smith, M. P.* (1998): Autonomy by the Rules: The European Commission and the Development of State Aid Policy, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, No. 1, pp. 55–78.
- Soltész, U./Marquier, J.* (2005): Härtere Zeiten für notleidende Unternehmen? – Die neuen Kommissionsleitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, Heft 6, S. 241–244.
- Wishlade, F.* (2006): EU State Aid Control, in: R. Clarke/E. J. Morgan (eds), *New Developments in UK and EU Competition Policy*, pp. 232–261.
- Zahariadis, N.* (2010): Subsidizing European Industry: Is Greece the Exception?, *Comparative European Politics*, Vol. 8, pp. 244–261.

## **Korreferat zum Beitrag von Jens Hölscher, Nicole Nulsch und Johannes Stephan**

### **Unabhängige Subventionskontrolle und staatliche Beihilfen in der erweiterten Europäischen Union**

Von *Thomas Apolte*, Münster

Die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union ist ein zentraler Bestandteil der realwirtschaftlichen Integration der EU. Nach Abschaffung der Zölle und dem später im Rahmen des Binnenmarktprogramms vollzogenen Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse ist die Kontrolle der Subventionen wichtig, um den dann noch verbleibenden Spielraum für protektionistische Maßnahmen weiter einzuengen. Hierzu erscheint eine möglichst unabhängige Instanz in besonderem Maße bedeutsam, damit die Kontrolle und ggf. auch die Verbote von Beihilfen von interessengeleiteten Einflüssen auf der Ebene der EU und/oder der Mitgliedstaaten möglichst frei bleibt. Hier besteht immer der Verdacht, dass dies durch die zentrale Rolle der Europäischen Kommission nicht gewährleistet werden kann. Gleichwohl hat sich die Kommission in der Vergangenheit insgesamt recht erfolgreich um den Abbau wettbewerbsverzerrender Beihilfen bemüht.

Seit Beginn der 1990er Jahre sind durch die Integration von ehemaligen sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas neue Herausforderungen in der Beihilfenkontrolle entstanden. Diese Staaten waren von ihrer Herkunft her schon staatswirtschaftlich geprägt und mussten zudem einen insgesamt schmerzhaften Transformationsprozess durchlaufen, so dass deren politische Systeme in besonderem Maße anfällig für protektionistische Maßnahmen und hier insbesondere auch für eine protektionistisch ausgerichtete Beihilfenpolitik sein dürften.

In diesem recht komplexen Umfeld bewegt sich der Beitrag von *Hölscher, Nulsch* und *Stephan*, welcher den Anspruch erhebt, die Effekte und Implikationen zu untersuchen, welche von der EU-Osterweiterung auf die unabhängige Subventionskontrolle in der EU ausgehen. Hierzu greifen die Autoren recht weit aus: Zunächst beschreiben sie den rechtlichen Rahmen und sodann umreißen sie ausführlich die historische Entwicklung der Beihilfenpolitik über die vergangenen vier Jahrzehnte. Erst im Anschluss da-

ran widmen sie sich der Beihilfen im Zusammenhang mit der Osterweiterung, um sich schließlich auf knapp sechs Seiten drei Fallstudien zuzuwenden.

Der Beitrag trägt eine Reihe interessanter Fakten zur Historie, den rechtlichen Hintergründen und den grundlegenden quantitativen Dimensionen der Beihilfenpolitik zusammen, mit denen sich vor allem solche Leser einen schnellen Überblick verschaffen können, welche mit dem Gebiet noch wenig vertraut sind. Mit einem solchen informativen Überblick ist freilich der von den Autoren formulierte Anspruch noch nicht eingelöst, die Implikationen und Effekte der Osterweiterung auf die Beihilfenpolitik zu analysieren. Denn ein solcher Anspruch reicht dann doch noch einmal deutlich weiter: Zunächst ist der Anspruch selbst für einen kurzen Artikel etwas weit gespannt, so dass es hilfreich gewesen wäre, diesen Anspruch zu konkretisieren und damit einzugrenzen. Sodann hätte es eine explizit formulierte Fragestellung oder Leithypothese dem Leser erleichtert, den Zweck und Gang der Untersuchung zu erkennen und im Verlaufe der Lektüre im Blick zu behalten. Schließlich wäre eine konkrete empirische und/oder theoretische Methodik anzuwenden gewesen, mit welcher die Fragestellung zu bearbeiten gewesen wäre. Da es dem Beitrag an diesen Strukturierungen fehlt, kann man als Leser nicht mehr – wenngleich sicher auch nicht weniger – als den erwähnten informativen Überblick über die Beihilfenkontrolle der vergangenen Jahrzehnte erkennen.

Eine Hypothese wird dann aber doch zumindest ansatzweise herausgearbeitet, jene nämlich, wonach es eine wohlfahrtsökonomisch begrüßenswerte Tendenz hin zu horizontalen Beihilfen gibt und wonach diese Tendenz auch in den Beitrittsstaaten zu beobachten ist. Damit verbunden scheint es auch so zu sein, dass diese Tendenz offenbar von Süd- nach Nordeuropa und nicht etwa – wie man vielleicht meinen könnte – von Ost- nach West zunehmend ist. Näher beleuchtet wird aber auch dies nicht, sondern es bleibt bei kurzen Hinweisen darauf, dass sich eine solche Tendenz in den vorliegenden Daten andeutet.

Die sich im letzten Viertel des Beitrags anschließenden Fallstudien geben ebenfalls eher einen kurzen Überblick über die behandelten Fälle. Entsprechend tentativ fällt auch hier das Fazit aus. Nach dem Eindruck der Autoren zeigen die Fallstudien nämlich, dass:

- die Wettbewerbsbehörde entgegen ihrem Anspruch dann doch nicht völlig unabhängig agiert,
- alte und neue EU-Mitglieder in der Beihilfenkontrollpolitik aber immerhin gleich behandelt werden; und dass

- große Unternehmen in größeren Ländern möglicherweise erfolgreicher Einfluss auf die Beihilfenkontrolle nehmen können als kleine Unternehmen in kleinen Ländern.

Keines dieser Ergebnisse lässt sich freilich im Rahmen der jeweils sehr kurzen Präsentation der Fälle in einer belastbaren Weise belegen; sie sind allenfalls mit entsprechenden Vermutungen kompatibel. Aber selbst wenn die Fälle solche Vermutungen wirklich erhärten könnten, so lieferten sie damit freilich nichts wirklich Überraschendes. So bleibt es denn dabei, dass der Beitrag einen informativen Überblick über die Thematik bietet, der insofern auch lesenswert ist, dass die Autoren den Anspruch einer Analyse der Beihilfenpolitik im engeren Sinne dann aber doch zu hoch gesteckt haben.



## **Autoren und Herausgeberin**

*Joachim Ahrens*, Prof. Dr., PFH Private Hochschule Göttingen, Volkswirtschaftslehre – insbesondere International Economics.

*Thomas Apolte*, Prof. Dr., Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Lehrstuhl für Ökonomische Politikanalyse.

*Oliver Budzinski*, Prof. Dr., Technische Universität Ilmenau, Institut für Volkswirtschaftslehre.

*Michael Diemer*, Universität Leipzig, Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre.

*Richard Frensch*, Prof. Dr., Universität Regensburg und Institut für Ost- und Südosteuropaforschung.

*Klaus Heine*, Prof. Dr., Erasmus University Rotterdam, Jean Monnet Chair of Economic Analysis of European Law, Rotterdam Institute of Law and Economics.

*Jens Hölscher*, Prof. Dr., Bournemouth University, Bournemouth Business School.

*Jörn Kruse*, Prof. Dr., Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Institut für Wirtschaftspolitik.

*Martin Leschke*, Prof. Dr., Universität Bayreuth, Lehrstuhl VWL V Insb. Institutionenökonomik.

*Karsten Mause*, Jun.-Prof. Dr., Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft.

*Nicole Nulsch*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

*Manuel Stark*, PFH Private Hochschule Göttingen, Volkswirtschaftslehre – insbesondere International Economics.

*Johannes Stephan*, Dr., Technische Universität Bergakademie Freiberg, Lehrstuhl für Internationale Wirtschaftsbeziehungen.

*Theresia Theurl*, Prof. Dr., Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Genossenschaftswesen.

*Uwe Vollmer*, Prof. Dr., Universität Leipzig, Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre.

*Heike Walterscheid*, Prof. Dr., Duale Hochschule Baden-Württemberg Lörrach, Fakultät Wirtschaft insb. Volkswirtschaft.

*Dirk Wentzel*, Prof. Dr., Hochschule Pforzheim, Jean Monnet Chair in European Economic Integration.

*Joachim Zweynert*, Priv.-Doz. Dr., Universität Witten/Herdecke, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft.