

der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

2 | 2010

Schwerpunkt: Der Staat in der Krise

- › Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen
- › Öffentliche Finanzen im Stresstest
- › Absent alternatives and insider interests in post-crisis financial reform
- › Diskurskoalitionen in der Finanzmarktrettung
- › Power distributions in ambiguous times

Abhandlungen

- › Exploring discursive dimensions of welfare state reform
- › Bessere Leistungen mit weniger Ressourcen?
- › Lokale Wohlfahrtsarrangements zwischen Beharrung und Wandel
- › Massenmedien und Behördenimage
- › Zur Pfadabhängigkeit der Rechtsprechung des EuGH

Forschungsagenda

- › Leistungsvergleich und Benchmarking im Öffentlichen Sektor



3. Jahrgang
2. Halbjahr 2010
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

dms

der moderne staat – Zeitschrift für
Public Policy, Recht und Management

Heft 2/2010

Inhaltsverzeichnis

Editorial	247
 Schwerpunkt: Der Staat in der Krise	
<i>Anke Hassel/Susanne Lütz</i> (special editors)	Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates 251
<i>Tanja Klenk/ Frank Nullmeier</i>	Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen 273
<i>Uwe Wagschal/Tim Jäkel</i>	Öffentliche Finanzen im Stresstest – Policy-Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise 295
<i>Daniel Mügge/ Bart Stellinga</i>	Absent alternatives and insider interests in post-crisis financial reform 321
<i>Simon Hegelich</i>	Diskurskoalitionen in der Finanzmarktrettung – Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz 339
<i>Julia Fleischer/ Salvador Parrado</i>	Power distribution in ambiguous times: The effects of the financial crisis on executive decision-making in Germany and Spain 361
 Abhandlungen	
<i>Peter Hupe/ Wouter Van Dooren</i>	Talk as Action: Exploring discursive dimensions of welfare state reform 377
<i>Philipp Richter/ Sabine Kuhlmann</i>	Bessere Leistung mit weniger Ressourcen? Auswirkungen der Dezentralisierung am Beispiel der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg 393

<i>Stefan Grohs</i>	Lokale Wohlfahrtsarrangements zwischen Beharrung und Wandel: Die widersprüchlichen Effekte von Ökonomisierung und Kontraktmanagement	413
<i>Daniel Rölle/ Frank Brettschneider</i>	Massenmedien und Behördenimage – Zum Zusammenhang von Mediennutzung und Einstellungen zur Verwaltung in Deutschland	433
<i>Susanne Schmidt</i>	Gefangen im „lock in“? Zur Pfadabhängigkeit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	455
 Forschungsagenda		
<i>Sabine Kuhlmann Gisela Färber Dorothea Jansen Sabine Kropp Joachim Wieland</i>	Leistungsvergleich und Benchmarking im Öffentlichen Sektor	475
 Rezension		
<i>Arno Brandt</i>	Joseph Stiglitz: Im freien Fall – Vom Versagen der Märkte zur Neuorientierung der Weltwirtschaft	487

Editorial

Mit dem Abschluss des dritten Jahrganges von dms können wir die erfreuliche Nachricht übermitteln, dass unsere Zeitschrift ab November 2010 für drei Jahre von der Deutschen Forschungsgemeinschaft **DFG** gefördert wird. Diese Förderung dürfen wir sicherlich als großen Erfolg werten. Beeindruckt hat uns vornehmlich der Tenor der fachlichen Begutachtung, die dms aus der Marktkonkurrenz als „einmalig“ herausgehoben hat. Wir werden uns bemühen, den hieraus entstehenden Herausforderungen auch weiterhin gerecht zu werden; auch in diesem Heft, dessen **Schwerpunkt Der Staat in der Krise** sich einem ebenso aktuellen wie wissenschaftlich herausfordernden Thema widmet.

Der Staat hat in der Finanzkrise eine neue Stärke demonstriert. Verstaatlichungen, eine aktive Konjunkturpolitik und marktbeschränkende Regulierung sind Politikinstrumente, die sich besser mit dem keynesianischen Wohlfahrtsstaat der 1950er bis 1970er Jahre vereinbaren lassen als mit dem marktfördernden Wettbewerbsstaat der 1990er Jahre. Läuten die Antworten der Regierungen auf die Finanzkrise ein neues Zusammenspiel von Staat und Markt ein? Schwingt das Pendel wieder zurück zur „gemischten Ökonomie“ der ersten drei Nachkriegsjahrzehnte, in der Staat und Markt eine gleichberechtigte Rolle einnahmen? Wie sahen die Politikmuster des Krisenmanagements aus, das die westlichen Industrieländer in den letzten zwei Jahren betrieben haben? Diesen Fragen ist der Schwerpunkt und insbesondere der Beitrag von *Anke Hassel* und *Susanne Lütz* als special editors gewidmet. Staaten haben, so ihr Befund, durch die Krise ihr Handlungsrepertoire an Steuerungsinstrumenten gegenüber der Wirtschaft erweitert und in diesem Sinne an „Stärke“ gewonnen. Der neu erreichte Grad an Handlungsfähigkeit wird jedoch im Unterschied zur Nachkriegszeit wieder durch Effekte der Globalisierung eingeschränkt. Staaten müssen die wettbewerblichen Auswirkungen ihrer Maßnahmen für den eigenen Standort berücksichtigen („Standortlogik“) und sich bei der Politikformulierung mit anderen Staaten abstimmen („Kooperationslogik“). *Tanja Klenk* und *Frank Nullmeier* diskutieren die aktuellen Konjunkturprogramme vor dem Hintergrund politischer Krisentheorien der 1970er Jahre. Dem Staat mangle es nicht an Steuerungsfähigkeit gegenüber der Wirtschaft und an einem funktionsfähigen Krisenmanagement, er werde sich jedoch aufgrund seiner kurzfristigen Steuerungserfolge langfristig fiskalisch und administrativ überlasten und insgesamt schwächen. Dass die OECD-Staaten recht ähnlich mit weitreichenden Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur auf die Krise reagierten, zeigt der Beitrag von *Uwe Wagschal* und *Tim Jäkel*. Erklärbar sei dies durch die Verbreitung

eines neokeynesianischen Paradigmas der Wirtschaftspolitik, das sich westliche Länder und internationale Organisationen zu Eigen gemacht haben; Unterschiede im Umfang, der Zusammensetzung und im Zeitpunkt der Stützungsmaßnahmen werden auf variierende sozioökonomische und politisch-institutionelle Faktoren zurückgeführt. Die Exekutivlastigkeit der Entscheidungsprozesse während der Finanz- und Wirtschaftskrise ist Thema in den Beiträgen von *Julia Fleischer* und *Salvador Parrado* sowie *Simon Hegelich*. Sowohl in Deutschland als auch in Spanien kam es im Zuge des Krisenmanagements zu einer Zentralisierung der exekutiven Entscheidungsfindung. In Deutschland beschränken – im Unterschied zu Spanien – konstitutionelle Entscheidungsprinzipien im Kabinett sowie die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative jedoch eine ausgeprägte Zentralisierung. *Simon Hegelich* rekonstruiert die Diskurskoalitionen, die sich bei der Entstehung des deutschen Finanzmarktstabilisierungsgesetzes gebildet haben. Das neu entstandene „Policy-Subsystem der Finanzmarktrettung“ unterscheidet sich von dem bisher dominierenden Subsystem der Finanzmarktregulierung dadurch, dass ihm Staatssekretäre im Bundeskanzleramt und Bundesfinanzministerium, nicht aber Bankvorstände oder das Wirtschaftsministerium angehörten. *Daniel Mügge* und *Bart Stellinga* demonstrieren die Relevanz der „Standortlogik“ für die Positionen zentraler Industriestaaten in internationalen Verhandlungsprozessen zur Reform der Finanzmarktregulierung. Unabhängig von nationalen Besonderheiten, so die These, vertraten die USA, Großbritannien, Deutschland und Frankreich inhaltliche Positionen, die die Wettbewerbsinteressen ihrer nationalen Finanzinstitute berücksichtigten und entsprechend keine Wettbewerbsnachteile für den nationalen Standort nach sich zogen. Insgesamt demonstrieren die Beiträge dieses Schwerpunktes, dass der Staat im Zuge des Krisenmanagements durchaus an Handlungsfähigkeit gewonnen hat – die Exekutive war eher „Herrin des politischen Verfahrens“ als üblich –, sein Repertoire an Steuerungsinstrumenten gegenüber der Wirtschaft wurde erweitert und es wurden neue Institutionen aufgebaut. Der neuen Stärke des Staates stehen jedoch erdrückende Zwänge des globalen Kapitalismus gegenüber. Dessen US-amerikanische Verfassung wird in der Rezension des Buches von *Joseph Stiglitz* am Ende des Heftes thematisiert.

In den **Abhandlungen** finden sich erneut eine Mischung zwischen Etablierten und Nachwuchs, der interdisziplinäre Anspruch sowie der für **dms** so wichtige Aktualitätsbezug, der auf dem besten wissenschaftlichen Niveau erfüllt werden soll. Hierbei sind auch die unterschiedlichen verfügbaren methodische Zugänge von Bedeutung. In ihrem Beitrag haben *Peter Hupe* und *Wouter Van Dooren* einen diskursanalytischen Zugriff gewählt, um exemplarisch der Frage nachzugehen, welcher Zusammenhang zwischen „reform“ und „performance“ besteht. Dabei zeigen sie an den Beispielen von Wohlfahrtsstaatreformen in Belgien und den Niederlanden die Relevanz von symbolischen und rhetorischen Dimensionen des politischen und institutionellen Geschehens auf: „Reform can be differentiated into reform action and reform talk. Next to measures (action) discourse (talk) seems to be an innate characteristic of reform that may fundamentally help shaping reform results“. Der Artikel von *Sabine Kuhlmann* und *Philipp Richter* untersucht seinerseits Effekte von Reformen, nämlich von Dezentralisierungsreformen im Bereich der Leistungsverwaltung. Am Beispiel der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg, speziell des Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens, welches im Jahr 2005 auf die Landkreise übertragen wurde, werden drei grundlegende Prozesse des institutionellen Wandels betrachtet, die bei der Abschtung von Aufgaben einer staatlichen Sonderverwaltung auf die Kommunalverwaltung zu beobachten sind. Die empirischen Beobachtungen zeigen, dass es zu widerstreitenden Effekten und „trade offs“

kam. Ebenfalls auf der Ebene lokaler Politik beschäftigt sich der Beitrag von *Stefan Grohs* am Beispiel der Jugendhilfe empirisch mit dem Einfluss von Modernisierungs- und Ökonomisierungsimpulsen auf die Ausgestaltung und den Wandel lokaler Wohlfahrtsarrangements. Im Mittelpunkt steht zum einen die Frage, welchen Einfluss diese Reformkonzepte auf die institutionelle Ausprägung lokaler Wohlfahrtsproduktion, d.h. die Trägerstrukturen sozialer Dienstleistungen haben. Zum anderen wird untersucht, wie die Leistungsbeziehungen und Koordinationsstrukturen zwischen Sozialverwaltung und externen Wohlfahrtsproduzenten im Zuge der Modernisierung verändert werden. *Daniel Rölle* und *Frank Brettschneider* gehen der weit verbreiteten aber empirisch nicht belegten Ansicht nach, durch die negative Berichterstattung der Medien über das (Fehl-)Verhalten von Beamten bzw. über die öffentliche Verwaltung insgesamt, bildeten sich in den Köpfen der Bürgerinnen und Bürger Stereotypen, die im kollektiven Gedächtnis haften bleiben. Der Beitrag fasst die wissenschaftliche Diskussion über öffentliche Verwaltung und Medienberichterstattung zusammen; ergänzt anhand von Sekundäranalysen, in denen Mediennutzung einerseits und Einstellungen zur Verwaltung andererseits miteinander verbunden werden. Der folgende (aus dem Bremer Sonderforschungsgebiet 597 „Staatlichkeit im Wandel“ stammende) Aufsatz bearbeitet ein Thema, das in vorangegangenen Heften von *dms* bereits behandelt wurde: den Europäischen Gerichtshof (2/2009 und 1/2010). *Susanne Schmidt* analysiert die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundfreiheiten von Waren, Dienstleistungen, Arbeitnehmern und Niederlassungen aus politikwissenschaftlicher Sicht. Die ursprünglich für die Warenverkehrsfreiheiten entwickelte Rechtsprechung hat einen pfadabhängigen Prozess in Gang gesetzt, der zu einer Übertragung auf andere Bereiche, aber auch zu erheblichen Verteilungswirkungen führte. Die Dienstleistungsrichtlinie ist hierfür ein prominentes Beispiel.

In der Rubrik **Forschungsagenda** stellt ein Team des speyerischen Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung den im Mai 2010 aus verwaltungswissenschaftlich orientierten Teildisziplinen konstituierten Projektverbund „Leistungsvergleich und Benchmarking im Öffentlichen Sektor“ vor. Leistungsmessung, Leistungsvergleich und Benchmarking sind im internationalen Kontext zu einem vorrangigen Thema geworden. Als prominentes Beispiel für diesen Trend kann die Grundgesetzänderung im Rahmen der Föderalismusreform II des Jahres 2009 gelten, mit der Leistungsvergleiche erstmals einen verfassungsrechtlichen Status erhalten haben.

Der Abschluss des dritten Jahrganges von **dms** erscheint aus unserer „selbstbezüglichen“ Sicht hervorragend gelungen, woran auch wieder unsere Redaktionsassistentin *Maren Kellermann* mit ihrem gleichbleibend hohen Engagement beteiligt war.

Auch im ersten Heft des vierten Jahrganges werden sicherlich wieder hochinteressante Aufsätze, u.a. in einem von *Ellen Immergut* organisierten Schwerpunkt zu „Institutionen und Umweltpolitik in Deutschland“, erscheinen. Wir sind bester Dinge hinsichtlich der Fortführung des Projektes. Gleichwohl sollte der Ansporn zur Einreichung von Manuskripten nicht nachlassen, wobei wir ganz besonders den wissenschaftlichen Nachwuchs begrüßen möchten.

Schwerpunkt: Der Staat in der Krise

Anke Hassel/Susanne Lütz

Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates

Zusammenfassung

In der Finanzkrise ergriffen die westlichen Staaten eine Reihe von Politikinstrumenten, die ein fester Bestandteil der gemischten Ökonomien der unmittelbaren Nachkriegsphase waren, jedoch mit dem liberalen Staatsverständnis der letzten Jahrzehnte kaum zu vereinbaren sind. Was bedeuten diese Entwicklungen für die aktuelle Staatsdiskussion? Erleben wir eine Wiederkehr des Interventionsstaates oder ist dies nur eine kurzfristige Maßnahme zur Rettung globalisierter und liberalisierter Marktwirtschaften? In dem Beitrag analysieren wir die drei wichtigsten Politikinstrumente Verstaatlichung, Konjunkturpolitik und Regulierung der Finanzmärkte. Wir beobachten eine neue Handlungsfähigkeit des Staates, die über die reine Rettung der Marktwirtschaft hinausgeht, jedoch im Vergleich zum Interventionsstaat wichtige Unterschiede aufweist. Unter den Bedingungen globaler Märkte folgen staatliche Eingriffe den Interessen des nationalen Standorts und sind durch die Notwendigkeit der Kooperation mit anderen Staaten beschränkt. Für die Zukunft erwarten wir, dass der Staat in diesem Sinne die neu gewonnen Eingriffsmöglichkeiten weiter erhalten wird, um den nationalen Standort im globalen Kapitalismus zu schützen.

Schlagworte: Staatstheorie, politische Ökonomie, Finanzkrise, Regulierung, Verstaatlichung, Finanzpolitik, gemischte Wirtschaft

Abstract

Does the financial crisis help to overcome the crisis of the state? The new strength of the state

In the aftermath of the financial crisis, governments in the western world resumed policy instruments which used to be an integral part of the mixed economies of the immediate post-war period but had all been abandoned in the liberalizing market economies of the more recent past. How do we interpret these developments for the role of the state in modern economies? Are we to witness the return of the interventionist state or are these rather short-term measures rescuing globalized and liberal market economies? In the paper we analyze the three most important policy tools of the financial crisis: state ownership of banks, fiscal stimuli and the regulation of financial markets. We observe a new capacity of the nation state to intervene, which goes beyond mere firefighting, but also falls short of the classic interventionist state. Under the conditions of global markets state intervention is shaped by the logic of national competitiveness and the need for cooperation with other states. For the future, we expect that states will hold on to their newly found powers to protect national business in the global economy.

Key words: Theory of the state, political economy, financial crisis, regulation, nationalisation, fiscal policy, mixed economy

1. Einleitung

In der Finanzkrise wuchsen dem Staat neue Flügel. Verstaatlichungen, eine aktive Konjunkturpolitik und marktbeschränkende Regulierungen der Finanzmärkte sind Politikformen, die aus einer anderen Zeit zu kommen scheinen. Sie lassen sich mit dem Keynesianische Wohlfahrtsstaat der 1950er bis 1970er Jahre besser vereinbaren als mit dem

Marktfundamentalismus der 1990er. Vor dem Hintergrund der Großen Depression, der Erfahrung des Zweiten Weltkriegs und der Systemkonkurrenz mit dem Ostblock erschien wirtschaftliche Stabilität durch die Steuerung der Nachfrage, einen starken regulatorischen Eingriff des Staates und die staatliche Bereitstellung wesentlicher Infrastrukturleistungen einschließlich einer umfassenden sozialen Sicherung am besten erreichbar zu sein. Die „gemischte Ökonomie“ (*Shonfield* 1984), in der Staat und Markt gleichberechtigt ihre Rolle hatten, war das Motto der ersten drei Jahrzehnte nach dem Krieg.

Seit Mitte der 1970er Jahre drehte sich der Wind. Alle Instrumente der gemischten Ökonomie des Keynesianischen Wohlfahrtsstaates wurden auf den Prüfstand gestellt und für unangemessen befunden. Privatisierungen sollten die Produktivität staatlicher Dienstleistungen erhöhen, Globalsteuerung und Nachfragepolitik wurde als inflations-treibend erkannt und durch Angebotspolitik sowie eine restriktive Geldpolitik ersetzt, und Finanzmärkte wurden schrittweise dereguliert. Gemeinsam mit den aufstrebenden Schwellenländern und nach der Wende mit den postsozialistischen Transformationsländern erlebten die westlichen Industrieländer unter dem neuen angebotsorientierten und liberalisierten Wirtschaftsmodell einen neuen Wachstumsschub. Bis zur Finanzkrise.

Läuten die Antworten der Regierungen auf die Finanzkrise ein neues Modell von Staat und Markt ein? Schwingt das Pendel wieder zurück? Wird die gemischte Ökonomie des Keynesianischen Wohlfahrtsstaates rehabilitiert? Einige Autoren sehen zumindest die Chance einer Stärkung des Staates. Der Staat gewinnt in der Finanzkrise potenziell neue Handlungsfähigkeit, in dem er verstaatlicht, reguliert und sein Gewicht gegenüber der Wirtschaft neu behauptet (*Dullien/Herr/Kellermann* 2009). Eine ähnliche Position findet sich im Buch von *Anatole Kaletsky* (2010). Er beschreibt eine neue Konfiguration zwischen Markt und Staat analog des Goldenen Zeitalters nach dem Zweiten Weltkrieg. Nach dem Laissez faire der 20er Jahre, dem New Deal der ersten Nachkriegsjahre und dem Marktfundamentalismus der 1980er und 90er Jahre kommt nun der Kapitalismus 4.0: „...market fundamentalist assumptions are being replaced by a more pragmatic understanding of macroeconomics. Policymakers are rediscovering the use of monetary policy to manage employment as well as inflation, of public spending to create jobs, of tax incentives to encourage investment and currencies to promote export growth.“ (*Kaletsky* 2010).

Die meisten Stimmen in der Diskussion über die Auswirkungen der Finanzkrise auf den Staat sind jedoch weit skeptischer. Viele Beobachter gehen davon aus, dass die neue Handlungsfähigkeit des Staates lediglich dem Handlungszwang zur Rettung des Kapitalismus geschuldet ist (*Streeck* 2010; *Altwater* 2009; *Crouch* 2009). Da der Markt die Voraussetzungen seiner Funktionsweise nicht selbst herstellen kann, bedarf es immer wieder staatlicher Eingriffe, um diese zu garantieren. In der Krise versuche der Staat verzweifelt, Marktbedingungen neu herzustellen, um dann dem Markt und den privaten Marktteilnehmern wieder freien Lauf zu lassen. Die Privatisierung der Wirtschaftsordnung und der Politik sei bereits so weit fortgeschritten, dass der Staat in erster Linie die Kosten des Finanzkapitalismus auf den Steuerzahler verteile und die Gewinne weiter privatisiere. Die neue Handlungsfähigkeit des Staates sei dabei unmittelbar in den Dienst privater Interessen gestellt. Dies erinnere jedoch nur dem Anschein nach an die Gestaltungsmöglichkeiten und -fähigkeiten, die dem Keynesianischen Wohlfahrtsstaat unterstellt wurden. Der Effekt sei das Gegenteil. Während der Keynesianische Wohlfahrtsstaat in seinem Kern den Ausgleich zwischen den Bevölkerungsgruppen zum Gegenstand hatte, dient im Privatisierten Keynesianismus (*Crouch* 2009) der private Konsum zur Wirtschaftsbelebung für die wirtschaftlichen Interessen der Besitzenden.

Im Folgenden werden wir der Frage nachgehen, wie sich die Rolle des Staates durch die Reaktionen der Regierungen auf die Finanzkrise verändert hat. Anhand der drei wichtigsten Eingriffsmöglichkeiten des Staates – Verstaatlichung, Konjunkturpolitik und Regulierung – überprüfen wir die Handlungsfähigkeit des Staates unter den neuen Bedingungen. Wir begreifen Handlungsfähigkeit als die Fähigkeit, politische Maßnahmen zu formulieren, zu implementieren und sowohl innerhalb des Staatsapparates als auch im Zweifel gegen die Interessen der Marktteilnehmer durchzusetzen. Wohl wissend, dass die neue Staatstätigkeit von unmittelbarem Handlungszwang getrieben wurde, finden wir Anzeichen für eine pragmatische Einstellung gegenüber staatsinterventionistischen Politikinstrumenten, die die früher stark ideologisch gefärbten Vorbehalte gegenüber dem Staat relativieren. Staaten haben durch die Krise ihr Handlungsrepertoire an Steuerungsinstrumenten gegenüber der Wirtschaft erweitert und in diesem Sinne an „Stärke“ gewonnen. Gleichwohl ist ein pragmatischerer Zugang zu staatlichen Instrumenten im Wesentlichen durch zwei Faktoren beeinflusst: erstens durch die Standortpolitik und die Wettbewerbsbedingungen in den dominanten Wirtschaftssektoren nationaler Volkswirtschaften („Standortlogik“) und zweitens durch die Notwendigkeit der Kooperation und Koordination mit anderen Regierungen bei wesentlichen Eingriffen in den Markt („Kooperationslogik“). Beide Faktoren sind den Globalisierungsprozessen der letzten drei Jahrzehnte geschuldet. Wir argumentieren, dass Standort- und Kooperationslogik das staatliche Handeln in den drei von uns untersuchten Handlungsfeldern – Verstaatlichung, Konjunkturpolitik und Regulierung – in unterschiedlichem Grade einschränken. Insgesamt gilt: einer neuen Dynamik staatlichen Handelns, die durchaus über die unmittelbare Krisenrettung hinaus geht, stehen neue Hindernisse resultierend aus der zunehmend globalen politischen Ökonomie entgegen.

2. Die Staatsdiskussion vor der Krise

Alle neueren Staatsanalysen haben gemeinsam, dass sie einen weitreichenden Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in den letzten drei Jahrzehnten konstatieren. Weniger das Faktum selbst ist umstritten, sondern seine theoretische Einordnung und Bewertung (Grande 2008). Die deutsche Staatsdiskussion vor der Finanzkrise befasst sich mit der Transformation des Staates von einem demokratisch verfassten Interventionsstaat (Zürn et al. 2004) mit klaren Funktionen und Herrschaftsansprüchen in eine neue Funktion gegenüber der Gesellschaft und dem Markt. Dabei gibt es eine Vielfalt von Charakterisierungen des Funktionswandels des Staates, wie z.B. die des „kooperativen Staates“ (Ritter 1979; Benz 1994), des „Herrschaftsmanagers“ (Genschel/Zangl 2008), des „Gewährleistungsstaats“ (Schuppert 2008) oder des „Präventionsstaats“ (Grande 2008). Auf internationaler Ebene wurde der neue Staat als „Schumpeterian Workfare State“ (Jessop 2007), als „Wettbewerbsstaat“ (Cerny 2000) oder als „regulativer Staat“ (Majone 1997) beschrieben, ohne dass sich eine gemeinsame Begrifflichkeit für die neue Staatlichkeit durchsetzen konnte. Ebenso wenig gab es Anzeichen dafür, dass die Transformation des Staates abgeschlossen war oder sich ein neuer Gleichgewichtszustand eingestellt hatte. Zum Zeitpunkt der Finanzkrise waren die Funktionen des Staates im Hinblick auf wirtschaftliche Regulierung und Verantwortung in flux.

Es gab erheblich mehr Einigkeit und Kontinuität in der Frage, was den „alten“ Interventionsstaat ausmachte. Der Interventionsstaat der Nachkriegsphase hatte umfassende

Eingriffsmöglichkeiten. Er regulierte Märkte und Produktionsverfahren, er schaffte Humankapital, Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen und korrigierte Einkommensverteilung, soziale Risiken und stabilisierte den Konjunkturablauf (*Leibfried/Pierson* 1995, S. 454ff). Seine wirtschaftliche Tätigkeit umfasste fast 50% des Bruttosozialprodukts entwickelter Länder.

Bereits *Andrew Shonfield* hatte 1965 in seinem Band „Modern Capitalism – The Changing Balance of Public and Private Power“ die Nachkriegsökonomien als gemischte Ökonomien (mixed economies) beschrieben (*Shonfield* 1965). In einer gemischten Ökonomie werden Preise und Angebot von Gütern und Dienstleistungen überwiegend durch Marktprozesse gewährleistet, jedoch intervenieren der Staat und seine Organe in die Wirtschaft mit der Absicht, Ziele zu erreichen, die der Markt nicht oder nicht schnell genug realisieren könnte (*Shonfield* 1984, S. 3).

Dabei präzisiert *Shonfield* die Rolle des Staates in gemischten Ökonomien folgendermaßen:

- Ein zunehmender Einfluss des Staates auf das Management des Wirtschaftssystems, welcher je nach nationalen institutionellen Besonderheiten entweder mittels Kontrolle des Bankensystems oder durch Staatseigentum ausgeübt werden kann;
- Die Steigerung öffentlicher Ausgaben zur Wohlfahrtszwecken – durch Wohlfahrtsstaat oder keynesianische Nachfragestimulierung;
- Die „Zähmung“ des Marktes durch staatliche Regulierung und Anreize zu längerfristiger Kooperation zwischen Firmen;
- Die aktive Verfolgung von Industriepolitik zur Förderung von Forschung und Entwicklung, und zur Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer;
- Längerfristige Wirtschaftsplanung (*Shonfield* 1965, S. 66f.)

Nicht der Anteil des öffentlichen Sektors oder der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt bestimmt nach *Shonfield* das Ausmaß der „Mischung“. Vielmehr war es die Funktion des Staates, die zählt. Regierungen und ihre Behörden intervenieren in Marktprozesse, um sie zu beschleunigen oder verlangsamen oder den Markt in eine bestimmte Richtung durch Subventionen, Steuern oder Regulierung zu beeinflussen. Das Ziel der Staatsinterventionen in gemischten Ökonomien war es, Wohlfahrtsverluste, die durch Fluktuationen der Märkte verursacht wurden, zu reduzieren (*Shonfield* 1984, S. 4).

Dass gemischte Ökonomien zum wirtschaftspolitischen Leitbild nach dem Zweiten Weltkrieg wurden, basierte zum Teil auf den Erfahrungen der Großen Depression und den makroökonomischen Theorien des Keynesianismus. Politisch wurden sie durch die Wahlerfolge sozialistischer und sozialdemokratischer Regierungen begünstigt, die planwirtschaftliche Instrumente und die Verstaatlichung von Schlüsselindustrien (z.B. Stahlindustrie in Frankreich, Schiffbau in Schweden) betrieben. Sie betrachteten Planung und Verstaatlichung als Mittel, um nationale Schlüsselindustrien in wirtschaftlich unsicheren Zeiten zu schützen und zu fördern („national champions“ Strategie). Die wachsende Konzentration der Wirtschaft und oligopolistische Strukturen in Sektoren wie Chemie-, Elektro- und Stahlindustrie begünstigten „gemischte Koordinationsforen“ zur mittelfristigen Planung, ebenso wie die korporatistischen Austauschbeziehungen mit starken Gewerkschaften.

Die deutsche Variante einer gemischten Ökonomie fand ihren Höhepunkt im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aus dem Jahr 1967, das die mehrjährige Finanzplanung einführte und makroökonomische Ziele durch die Feinsteuerung der gesamtwirtschaftlichen

Nachfrage anstrebte (Gaul 2008). Die Konzertierte Aktion sollte durch makroökonomische Absprachen wirtschaftliche Stabilität befördern.

Mit der Ölkrise war jedoch das Selbstverständnis der OECD-Staaten als gemischte Ökonomien vorbei. Der inflationäre Druck war nicht mehr durch verhandelte Lohnzurückhaltung zu bearbeiten. In der ökonomischen Theorie setzte sich die Einsicht durch, dass Nachfragepolitik zwar den Preisauftrieb verstärkte, aber keine Effekte auf die Produktion von Gütern und das Volkseinkommen habe. Der Staat wurde als subsidiär eingestuft. Staatliches Handeln sei nur im Fall von Marktversagen erforderlich. Kurz, alle Elemente der gemischten Ökonomie wurden Zug um Zug diskreditiert und außer Kraft gesetzt:

Statt Staatseigentum zur Sicherung nationaler Schlüsselindustrien erfolgten nun Privatisierung und Deregulierung staatsnaher Sektoren, mit dem Ziel, Effizienzgewinne herzustellen. Der Staat zog sich als Versorger zurück. Dies bedeutete in vielen Fällen eine Reregulierung der Sektoren, in dem privaten Unternehmen spezifischer Zugang zu vormals öffentlichen Versorgungsunternehmen gegeben wurde.

An die Stelle des Wohlfahrtsstaates als Garant sozialer Absicherung traten nun private Anbieter auch in Bereichen der Sozialpolitik, etwa durch die Einführung der kapitalgedeckten Rente und Krankenversicherung. Neue Wohlfahrtsstaatsphilosophien sehen stärkere Individualisierung von Risiken vor („Fördern und Fordern“), die Privatisierung von Sicherungselementen oder ganzen Sicherungszweigen oder auch die Umstellung von passiven Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik auf aktivierende Maßnahmen.

In der Konjunkturpolitik setzte sich die Überzeugung durch, dass ein höheres Volkseinkommen in erster Linie über Strukturreformen und verbesserte Angebotsbedingungen zu erreichen sei. Statt der Zählung des Marktes durch Wettbewerbs- und Zugangsbeschränkungen findet man nun den Abbau von Handelshemmnissen in der Handelspolitik und die Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen in den grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen. Sie sollten größere wirtschaftliche Dynamik erzeugen, indem grenzüberschreitende Investitionen vereinfacht wurden. Dies führte zu einer verstärkten globalen Arbeitsteilung und Möglichkeiten der Spezialisierung von Volkswirtschaften.

Allerdings war auch die Zurückdrängung des Staates nicht einheitlich. Zum Beispiel nahm der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt in den meisten Ländern kaum ab. In den letzten 25 Jahren vor der Finanzkrise ist der Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt im Durchschnitt der OECD sogar gestiegen.¹ Trotz der Betonung der Angebotspolitik haben öffentliche Ausgaben, Steuererleichterungen, steigende Verschuldung und niedrige Zinsen in der Tendenz die private und öffentliche Nachfrage gestützt. Auch die Privatisierung staatlicher Versorgungsunternehmen bedeutete oft nicht eine Deregulierung und Dezentralisierung des Marktes. Die privatisierten Versorgungsunternehmen konnten in vielen Fällen Monopole und Oligopole aufbauen. Auch auf dem Arbeitsmarkt, der von angebotsorientierten Ökonomen oftmals an erster Stelle genannt wird, war die Deregulierung häufig halbherzig. Oftmals wurden Arbeitsmärkte selektiv dereguliert, d.h. sie wurden am Rande durch die Förderung von Zeitarbeit und befristeten Beschäftigungsverhältnissen flexibilisiert, während der Kündigungsschutz für Kernarbeitnehmer beibehalten wurde.

Die Transformation von der gemischten zu einer selektiv marktliberalen Ökonomie hatte für die Funktion des Staates tiefgreifende Folgen. Während auch in der Phase der Vermarktlichung der gemischten Ökonomie der Staat weiterhin in die Wirtschaft eingriff und über Steuern, Subventionen und Regulierungen weite Teile des Marktgeschehen be-

einflusste, geschah dies nicht mehr aus einem Steuerungsinteresse. Die Legitimation des Staates, die Wirtschaft erfolgreich steuern zu können und zu wollen, war verloren gegangen (*Beckert 2009*).

Der Staat geriet als zentrale Regelsetzungs- und Gewährleistungsinstanz angesichts komplexer Steuerungsanforderungen unter Druck. Er zeigte sich unfähig bzw. unwillig, auf Steuerungsanforderungen aus der Gesellschaft zu reagieren oder deren Umsetzung zu garantieren, weil ihm die erforderliche Expertise, Flexibilität oder andere notwendige Ressourcen fehlten. Zunehmend griff der Staat auf Kompetenzen und Ressourcen privater Akteure zurück. Der Staat hielt dabei die Fäden zwischen ausdifferenzierten gesellschaftlichen Subsystemen noch zusammen. Vom hierarchischen Interventionsstaat entwickelte sich der Staat zum *primus inter pares* in komplexen „Governance“-Konfigurationen, in denen er sich Steuerungsleistungen mit gesellschaftlichen Akteuren teilen sollte (*Mayntz 2008; Benz/Dose 2010*).

Gleichzeitig verringerte sich durch die politisch durchgesetzten Prozesse der Deregulierung, Liberalisierung und Internationalisierung der staatliche Handlungsspielraum. Nach außen verlor der Nationalstaat an Souveränität vis-à-vis der Europäischen Union, internationalen Wirtschaftsinstitutionen und anderen Regimen, die nationale Maßnahmen zur Marktbeschränkung behinderten. Das europäische Projekt zielte auf Marktschaffung, die durch Sonderkompetenzen der EU in der Wettbewerbspolitik oder durch die prominente Rolle des EuGh forciert wurde. Das GATT-Regelwerk erschwerte nationale Handelsbeschränkungen und Subventionen. Regulative Maßnahmen zur „Zähmung“ von Marktakteuren mussten nun zwischenstaatlich und supranational abgestimmt werden (bsp. Regulierung der privatisierten Infrastruktursektoren Telekommunikation, Elektrizität; Regulierung des Finanzsektors).

Nach innen verlor der Staat an Handlungsfähigkeit gegenüber Marktakteuren. Multi- und transnationale Unternehmen nutzten ihre ‚Exit Optionen‘, um sich staatlicher Politik zu entziehen, die ihre Produktionskosten erhöhen würde. Keynesianische Nachfragestimulierung erschien unter den Bedingungen offener Märkte kaum praktikabel, da sie ausländische statt heimische Produzenten begünstigte. Damit hat sich bereits vor der Finanzkrise der Handlungsspielraum von Nationalstaaten deutlich eingeschränkt.

Was passiert nun mit dem Staat in der Krise? Auf den ersten Blick ist sichtbar, dass der Staat in vielen Rollen und Funktionen wieder auftritt, die *Shonfield* als kennzeichnend für das Nachkriegsmodell der gemischten Ökonomie beschrieben hat – er betreibt umfangreiche Konjunkturpolitik mit Hilfe expansiver Geld- und Fiskalpolitik, verstaatlicht Banken und beabsichtigt zumindest, Banken und Finanzgeschäfte umfangreich regulieren zu wollen. Wir werden zeigen, dass Nationalstaaten ihren Instrumentenkasten erweitert und tatsächlich im Vergleich zur Phase der Marktliberalisierung an Handlungsfähigkeit gewonnen haben. Jedoch müssen Staaten die wettbewerblichen Auswirkungen von Maßnahmen für den eigenen Standort reflektieren („Standortlogik“) und sich bei der Politikformulierung oftmals mit anderen Staaten und internationalen Organisationen abstimmen („Kooperationslogik“). Die Staatsfunktionen nähern sich denen einer gemischten Ökonomie an, wie auch der konservative Kolumnist *Kaletsky* vermutet, aber die Durchsetzbarkeit hängt von den Erfordernissen der Globalisierung ab.

3. Der Staat in der Finanzkrise (I): Bankenrettung, Verstaatlichung und Restrukturierung

Die neue „Stärke“ des Staates wird wohl in kaum einem Betätigungsfeld so sichtbar wie im Bereich der Bankenrettung, der Verstaatlichung und der Konzeption von Restrukturierungsmaßnahmen. Nach Berechnungen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) lag das Volumen der Rettungsprogramme (Kapitalhilfen, Käufe von Bankaktiva sowie Staatsgarantien und Bürgschaften) von 11 westlichen Industrieländern allein im Zeitraum von September 2008 bis Juli 2009 bei der beispiellosen Summe von 5.000 Mrd. Euro, wovon allerdings „lediglich“ 451 Milliarden Euro auf Kapitalhilfen und Aktivakäufe entfallen. Gemessen in absoluten Beträgen sind die Hilfeleistungen (einschließlich der Staatsgarantien) der USA mit 2491 Mrd. Euro (=22,3% BIP) unerreicht; es folgen Großbritannien mit 845 Mrd. Euro (=54% des BIP) und Deutschland mit 700 Mrd. Euro (=28,1% BIP) (*BIS* 2009, S. 13). Wie sich zeigen wird, war die Handlungsfähigkeit westlicher Staaten in diesem Bereich vergleichsweise größer als etwa bei der Konzeption neuer Maßnahmen der Finanzmarktregulierung, weil der Abstimmungsbedarf mit anderen Staaten in diesem Feld relativ gering war. Auch Fragen des Standortwettbewerbs beeinflussten das Staatshandeln zumindest zu Beginn der Krise noch nicht. Staaten intervenierten vielmehr spontan, oftmals unter Zeitdruck angesichts drohender Bankenzusammenbrüche, von denen Kettenreaktionen für die Stabilität des Finanzsektors und die Kreditversorgung der Wirtschaft befürchtet wurden.

Als der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bank Josef Ackermann im März 2008 nach einer konzertierten Aktion von Regierung, Banken und Notenbanken rief („Ich glaube hier nicht allein an die Selbstheilungskräfte des Marktes“)², war der Staat vielfach bereits auf den Plan getreten: im Juni 2007 stützten die deutsche staatliche Förderbank KfW und die Bankenverbände die Mittelstandsbank IKB mit einer Liquiditätshilfe von 8 Mrd. Euro; die Landesregierungen von Sachsen und NRW beteiligten sich an milliarden schweren Risikoabschirmungen ihrer Landesbanken Sachsen LB und WestLB; im Februar 2008 erfolgte mit der Verstaatlichung der britischen Hypothekenbank Northern Rock die erste Nationalisierung einer britischen Bank seit dem Jahr 1975. Der britische Staat übernahm damit fast 100 Mrd. Pfund an Krediten, Hypotheken und Garantien.³ Im März 2008 vergab die amerikanische Zentralbank unter Vermittlung von JP Morgan einen Notkredit in Höhe von 29 Mrd. Dollar an die Investmentbank Bear Stearns – Hedge Fonds, andere Banken und Investoren hatten aus Furcht vor deren drohender Zahlungsunfähigkeit ihre Bankeinlagen abgezogen und die Vergabe neuer Kredite verweigert.⁴

Nationale Alleingänge bei der Rettung angeschlagener Banken prägten also den Beginn der Krise – ein Vorgehen, das unter dem Motto „Jeder kehrt vor seiner eigenen Tür“ (Wirtschaftsminister Michael Glos) auch auf dem G7-Gipfel im September 2008 so bestätigt wurde (vgl. auch zur generellen These *Hodson/Quaglia* 2009).⁵ Im weiteren Verlauf der Krisenbewältigung reagierten Staaten mit der Auflage von Rettungspaketen jedoch zunehmend aufeinander. Man orientierte sich am Vorbild der Rettungsprogramme der USA und Großbritanniens (vgl. auch *Quaglia* 2009 zur europäischen Vorreiterrolle Großbritanniens) als größte Finanzmärkte, die gleichzeitig durch die Krise am stärksten betroffen waren. Der britische „Brown Plan“ und das amerikanische Rettungspaket vom Oktober 2008, jeweils im Volumen von ca. 500 Mrd. Euro, bestanden aus Liquiditätshilfen, Kreditgarantien und Staatsbeteiligungen an strauchelnden Banken – Maßnahmen, die Länder wie Schweden, Dänemark, Island oder auch die Beneluxstaaten im Herbst 2008 in

jeweils unterschiedlichem Umfang nachvollzogen. Als die EU-Finanzminister sich darauf verständigten, die gesetzliche Mindesteinlagensicherung von 20.000 auf 50.000 Euro zu erhöhen, systemrelevante Banken zu stützen und gleichzeitig Rettungsaktionen zeitlich zu befristen, bestand bereits ein Flickenteppich an nationalen Maßnahmen und Hilfspaketen. Insbesondere Deutschland hatte sich französischen Forderungen nach Einrichtung eines europäischen Rettungsfonds im Umfang von 300 Mrd. Euro gegenüber zur Wehr gesetzt, nicht zuletzt aus der Befürchtung, Hauptzahler für alle anderen Länder zu sein.⁶

Auch wenn die nationalen Rettungspakete nicht primär unter dem Aspekt des Standortwettbewerbes konzipiert und umgesetzt wurden, wurden die wettbewerblichen Auswirkungen der Staatshilfen auf den Finanzsektor anderer Länder durchaus diskutiert. Auch die EU-Kommission bewertete die Hilfspakete als Ausdruck eines möglichen Subventionswettkampfes durchaus kritisch. Nach erheblicher Kritik der Mitgliedsstaaten (vor allem aus Schweden und Frankreich) an der schleppenden Vergabe der Milliardenhilfen begann die Kommission jedoch, die Beihilferegeln für staatliche Kapitalspritzen an den Bankensektor schrittweise anzupassen und forderte nunmehr höhere Zinszahlungen von notleidenden Instituten als von grundlegend gesunden Banken, bei denen die Finanzspritzen lediglich die Kreditvergabe ankurbeln sollten.⁷

Die Hilfspakete zielten durchweg darauf, das Vertrauen der Banken untereinander wiederherzustellen und den Interbankenhandel zu beleben sowie die Kreditversorgung der Wirtschaft zu sichern. Zur Abwicklung der Bankenrettung wurden neue Institutionen gegründet (die Finanzmarktstabilisierungsanstalt SoFFin in Deutschland, die „Public Investment Corporation“ in den USA und die „UK Financial Investments Ltd“ in Großbritannien), die vom Staat mit Startkapital ausgestattet und trotz unterschiedlicher Rechtsform in aller Regel institutionell an das jeweilige Finanzministerium angebunden wurden. Bei der Vergabe von Hilfgeldern zeigen sich gleichwohl unterschiedliche Ziele und Staatstraditionen: während die amerikanische Regierung mit den Hilfgeldern Banken unterstützte, damit diese angeschlagene Konkurrenten aufkauften und der heimische Bankensektor durch Fusionen langfristig stabilisiert wurde⁸, zeigten sich im französischen Rettungsplan Traditionen der Wirtschaftsförderung und Investitionslenkung – so bezogen die sechs größten französischen Finanzinstitute im Oktober 2008 unter erheblichem Druck der französischen Regierung 10,5 Mrd. Euro aus dem staatlichen Rettungsfonds, wobei die Kapitalspritze an die Auflage gebunden wurde, das Kreditvolumen an Unternehmen, Gemeinden und Konsumenten zu erhöhen.⁹

Das deutsche Rettungspaket unterscheidet sich von den Hilfsmaßnahmen der USA, Großbritanniens und Frankreichs vor allem in der Frage der freiwilligen oder verbindlichen Annahme der Hilfgelder sowie in der Bereitschaft des Staates, Kapitalhilfen mit der Übernahme von Anteilen an straukelnden Banken zu verbinden. In den USA, Großbritannien und Frankreich sorgten die Regierungen durch teils sanften, teils massiven Druck dafür, dass ihre jeweils größten und deshalb als systemrelevant eingestufteten Banken Staatsgelder annahmen. Die britische Regierung forderte von den Banken den Nachweis einer erhöhten Kernkapitalquote von 9% zur Absicherung ihrer Kreditrisiken, andernfalls musste staatliche Hilfe in Anspruch genommen werden.¹⁰ Die USA und Großbritannien bauten aktiv die Staatsbeteiligung an notleidenden Banken durch die Übernahme stimmrechtsloser Vorzugsaktien aus, mit der Perspektive, spätere Gewinne in Form von Dividendenzahlungen wieder an den Staat und damit den Steuerzahler zurückzuführen.¹¹ Der deutsche, im Oktober 2008 aufgelegte „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ im Umfang von 400 Mrd. Euro bot Staatshilfen hingegen auf freiwilliger Basis an. Zudem stand das Geld

prinzipiell jeder Bank, nicht nur systemrelevanten Instituten zur Verfügung, um möglichen „Wettbewerbsverzerrungen“ vorzubeugen. Staatsbeteiligungen erfolgten in Form „stillen Einlagen“ statt durch Aktienübernahme, wobei der Staat sich Einfluss auf Dividendenzahlungen, Managergehälter und die Geschäftspolitik der betreffenden Bank vorbehält. In der öffentlichen Diskussion wurden ordnungsrechtliche Bedenken gegenüber wachsender Staatsbeteiligung am Bankensektor diskutiert – zu einem Zeitpunkt als in den USA, Großbritannien oder den Niederlanden die größten Finanzinstitute bereits teilverstaatlicht waren. Auch die deutschen Banken nahmen nur zögernd die Staatshilfe in Anspruch und beantragten überwiegend Staatsbürgschaften statt Kapitalhilfen aus dem Fonds. Nach den Landesbanken war die Commerzbank die erste private Großbank, die Staatsgelder in Form einer stillen Einlage beantragte (bis Januar 2009 im Umfang von 18,2 Mrd. Euro), während die Deutsche Bank verlauten ließ, man „schäme sich, würde man staatliche Hilfen in Anspruch nehmen müssen“.¹² Deutschland tat sich offenkundig schwerer als andere Länder im Umgang mit der Frage der Verstaatlichung. Es bedurfte erst der drohenden Insolvenz des Münchener Immobilienfinanzierer HypoRealEstate (HRE), um ordnungspolitische Bedenken über Bord zu werfen. Bereits im Oktober 2008 konnte die HRE nur durch eine Garantie der Bundesregierung im Umfang von 35 Mrd. Euro und einen Kredit anderer Finanzinstitute im Umfang von 15 Mrd. Euro vor der unmittelbaren Insolvenz bewahrt werden. Anfang 2009 schien die Verstaatlichung des als systemrelevant eingestuften Finanzinstituts angesichts weiterer verlustreicher Engagements auf dem amerikanischen Immobilienmarkt unausweichlich. Als sich der Investor JC Flowers weigerte, seine HRE-Aktien an den Bund zu verkaufen, sah sich die Bundesregierung genötigt, die rechtliche Grundlage für Enteignungen zu schaffen. Mit dem im März 2009 vom Bundestag verabschiedeten „Finanzmarktstabilisierungs-Ergänzungsgesetz“ werden Enteignungen gegen Entschädigung per Rechtsverordnung nun möglich, wenn auf diese Weise die Stabilität des Finanzsektors gesichert wird. Der Bund kann in solchen Fällen auch gegen den Willen der Aktionärsversammlung Mehrheitsaktionär werden.¹³ Seit Mitte 2009 rückte die Frage der Restrukturierung strauchelnder Banken stärker in den Mittelpunkt der internationalen Debatte. Die Diskussion entzündete sich an der Frage, ob es aus Sicht des Steuerzahlers wünschenswert sein sollte, gerade diejenigen Banken zu retten, die aufgrund ihrer Größe eine Systemrelevanz erlangt haben („Too big to fail“) und ob der Staat durch die Übernahme privater Risiken nicht neue Anreize setze, sich in risikoreiche Engagements hineinzubegeben („Moral Hazard“). Mittlerweile zeichnet sich in vielen Staaten die Einsicht ab, Banken wie anderen Unternehmen auch die Möglichkeit der Insolvenz einzuräumen, unter der Voraussetzung, dass die damit verbundenen Risiken aufgespalten und zwischen Marktteilnehmern und Staat aufgeteilt werden können. Eine in vielen Ländern eingeführte institutionelle Innovation sind „Bad Banks“, in denen Banken „toxische“ Wertpapiere auslagern und dadurch ihre Portfolios von kritischen Krediten säubern können. In Deutschland wurde im Juli 2009 mit dem „Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung“ die Grundlage für die Einrichtung von Bad Banks geschaffen. Die HRE wird nach jetzigem Stand als erste deutsche Bank davon Gebrauch machen.¹⁴

Im Zusammenhang mit der Möglichkeit der Bankeninsolvenz zeichnet sich in verschiedenen Ländern die Bereitschaft ab, dem Staat weitreichende Möglichkeiten einzuräumen, im Krisenfall in die Eigentumsrechte der Finanzinstitute einzugreifen. Im August 2010 legte die Bundesregierung den Entwurf eines „Restrukturierungsgesetzes“ vor, das der Finanzaufsicht das Recht gibt, eine Bank im Notfall auch zu zerschlagen, systemrele-

vante Teile herauszukaufen, einer staatlichen „Brückenbank“ zu übertragen und riskante Geschäftsteile zu liquidieren. Die Kosten sollen durch einen Restrukturierungsfonds getragen werden, der durch eine verpflichtende „Bankenabgabe“ gespeist wird, deren Umfang sich staffelt nach Größe und den Geschäftsfeldern einer Bank. Der neue Fonds wird durch den Bankenrettungsfonds SoFFin verwaltet, der auf diese Weise zu einer Dauereinrichtung wird.¹⁵ Auch in den USA und Großbritannien bestehen Pläne, die Möglichkeit der Aufspaltung der Großbanken im Krisenfall gesetzlich festzuschreiben und die Banken zu verpflichten, im Rahmen eines „Testaments“ darzulegen, welche Teile im Notfall liquidiert, verkauft oder verstaatlicht werden könnten.¹⁶ Der Staat hat damit sein Handlungsrepertoire gegenüber dem Bankensektor durch die Krise offenkundig erweitert.

4. Der Staat in der Finanzkrise (II): Konjunktur- und Haushaltspolitik

Nach der unmittelbaren Krisenbekämpfung war die Konjunkturpolitik der zweite Bereich, in dem der Staat massiv in die Wirtschaft eingriff. Die drohenden Bankeninsolvenzen verminderten die Kreditvergabe an private Unternehmen, verunsicherten die Marktteilnehmer und führten unmittelbar zu Einbrüchen in der privaten Nachfrage. Die Regierungen der OECD Länder reagierten darauf überwiegend mit Konjunkturprogrammen, um die Gesamtnachfrage stabil zu halten (siehe *Wagschal/Jäkel* in diesem Band). Diese Maßnahmen erfolgten in der Form von Steuererleichterungen, Subventionen für Arbeitnehmer und Unternehmen, Investitionsprogramme und die Stärkung automatischer Stabilisatoren. In der Geldpolitik stimulierten die Zentralbanken die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch die Erhöhung der Geldmenge und niedrige Leitzinsen.

Im Vergleich zu den abgegebenen Staatsgarantien für die Rettung der Banken bleiben die Konjunkturprogramme bescheiden: Die deutschen Konjunkturpakete I und II umfassen insgesamt ca. 60 Mrd. €. Im Vergleich dazu hat der deutsche Finanzmarktstabilisierungsfond SoFFin ein Volumen von 480 Mrd. €. Damit sind die potentiellen Verbindlichkeiten der Bankenrettungspläne der eigentliche Kostentreiber. Nach Schätzungen der Gemeinschaftsdiagnose umfasst die Summe aller konjunkturpolitischen Maßnahmen für das Jahr 2009 ca. 1,3% des BIP und für 2010 1,8% (*Roos* 2009, S. 400).

Auch im Bereich der Konjunkturpolitik liegen die USA sowohl absolut als auch relativ vorn. 2008 verabschiedete der US-Kongress ein Konjunkturprogramm von 100 Mrd. €. Der amerikanische Präsident Obama erließ unmittelbar nach seiner Wahl den American Recovery and Reinvestment Act, der konjunkturpolitischen Maßnahmen von über 600 Mrd. € enthielt.¹⁷ Im Herbst 2010 soll dem ein weiteres Konjunkturprogramm in Höhe von 100 Mrd. € folgen.¹⁸ Großbritannien hingegen bleibt in dem Umfang des Konjunkturpaketes mit 1,9% vom BIP hinter dem deutschen Beitrag zurück. Deutschland liegt mit seinen Maßnahmen im Mittelfeld der OECD (siehe zum Umfang der Konjunkturpakete auch *Wagschal/Jäkel* in diesem Band).

Die Bedeutung der konjunkturpolitischen Maßnahmen ist jedoch umstritten. Während es einen Konsens darüber gibt, dass die unmittelbaren Maßnahmen zur Nachfragestabilisierung notwendig waren, steht heute die Debatte in fast allen Ländern wieder unter dem Vorzeichen der Haushaltskonsolidierung.¹⁹ Angesichts der explodierenden Staatsverschuldung auf Niveaus, die bislang nur durch militärische Konflikte erreicht wurden und vorhergesagten Niveaus in noch nie da gewesenem Maß, ist der Spielraum für staatliche

Nachfragestimulierung durch die negativen Effekte der potentiellen Überschuldung begrenzt. Schätzungen gehen davon aus, dass der Schuldenstand der meisten OECD Länder durch die Finanzkrise sich um ein Drittel erhöht hat und bereits heute im Schnitt 100% des BIPs beträgt (*Wagschal* und *Jäkel* in diesem Band, ECB 2010, Financial Times 23. September 2009). Die Verpflichtungen des Bundes zur Rettung der Banken und die Ausgaben für Konjunkturprogramme zusammen machen knapp 30% der deutschen Staatsverschuldung aus, die zurzeit knapp 1,7 Billion € beträgt. In erster Linie wird damit der staatliche Handlungsspielraum von dem Spannungsfeld zwischen Nachfragestimulierung und den Bedingungen der Refinanzierung bzw. der Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung bestimmt.²⁰

Jenseits dieser grundsätzlichen Debatte über Stimulierung versus Konsolidierung zeigt sich auch im Bereich der Konjunkturpolitik, wie Standortpolitik und Kooperationsnotwendigkeit die neue Rolle des Staates beeinflusst. Beide Faktoren sind dabei auch direkt miteinander verknüpft. Seit der wirtschaftspolitischen Kehrtwende der Mitterandregierung 1982 ist offensichtlich, dass in einer globalen Ökonomie Konjunkturprogramme nicht auf nationale Volkswirtschaften beschränkt werden können. Ob Regierungen Gesamtnachfrage direkt über Staatsausgaben oder indirekt über Steuererleichterungen oder Gutscheine erhöhen; beides kann zur Nachfrage von Produkten aus dem Ausland führen und damit die Produktion in anderen Ländern ankurbeln. Damit haben Konjunkturprogramme zur Überwindung globaler Rezessionen ein Trittbrettfahrerproblem. Kleine offene Volkswirtschaften profitieren von konjunkturpolitischen Maßnahmen weniger als große Ökonomien und haben daher ein geringeres Interesse an Konjunkturpolitik. Da Konjunkturprogramme nach übereinstimmender Meinung der Ökonomen zugleich schnell und groß sein sollen (*Roos* 2009), gibt es ein fiskalpolitisches Koordinationserfordernis insbesondere zwischen den kleineren Ländern, damit die Maßnahmen ihre Wirkung entfalten können. Kooperation ist daher keine Bedingung für die Durchführung konjunkturpolitischer Maßnahmen, wohl aber ein Faktor für ihre Wirksamkeit.

Darüber hinaus sind nationale Regierungen versucht, über einzelne Maßnahmen den Wettbewerbsvorteil ihrer Volkswirtschaft zu unterstützen, um so die Krise für die Positionierung ihrer wettbewerbsorientierten Sektoren auf den Weltmärkten zu nutzen. Es gibt daher ein weiteres Spannungsfeld zwischen dem Erfordernis eines koordinierten Vorgehens in der Konjunkturpolitik und den widerstrebenden Interessen der Regierungen, Konjunkturpolitik für ihre Handelspartner zu betreiben.

In der Reaktion der Regierungen auf die Finanzkrise lassen sich diese Restriktionen gut erkennen. Die Regierung Bush reagierte bereits im Februar 2008 auf die sich abzeichnende Rezession mit der Ausgabe von Konsumschecks in Höhe von 75 Mrd. €. ²¹ Die britische Regierung stellte am 25. November 2008 ein Konjunkturpaket von 20 Mrd. Pfund vor.²² Auch Präsidentschaftskandidat Barack Obama plädierte im Herbst 2008 bereits für ein Konjunkturprogramm im Umfang von über 500 Mrd. Euro. Die Wirtschaftsleistung beider Länder war unmittelbar von dem Einbruch des Finanzsektors betroffen. Da die sich abzeichnende Rezession eine globale war, gingen die britische und amerikanische Regierung davon aus, dass die Effekte der Stimulierung umso größer wären, je mehr Länder sich daran beteiligten.

Dies wurde jedoch außerhalb der Finanzzentren anders gesehen. Die deutsche Wirtschaft wurde von der Krise relativ spät erfasst. Noch bis zum Herbst 2008 war die Konjunkturprognose verhalten optimistisch. Für 2008 prognostizierte der Sachverständigenrat ein Wachstum von 1.8% und für 2009 eine Stagnation (SVR 2008). Dies nährte die Ein-

schätzung von Finanzminister Steinbrück, dass die Krise ein amerikanisches Problem sei. Wenn es keinen Konjunkturreinbruch in Deutschland gäbe, seien auch keine deutschen Konjunkturprogramme notwendig. Ab dem letzten Quartal 2008 begann jedoch die deutsche Wirtschaft zu schrumpfen. Anfang 2009 brachen erst die Exporte und dann die Wirtschaftsleistung der produzierenden Industrie massiv ein. Damit war klar, dass die Rezession in Deutschland auf die wegbrechende Nachfrage aus dem Ausland zurückzuführen war. Im Jahr 2009 schrumpfte die deutsche Wirtschaft dann stärker als die der angelsächsischen Länder, die als Verursacher der Krise galten. Damit hat die Bundesregierung ungeachtet der Warnungen aus anderen Ländern und der internationalen Forderungen erst in dem Moment gehandelt, als die Krise tatsächlich auf deutschem Boden eintraf. Sie verabschiedete zwei Konjunkturpakete, das erste am 5.11.2008 mit einem Umfang von 11,8 Mrd. Euro und das zweite am 27.1.2009 mit einem Umfang von knapp 50 Mrd. Euro.

Gleichzeitig wurde Konjunkturpolitik auch als Industriepolitik betrieben. Im Unterschied zu den liberalen angelsächsischen Ländern basiert die deutsche verarbeitende Industrie auf spezifisch qualifizierten Facharbeitern. Der Umsatzeinbruch in der verarbeitenden Industrie hätte zu massiven Kündigungen geführt, die durch die Verlängerung und Ausweitung des Kurzarbeitergeldes (Kosten in Höhe von 6 Mrd. Euro) abgewendet werden konnten. Darüber hinaus gab es neben Steuerentlastungen, Erhöhungen von Transferleistungen, vermehrten Abschreibungen und staatlichen Investitionen spezielle Maßnahmen zur Förderung der Automobilindustrie. Hier wurde die Kfz-Steuer gesenkt sowie mit der Abwrackprämie eine direkte Nachfrage nach neuen (wenn auch nicht exklusiv in Deutschland gefertigten) Autos geschaffen. Die Abwrackprämie fand so viel Zuspruch, dass sie im April 2009 von 1,5 auf 5 Mrd. Euro erhöht wurde.²³ Auch die USA führten im Juli 2009 eine im Umfang kleinere Form der Abwrackprämie (Cash for Clunkers) mit dem Ziel der Stützung der amerikanischen Automobilindustrie ein.

Stärker konsumorientierte Maßnahmen wie z.B. Konsumgutscheine oder die befristete Senkung der Mehrwertsteuer fanden in dem eher konsumschwachen Deutschland keine Befürworter. In Großbritannien hingegen schätzt man den Effekt der Mehrwertsteuersenkung auf zusätzliche Umsätze im Einzelhandel von über 2 Mrd. Pfund. In Deutschland orientierten sich die Maßnahmen in einem großen Maße an den Bedürfnissen und den Interessen der verarbeitenden Industrie und ihren Beschäftigten.

Unmittelbar nach der Verabschiedung des deutschen Konjunkturpakets trat die Bundesregierung jedoch wieder auf die Bremse. In der Vorbereitung des G20 Gipfels Anfang April 2009 in London befürworteten die USA weitere koordinierte Konjunkturprogramme und wurden darin von der britischen Regierung unterstützt. In der Financial Times rief Obamas Wirtschaftsberater Larry Summers zu einer weiteren weltweiten Stimulierung der Wirtschaft auf.²⁴ Dem begegneten jedoch die Europäer auf dem EU Gipfel Ende März 2009 mit einer klaren Absage.²⁵ Weder auf globaler noch auf europäischer Ebene konnten sich die Regierungen zu einem gemeinsamen Vorgehen verständigen. Die G20 Länder einigten sich auf dem Gipfel in Pittsburgh im September 2009 auf folgende Formulierung:

“We pledge today to sustain our strong policy response until a durable recovery is secured. We will act to ensure that when growth returns, jobs do too. We will avoid any premature withdrawal of stimulus. At the same time, we will prepare our exit strategies and, when the time is right, withdraw our extraordinary policy support in a co-operative and co-ordinated way, maintaining our commitment to fiscal responsibility.”²⁶

Seit Mitte 2009 verschiebt sich jedoch die Debatte zunehmend von Stimulierung zu Konsolidierung. In der Erklärung des G20 Gipfels in Toronto verpflichteten sich die Regierungen, ihre Defizite bis 2013 zu halbieren und ihre Schuldenanteile am Volkseinkommen bis 2016 zu reduzieren oder zumindest zu stabilisieren. Gleichzeitig liegt in den USA der Fokus aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Daten und der bevorstehenden Kongresswahlen eindeutig weiterhin auf fiskalpolitischer Stimulierung. In Großbritannien hat der Regierungswechsel im Mai 2010 zur Auflage eines radikalen Sparprogramms geführt, das den meisten Ressorts Kürzungen in Höhe von 25% bis 2014 auferlegt.²⁷ In Deutschland griff die große Koalition bereits im Mai 2009 mit der sogenannten Schuldenbremse zu einem institutionellen Mechanismus zur Vermeidung weiterer Verschuldung. In diesem Sinne hat die deutsche Bundesregierung auch angesichts robuster Exporte und unerwartet hoher Wachstumsraten im Sommer 2010 ein umfassendes Sparpaket in Höhe von 80 Mrd. Euro angekündigt.²⁸

Damit wird deutlich, dass die Konsolidierungspolitik ähnlichen Trittbrettfahrerproblemen unterliegt wie die Konjunkturpolitik. Schuldenabbau in einem Land hat Auswirkungen auf die Konjunktur in anderen Ländern. In der Eurozone kommt hinzu, dass wirtschaftsschwache und verschuldete Länder in der Vergangenheit von der Bonität wettbewerbsfähiger Regionen profitiert haben. Um die Lasten der Konsolidierung auf allen Schultern zu verteilen, gibt es auch hier ein Kooperationserfordernis, das nicht nur die europäische Wirtschaftspolitik langfristig zu stärkerer Kooperation und Koordination zwingen wird.

5. Der Staat in der Finanzkrise (III): Regulierung der Finanzmärkte

Auch vor der Finanzkrise war der Finanzsektor kein unreguliertes Terrain. Mit dem Zusammenbruch des Bretton Woods Systems und der Globalisierung des Finanzgeschäftes in den 1980er Jahren vollzog sich eine Art dialektischer Prozess aus Marktentwicklung, Bankenzusammenbrüchen bzw. Krisen regionalen Ausmaßes (z.B. Verschuldungskrise in Lateinamerika in den 1980er Jahren, Asienkrise 1998/99) und nachfolgender Reregulierung. Krisen entstanden nicht zuletzt dadurch, dass Banken Schlupflöcher im Regulierungsnetz (teils mit stillschweigender Tolerierung durch die Politik) ausnutzten. Darauf reagierten Staaten mit multilateraler Kooperation, die die Reichweite von Regeln der Risikobegrenzung ausdehnen und Banken auf diese Weise die Möglichkeit nehmen sollte, sich regulativen Auflagen zu entziehen. Mit dem Konkurs des Bankhauses Herstatt und der Schließung der Franklin National Bank im Jahre 1974 folgte jeder größeren Finanzkrise ein Ausbau von Institutionen und Instrumenten der Finanzmarktregulierung auf nationaler, europäischer und globaler Ebene (vgl. zum historischen Überblick *Lütz* 2009). Die Handlungsfähigkeit von Nationalstaaten im Bereich der Finanzmarktregulierung war also vor der aktuellen Krise maßgeblich durch Koordinationsbedarf mit anderen Staaten in Fragen von Regulierungsstandards bestimmt. Dabei hatten sich die Regulierungsgegenstände stetig über den Bankensektor hinaus auf das Wertpapier- und Versicherungsgeschäft und Fragen des internationalen Zahlungsverkehrs, der Unternehmensrechnung und der Unternehmensführung erweitert.

Vor der aktuellen Krise wurde Finanzmarktregulierung in einem internationalen, institutionell fragmentierten, gleichwohl exklusiven Netzwerk diskutiert, das aus internationalen Organisationen (IWF, Weltbank), Vertretern von Nationalstaaten (G 7 Finanz-

minister, Regulierungsbehörden, Notenbankgouverneure) sowie einer zunehmenden Zahl internationaler Dachorganisationen und „Schnittstellenakteuren“ zwischen nationaler, europäischer und globaler Ebene (z.B. Forum für Finanzstabilität (FSF) bestand (vgl. auch *Helleiner/Pagliari* 2010). Die in diesem Netzwerk entstehenden Regeln hatten überwiegend den Charakter von „soft law“, welches erst durch die Implementierung auf europäischer bzw. nationaler Ebene in Recht überführt und dadurch verbindlich wurde. Gleichzeitig, und dies markiert ein zentrales Dilemma in diesem Handlungsfeld, sind die internationalen Verhandlungen um Sicherheitsstandards immer auch Ausdruck nationaler Standortpolitik. Jede Regierung ist bestrebt, den eigenen nationalen Finanzsektor nicht durch überhöhte Regulierungsaufgaben im internationalen Wettbewerb zu benachteiligen. Folglich kommt es zu Standards, die Konsens auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ widerspiegeln und oftmals Ergebnis der Lobbyarbeit nationaler oder internationaler Banken – (z.B. der G 30 oder des Institute of International Finance (IIF) – darstellen. Nicht verwunderlich also, dass sich in den letzten 10-15 Jahren eine zunehmende Delegation von Regulierungsaufgaben an private Marktakteure vollzogen hat – sichtbar in Feldern der Regulierung von Derivaten, Hedge Fonds, Rating-Agenturen, der Unternehmensrechnungslegung und vor allem der Festlegung von Eigenkapitalstandards für das Kreditgeschäft (Basel II). Regulierungszuständigkeiten wurden an private Gremien abgegeben (Bsp. Unternehmensrechnungslegung), Regulierung erfolgte durch unverbindliche „codes of best practices“ (Hedge Fonds, Derivate, Rating Agenturen), oder Regulierungsinhalte (etwa Kalkulation und Absicherung von Kreditrisiken) wurden durch die Banken definiert und die Kontrolle wesentlich Marktmechanismen überlassen (Basel II). Zusammengefasst ist es also die Gleichzeitigkeit von Kooperations- und Standortlogik, die die Handlungsfähigkeit einzelner Nationalstaaten in diesem Tätigkeitsfeld maßgeblich beschränkt. Wie sich zeigen wird, hat sich auch in der aktuellen Finanzkrise daran nichts geändert. Zwei Trends kennzeichnen die derzeitigen Regulierungsaktivitäten: inhaltlich kommt es zum Ausbau von Regulierung, verbunden mit öffentlicher Zuständigkeit für bislang nicht oder privat regulierte Sachverhalte; zweitens erfolgt eine Stärkung der institutionellen Architektur der Finanzaufsicht, die Ausdruck einer neuen Regulierungsphilosophie ist und mit der Reorganisation der Aufsichtsstrukturen einhergeht.

Seit Herbst 2008 wird die Fortentwicklung der Finanzmarktregulierung maßgeblich durch die Beschlüsse der G20-Gipfeltreffen bestimmt, welche die G7-Gipfel als internationale Koordinationsplattform abgelöst haben (*Alexandroff/Kirton* 2010). Das bislang auf den Kreis der westlichen Industriestaaten fokussierte Netzwerk von Staaten und Fachexperten hat sich im Zuge der Krisenbewältigung für die „emerging markets“ (vor allem China, Indien und Brasilien) geöffnet, was Ausdruck veränderter weltwirtschaftlicher Machtverhältnisse ist. Grundlegende Leitlinien der Finanzmarktregulierung werden nun auf den G20-Gipfeltreffen beschlossen; die technische Ausformulierung der Beschlüsse wird dann an die (um Vertreter der emerging markets erweiterten) Fachgremien (wie etwa das „Basler Komitee“, die IOSCO als internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden und vor allem das „Financial Stability Board“ (vormals „Financial Stability Forum“) als Gremium an der Schnittstelle von Aufsichtsorganen und internationalen Organisationen delegiert. Auf dem ersten Krisengipfel im November 2008 bekannte sich die G20-Gruppe zu weiterhin offenen Kapitalmärkten und Handelsbeziehungen; gleichwohl formulierte man das Ziel „jeden Markt, jeden Marktteilnehmer und jedes Finanzprodukt“ reguliert zu wissen. Was Details der Reformvorschläge angeht, folgten die G20 zunächst einer „Roadmap“, die das FSB aufbauend auf der Arbeit anderer Regu-

lierungsgremien erarbeitet hatte. Zentrale Themen auf der Liste mit 60 Handlungsempfehlungen waren die Regulierung von Derivaten, Hedge Fonds, Rating Agenturen und vor allem die Überarbeitung der Eigenkapitalstandards für Banken („Basel II“) mit dem Ziel, Kapitalpolster grundlegend zu erhöhen und die Kapitalabsicherung weniger markt- und risikobasiert und damit prozyklisch auszurichten (*Helleiner/Pagliari* 2009, S. 7f.).

Vor der Finanzkrise wurden Derivate in den USA als Finanzinnovationen begriffen, die Ausdruck der „Verbriefung“ (securitisation) von Finanzbeziehungen sind, schuldrechtliche Beziehungen zwischen Kapitalgeber und –nehmer handelbar machen und dadurch Risiken unter vielen Marktteilnehmern streuen. Im Zuge der Krise wird nun verstärkt die Intransparenz komplex verschachtelter Produkte mit unklaren Risiken und Implikationen für andere Marktteilnehmer hervorgehoben. In den USA wurde die Regulierung des Derivategeschäfts eines der ersten Regulierungsthemen der Obama-Administration im Mai 2009. Sowohl in den USA als auch in der EU wurde beschlossen, den Derivatehandel staatlich zu beaufsichtigen (in der EU durch die neue Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA) und das sogenannte „over the counter“ (OTC)-Geschäft auf organisierte Märkte wie Börsen oder registrierte Handelsplattformen zurückzuverlagern. Zwischen Käufer und Verkäufer soll eine Art Clearinghouse als „Gegenpartei“ und damit Vermittler treten (*Helleiner/Pagliari* 2010).²⁹ In der EU entzündete sich mittlerweile ein Wettbewerb verschiedener Anbieter und Staaten um den Standort eines europaweiten Clearinghouses (vgl. den Beitrag von *Mügge/Stellinga* in diesem Band).

Vorschläge Deutschlands, Frankreichs und auch der EU-Kommission zur Regulierung von Hedge Fonds wurden vor der Krise von den USA und Großbritannien als Hauptsitzländer dieser Branche abgelehnt. Nun wird zunehmend der systemische Charakter und die tendenziell prozyklische, krisenverstärkende Wirkung des Hedge Fonds Geschäftes diskutiert. Sowohl in den USA als auch in der EU wurde mittlerweile eine Regulierung im Sinne der Registrierung und Offenlegung von Geschäftsinformationen mit Zuständigkeit bei Aufsichtsorganen beschlossen. Allerdings bestehen Konflikte zwischen Großbritannien, den USA und dem Rest der EU hinsichtlich der Anwendung der EU-Richtlinie zu „Alternativen Investmentfonds“, die im Frühjahr 2010 gegen den Widerstand Großbritanniens beschlossen worden ist. Fonds aus Drittstaaten sollen in der EU nur mit einem „EU-Pass“ tätig werden dürfen, der die Einhaltung europäischer Regulierung erfordert. Die USA sehen darin eine potentiell protektionistische Maßnahme, die de facto ein Marktverbot für amerikanische Fonds darstellt.³⁰

Bezüglich der Regulierung von Rating Agenturen zeigen sich die USA wesentlich zögerlicher als die EU, vermutlich weil die weltweit dominierenden Agenturen ihren Standort in den USA haben (siehe die These von *Mügge/Stellinga*, in diesem Band). Die EU hatte sich bereits 2009 zur Regulierung entschlossen; unter dem Eindruck des drohenden Staatsbankrotts Griechenlands und der als krisenverschärfend angesehenen Rolle der Ratings griechischer Staatsanleihen legte sie im Juni 2010 jedoch noch einmal nach. Geplant ist, Ratingagenturen der Aufsicht durch die neue europäische Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA zu unterstellen, welche nicht nur für die Registrierung zuständig sein soll. Vielmehr soll sie auch Strafzahlungen verhängen, Geschäftsunterlagen anfordern oder Verhöre durchführen dürfen und hätte damit vergleichbare Kompetenzen wie die amerikanische Securities and Exchange Commission (SEC).³¹

Der sogenannte „Basler Kapitaladäquanzstandard“ stellt eine der wichtigsten Bestimmungen zur Eindämmung von Finanzrisiken dar. Seit den 1980er Jahren wird der Standard durch Notenbankgouverneure und Aufsichtsvertreter im „Basler Komitee“ verhan-

delt, das der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) angeschlossen ist. Der vor der Krise gültige Standard Basel II erlaubt es den Banken, Risiken und aufbauende Eigenkapitalrücklagen auf der Grundlage eigener Kalkulationsmodelle bzw. Ratingurteile zu berechnen. Zudem wurde Basel II von den amerikanischen Investmentbanken nicht umgesetzt. Relativ schnell entzündete sich Kritik an dem prozyklischen Charakter und den insgesamt zu niedrigen Eigenkapitalquoten des Standards (*Porter* 2010, S. 64-65). Im September 2010 einigte sich das Basler Komitee auf den neuen Standard Basel III, der vom G 20 Gipfel in Seoul im November 2010 noch bestätigt werden muss. Demnach wird die Kernkapitalquote der Banken erheblich steigen und zudem durch weitere Kapitalbestandteile mit Pufferfunktion ergänzt werden. Das Kernkapital soll nur aus Aktien und einbehaltenen Gewinnen bestehen, während die in Deutschland wichtigen stillen Einlagen oder Gelder der öffentlichen Hand bei der Absicherung an Bedeutung verlieren werden (BIS 2010). Es ist nicht verwunderlich, dass Deutschland diese Regeln als Benachteiligung des eigenen Bankensystems betrachtete und bis zuletzt dagegen opponierte. Immerhin wurden lange Übergangsfristen (bis 2019) beschlossen, die es Banken ermöglichen, zusätzlichen Kapitalbedarf bis zu diesem Zeitpunkt zu decken.³² Kein Konsens besteht auf G 20 Ebene demgegenüber in Fragen der Einführung einer Finanzmarkttransaktionssteuer und einer Bankenabgabe, die gegen den Widerstand von unter anderem Kanada und der BRIC-Staaten nicht durchsetzbar waren.³³ Auch wenn die internationale Staatengemeinschaft noch weit vom Ziel eines Sicherheitsnetzes ohne Schlupflöcher entfernt ist, zeichnen sich in vielen zentralen Fragen Regulierungsfortschritte ab, die wohl überwiegend durch den Wandel der Präferenzen der USA und Großbritanniens möglich geworden sind.

Wie auch in früheren Krisen ist der Ausbau der institutionellen Finanzarchitektur Teil des Krisenmanagements. Eine Vorreiterfunktion übernehmen dabei wiederum die USA und Großbritannien. Die Umorganisation von Aufsichtskompetenzen steht im Zeichen einer neuen Regulierungsphilosophie, die die Aufgabe der Risikoabsicherung nicht mehr ausschließlich auf der Mikroebene einzelner Banken verortet, sondern die Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Marktsegmenten und Finanzinstitutionen und damit Systemrisiken stärker in den Blick nehmen will („macro-prudential regulation“). Dies ist mit der Erweiterung und Verlagerung von Aufsichtsfunktionen auf die Notenbanken und der Bildung neuer Koordinationsgremien zur Behandlung von Systemrisiken auf europäischer Ebene („European Systemic Risk Board“ (ESRB) und auf globaler Ebene (Umwandlung des Financial Stability Forums in ein „Financial Stability Board“ (FSB)) verbunden. Großbritannien beschloss im Juni 2010, der Bank of England nicht nur die Kontrolle systemischer Finanzrisiken, sondern auch die Federführung für die Regulierung der Londoner City zu übertragen.³⁴ In den USA wurde mit dem „Dodd-Frank Act“ vom Juli 2010 ein „Financial Stability Oversight Council“ zur Beaufsichtigung systemischer Risiken unter dem Vorsitz des Finanzministeriums eingeführt, der sich aus den Vertretern der wichtigsten Aufsichtsorgane zusammensetzt. Neben systemischen Belangen rücken nun auch Fragen des Verbraucherschutzes in den Mittelpunkt der Finanzmarktregulierung. Sowohl die USA als auch Großbritannien haben neue Verbraucherschutzbehörden gegründet, die teils Aufgaben der bisherigen Bankenaufsicht übernehmen (Großbritannien) oder wie das amerikanische „Consumer Financial Protection Bureau“ sich speziell der Aufsicht über den Hypothekenmarkt widmen. Institutionell wird zudem Neuland betreten, denn die neue Behörde untersteht der amerikanischen Notenbank, ist also weder eine Independent Regulatory Agency wie die Securities and Exchange Commission (SEC) noch

der Exekutive unterstellt.³⁵ Vieles spricht dafür, dass sich hier ein neuer Trend zur Trennung der Aufsicht über das Verhalten von Marktteilnehmern („conduct regulation“) von der klassischen Aufsicht über Finanzinstitutionen und deren Risikoportfolios („prudential regulation“) andeutet.³⁶

Auch in Deutschland war ursprünglich die Zusammenführung von Aufsichtskompetenzen unter dem Dach der Bundesbank geplant, welche dann die Zuständigkeit für Banken, Wertpapierhandel und Versicherungen hätte. Aufgrund der Widerstands von Versicherungsunternehmen, vor allem jedoch angesichts von Konflikten zwischen der Koalition und der Bundesbank über die Ausgestaltung der Aufsicht wurde die Reform im Juni 2010 wieder aufgeschoben. Während die Bundesregierung und insbesondere das Finanzministerium die Rechts- und Fachaufsicht über Teile der Bundesbank anstrebt, sieht diese ihre Unabhängigkeit bei einer solchen Lösung in Gefahr.³⁷ Die Einführung einer neuen Verbraucherschutzbehörde wird in Deutschland offiziell nicht diskutiert; dennoch zeigen Forderungen nach einem Beschwerderecht für Verbraucherorganisationen bei der Finanzaufsicht und nach Einführung eines „FinanzTÜV“ für alle Finanzprodukte seitens der Anlegerverbände, dass das Thema Anlegerschutz nach der Krise an Bedeutung gewinnt.

Auf europäischer Ebene zeichnet sich eine Supranationalisierung von Aufsichtskompetenzen über den Finanzmarkt ab, wie sie lange Zeit vor allem von Deutschland und Großbritannien immer abgelehnt worden war. Im September 2010 einigten sich die Mitgliedsstaaten auf die Gründung drei europäischer Aufsichtsbehörden für Banken (EBA), Wertpapiere und Börsen (ESMA) und Versicherungen (EIOPA), die auf den drei bestehenden europäischen Fachausschüssen aufbauen und im Januar 2011 ihre Arbeit aufnehmen sollen. Die neuen Behörden sollen die nationale Aufsicht nicht ersetzen, jedoch Durchgriffsrechte bei Konflikten zwischen nationalen Organen erhalten, direkte Vorgaben für Kreditinstitute und Märkte erlassen und riskante Finanzprodukte auch verbieten können. In Abstimmung mit dem „European Systemic Risk Board“ (ESRB), das die EZB und Präsidenten der 27 nationalen Zentralbanken repräsentiert, sollen die neuen Aufsichtsorgane nun ein „Frühwarnsystem“ für systemische Gefahren aufbauen.³⁸ Auch wenn der Prozess der Institutionenbildung sicher noch nicht abgeschlossen ist, verweist die Vielzahl neuer Regulierungsaufgaben darauf, dass die Notenbanken institutionell die klaren Gewinner der Krise sind. Zumindest auf nationaler Ebene geht ihr Bedeutungszuwachs mit einer Entmachtung der bisherigen Bankenaufsichtsorgane einher, die in Europa Kompetenzen teils an die europäische Ebene und teils an neue Verbraucherschutzbehörden abgeben müssen. Die bisherigen Regulierungsbehörden sind offenkundig Verlierer der Krise. Wer gewinnt, ist jedoch die Fachbürokratie insgesamt.

6. Der Staat im globalen Kapitalismus

Die Rettung des Kapitalismus in der Finanzkrise hat den Staat wieder in den Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Steuerung gerückt. In den westlichen Industrieländern hat der Staat Stärke und Handlungsfähigkeit demonstriert. Regierungen und Parlamente haben Gesetze mit erheblichen Konsequenzen für den Staatshaushalt, Eingriffe in die Eigentumsrechte von Banken und Unternehmen oder die vollständige Reorganisation der Finanzaufsicht teils im Schnellverfahren verabschiedet. Die Beschleunigung von Entscheidungsprozessen ging meist mit der Stärkung der Exekutive einher (vgl. die Beiträge von *Fleischer/Parrado* sowie *Klenk/Nullmeier* in diesem Band). In Deutschland wurden die gesetzli-

chen Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung und Restrukturierung durch das Bundeskanzleramt, Finanzministerium, Bundesbank und die Finanzaufsicht formuliert. Neue Diskurs- und Entscheidungskonkationen haben bei der Krisenbewältigung die in der deutschen Finanzmarktpolitik dominierenden korporatistischen Politikmuster abgelöst, die bislang Großbanken und Bankenverbände an der Gestaltung der Regulierung beteiligten (vgl. den Beitrag von *Hegelich* in diesem Band). Zudem wurden in allen westlichen Industrieländern im Zuge der Krise neue Institutionen wie Aufsichtsbehörden, Bankenrettungs- und Restrukturierungsfonds gegründet und somit die mit der Regulierung des Finanzmarktes befasste Bürokratie weiter ausgebaut. Es bleibt abzuwarten, ob die Stärkung des Staatsapparates die beim Krisenmanagement sichtbare Exekutivlastigkeit der Entscheidungsprozesse weiter verfestigen oder diese langfristig wieder etablierten Politikmustern weichen wird.

Ein wichtiger Befund unserer Analyse ist, dass sich Deutschland und die EU im Unterschied zu den angelsächsischen Ländern besonders schwer taten, die Notwendigkeit des wirtschaftspolitischen Handelns in der Krise anzuerkennen. Die USA und Großbritannien waren bereit, schneller und tiefer in den Markt und die Eigentumsrechte von Investoren und Unternehmen einzugreifen als insbesondere Deutschland. Die in der Ministerialbürokratie verankerte Tradition des Ordoliberalismus (sichtbar in der zögerlichen Staatsbeteiligung an angeschlagenen Banken oder der freiwilligen Inanspruchnahme von Rettungsgeldern) sowie eine restriktive Fiskal- und Geldpolitik ließen sich kaum mit den in der Krise notwendigen Eingriffen in die Marktwirtschaft vereinbaren.

Mit der Öffnung und Anwendung des Instrumentenkastens der „mixed economy“ – Verstaatlichung, Konjunkturpolitik und marktbeschränkende Regulierung – haben Nationalstaaten heute im Vergleich zu der Phase der Marktliberalisierung ihr Repertoire an Steuerungsinstrumenten erweitert. Ideologische Tabus wurden gebrochen und wissenschaftlich scheinbar untermauerte Dogmen geschwächt. Die Notwendigkeit staatlicher Aufsicht und staatlicher Steuerung wesentlicher Bereiche der Ökonomie ist wieder unhinterfragt. Der Staat nach der Finanzkrise ist nicht mehr derselbe wie vor der Krise. Jedoch unterscheiden sich die Rahmenbedingungen für das staatliche Handeln heute fundamental von der Blütezeit der „mixed economy“. In allen von uns untersuchten Politikfeldern gab es eine enge Beziehung zwischen Standortlogik und Kooperationslogik. Die Zwänge, denen Nationalstaaten im globalen Kapitalismus unterliegen, sind erdrückend. Ihre Eingriffe in die Ökonomie beeinflussen den Standort und damit die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Ökonomie. Gleichzeitig können viele Maßnahmen nicht mehr durch eine Regierung allein umgesetzt werden, sondern Regulierungen und Konjunkturprogramme sind abhängig von den Entscheidungen anderer Länder. Wirtschaftliche und regulative Interdependenz sind damit die wesentlichen Bedingungen staatlichen Handelns. Gerade weil ökonomische Interdependenz staatliches Handeln einschränkt, ist es wahrscheinlich, dass der Staat auch in Zukunft sich die gerade eroberten Instrumente als Mittel der Wirtschaftspolitik weiter vorbehalten wird.

Die Krisenverarbeitung wird noch eine lange Zeit in Anspruch nehmen, währenddessen der Umbau der Weltwirtschaft weiter voranschreiten wird. Insbesondere die Wettbewerbspositionen zwischen den OECD Ländern und den Schwellenländern wird diese Dynamik weiter anfachen. Die derzeit nur unterschwellig geführte Diskussion über ökonomische Ungleichgewichte zwischen exportorientierten Ländern mit hohen Außenhandelsüberschüssen und Defizitländern wird im Laufe der Zeit die Regulierungs- und Konsolidierungsdebatten stärker bestimmen. Der Staat wird in diesen Debatten eine wichtige

Rolle einnehmen und es ist nicht ausgeschlossen, dass er gerade in der Frage der Währungs- und Außenhandelspolitik sein Terrain noch weiter behaupten wird.

Anmerkungen

- 1 Daten der OECD zeigen, dass die Staatsquote in den meisten Ländern stagniert, nicht jedoch dass sie im größeren Umfang zurückgefahren wurde (*Schäfer* 2009).
- 2 FAZ vom 19.3.2008, S. 1
- 3 FAZ vom 16.9.2008, S. 14
- 4 HB vom 17.3.2008, S. 24
- 5 FAZ vom 23.9.2008, S. 1
- 6 HB vom 2.-5.10.2008, S. 1
- 7 HB vom 9.12.2008, S. 22
- 8 FAZ vom 1.11.2008, S. 23
- 9 HB vom 22.10.2008, S. 2
- 10 Süddeutsche Zeitung vom 12.1.2009, S. 22
- 11 FAZ vom 30.9.2008, S. 15
- 12 FTD vom 4.11.2008, S. 16
- 13 HB vom 2.2.2009, S. 1; Tagesspiegel vom 19.2.2009, S. 1
- 14 Spiegelonline vom 11.9.2010
- 15 FAZ vom 25.8.2010, S. 10; 26.8.2010, S. 11
- 16 HB vom 17.12.2009, S. 42
- 17 Spiegelonline, 10.2.2009. US-Senat beschließt riesiges Konjunkturpaket.
- 18 Financial Times, 8.9.2010.
- 19 Hohe Schuldenstände verhindern den effektiven Einsatz fiskalpolitischer Instrumente, bzw. erhöhen die Kosten in der Zukunft. Die Unsicherheiten über die Kreditwürdigkeit der Regierungen treten dann bei den Marktteilnehmern an die Stelle der Unsicherheit der Liquidität der Banken. Es besteht die Gefahr, dass langfristige Zinsen für Schuldverschreibungen der Regierungen ansteigen, wenn private Investoren das Insolvenzrisiko höher bewerten. Insbesondere die Annahmen der Ökonomen über die erwarteten Wachstumsraten der Schwellenländer und das Vertrauen der Investoren in die Haushaltspolitik der OECD Länder bestimmen die unterschiedlichen Positionen. Financial Times 08.07.2010. IMF warns on global recovery. Siehe auch *Reinhardt/Rogoff* (2010) und *Blanchard et al.* (2010).
- 20 Siehe zu der Diskussion der Einschränkung der staatlichen Handlungsfähigkeit durch Überschuldung für die USA *Hacker/Pierson* (2006) und für Deutschland *Streeck* (2010) und *Streeck/Mertens* (2010).
- 21 Financial Times, 3.11.2008: Congress cools on further tax rebates.
- 22 Financial Times 25.11.2008. UK acts alone to cut VAT as part of £20bn fiscal stimulus package.
- 23 Spiegelonline 30.3.2009. Druck auf der Pulle.
- 24 Financial Times 08.03.2009: Summers backs state action.
- 25 Spiegelonline 09.03.2009. Euro-Länder lehnen neue Konjunkturpakete ab.
- 26 Financial Times 18.07.2010. Why the battle is joined over tightening.
- 27 Financial Times 22.06.2010. Osborne delivers kill or cure budget.
- 28 Spiegelonline 15.09.2010. Parteien rüsten sich für das Haushaltsduell.
- 29 FT vom 15.09.2010
- 30 FT vom 17.3.2010, HB vom 12.3.2010; FT vom 6.4.2010
- 31 FAZ vom 2.6.2010, S. 13
- 32 HB vom 7.9.2010, FAZnet vom 13.9.2010, WSJ vom 13.9.2010
- 33 FT vom 26.4.2010
- 34 HB vom 23.6.10, S. 32f.
- 35 WSJ vom 31.08.2010
- 36 FT vom 16.6.2010
- 37 FTD vom 7.6.2010, S. 1
- 38 FAZ vom 3.9.2010, S. 13

Literatur

- Alexandroff, Alan S./Kirton, John*, 2010: The „Great Recession“ and the Emergence of the G-20 Leaders' Summit, in: *Alexandroff, Alan S./Cooper, Andrew* (eds.), *Rising States, Rising Institutions. Challenges for Global Governance*. Waterloo, Ontario/ Washington, D.C.: CIGI/Brookings Institution Press, S. 176-195.
- Altwater, Elmar*, 2009: Die Finanzkrise ist eine Systemkrise des Kapitalismus, in: *Leviathan* Nr. 2, S. 197-210.
- Bank for International Settlements* (BIS), 2009: An assessment of financial sector rescue programmes. BIS Paper No. 48, Monetary and Economic Department. July.
- Bank for International Settlements* (BIS), 2010: Press Release: Group of Governors and Heads of Supervision announces higher global minimum capital standards. 12 September 2010.
- Beckert, Jens*, 2009: Die Anspruchsinflation des Wirtschaftssystems. MPIfG Working Paper 09/10. Köln.
- Benz, Arthur*, 1994: *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur/Dose, Nicolai* (Hrsg.), 2010: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. 2., aktualisierte und veränderte Auflage. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Blanchard, Olivier/Dell'Ariccia, Giovanni/Mauro, Paolo*, 2010: Rethinking Macroeconomic Policy. IMF Staff Position Note February 12, 2010
- Cerny, Philip G.*, 2000: Restructuring the Political Arena: Globalization and the Paradoxes of the Competition State, in: *Germain, Randall D.* (Hrsg.), *Globalization and Its Critics: Perspectives from Political Economy*. Houndsmills u.a.: Macmillan, S. 117-138.
- Crouch, Colin*, 2009: Vom Urkeynesianismus zum privatisierten Keynesianismus – und was nun? *Leviathan* 37, S. 318-326.
- Dullien, Sebastian/Herr, Hansjörg/Kellermann, Christian*, 2009: *Der gute Kapitalismus . . . und was sich dafür nach der Krise ändern müsste*, Bielefeld: Transcript Verlag.
- ECB* 2010: *Monthly bulletin* 3, Frankfurt.
- Gaul, Claus-Martin*, 2008: Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Einordnung und Bewertung der Globalsteuerung von 1967 bis 1982. Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste. WD 5 – 3010 – 009/09.
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard*, 2008: Metamorphosen des Staates – vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager, in: *Leviathan* 36 (3), S. 430-454.
- Grande, Edgar*, 2008: Reflexive Modernisierung des Staates, in: *dms – der moderne staat*, 1, S. 7-28.
- Hacker, Jacob S./Pierson, Paul*, 2006: *Off-Center – The Republican revolution and the erosion of American Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Helleiner, Eric/Pagliari, Stefano*, 2009: Towards a New Bretton Woods? The First G20 Leaders Summit and the Regulation of Global Finance, in: *New Political Economy* 14 (2), S. 275-287.
- Helleiner, Eric/ Pagliari, Stefano*, 2010: The end of self-regulation? Hedge funds and derivatives in global financial governance, in: *Helleiner, Eric/Pagliari, Stefano/ Zimmermann, Hubert* (eds.), 2010: *Global Finance in Crisis. The Politics of International Regulatory Change*. London/New York: Routledge, S. 74-90.
- Hodson, Dermot/Quaglia, Lucia*, 2009: European Perspectives on the Global Financial Crisis: Introduction, in: *Journal of Common Market Studies* 47 (5), S. 939-953.
- IMF*, 2009: *The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor*, November 3, 2009 SPN/09/25.
- Jessop, Bob*, 2007: Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-fordist political economy, in: *Vij, Ritu* (ed.), *Globalization and welfare*. Houndmills u.a.: Palgrave, S. 106-119.
- Kaletski, Anatole*, 2010: *Capitalism 4.0*. OECD Observer. http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3251/Capitalism_4.0.html
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul*, 1995: <http://www.sfb597.uni-bremen.de/homepages/leibfried/publikationBeschreibung.php?ID=643&SPRACHE=de&USER=leibfried>, Washington DC: Brookings.
- Lütz, Susanne*, 2009: Geld regiert die Welt, oder: Wer steuert die Globalisierung der Finanzmärkte?, in: *Rittberger, Volker* (Hrsg.), *Wer regiert die Welt mit welchem Recht? Beiträge zur Global Governance-Forschung*, Baden-Baden: Nomos, S. 73-95.

- Majone, Giandomenico*, 1997: From the positive to the regulatory state, in: *Journal of Public Policy*, 17 (2), S. 139-167.
- Mayntz, Renate*, 2008: Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, PVS-Sonderheft 41, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 43-60.
- Porter, Tony*, 2010: Risk models and transnational governance in the global financial crisis: the cases of Basel II and credit rating agencies, in: *Helleiner, Eric* et al. (eds.), *Global Finance in Crisis. The Politics of International Regulatory Change*, London/New York: Routledge, S. 56-73.
- Quaglia, Lucia*, 2009: The 'British Plan' as a Pace-Setter: The Europeanization of Banking Rescue Plans in the EU?, in: *Journal of Common Market Studies* 47 (5), S. 1063-1083.
- Reinhart, Carmen M./Rogoff, Kenneth S.*, 2010: Growth in a Time of Debt, *American Economic Review Papers and Proceedings*.
- Ritter, Ernst-Hasso*, 1979: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 104 (3), S. 389-413.
- Roos, Michael W.M.*, 2009: Die deutsche Fiskalpolitik während der Wirtschaftskrise 2008/2009, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 10(4), S. 389-412.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (SVR), 2008: Jahresgutachten 2008/09. Deutscher Bundestag Drucksache 16/10985.
- Schäfer, Armin*, 2009: Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie, in: *der moderne staat*, 1, S. 159-184.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2008: Der Gewährleistungsstaat. Zum Wandel der Staatlichkeit im Spiegel sich wandelnder Staatsbilder, in: *Vorgänge* 2, S. 14-25.
- Shonfield, Andrew*, 1965: *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*, Oxford: Oxford University Press.
- Shonfield, Andrew*, 1984: *In Defence of the Mixed Economy*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel*, 2010: Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: *der moderne staat*, 1, S. 7-29
- Streeck, Wolfgang*, 2010: Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise, in: *Leviathan* 38, S. 159-173.
- Zürn, Michael/Leibfried, Stephan/Zangl, Bernhard/Peters, Bernhard*, 2004: Transformations of the State? *TranState Working Papers*, No. 1 Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“, Bremen.

Anschriften der Autorinnen:

Prof. Dr. Anke Hassel, London School of Economics, European Institute, Houghton Street, London WC2 2AE

E-Mail: hassel@hertie-school.org

Prof. Dr. Susanne Lütz, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie, Ihnestr. 22, 14195 Berlin

E-Mail: luetz@zedat.fu-berlin.de

Schwerpunkt: Der Staat in der Krise

Tanja Klenk/Frank Nullmeier

Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen

Zusammenfassung

Die Frage, in welchem Maße der Staat ökonomische Krisen bewältigen kann, wurde Anfang der 1970er Jahre im Rahmen politischer Krisentheorien diskutiert. Politische Krisentheorien, insbesondere vertreten von Jürgen Habermas und Claus Offe, lösten sich aus einer rein ökonomischen Betrachtung von Wirtschaftskrisen. Kernthese der politischen Krisentheorien ist, dass der Staat bei der Bewältigung ökonomischer Krisen über eine erstaunliche Handlungsfähigkeit verfügt. Das staatliche Krisenmanagement schafft aber zugleich neue – jetzt genuin politische – Krisenpotentiale. Politische Krisen können als Outputkrisen (Mangel an administrativer Steuerungsfähigkeit – Rationalitätskrisen) oder als Inputkrisen (fehlende Massenloyalität – Legitimationskrisen) auftreten.

Der folgende Beitrag greift die politische Krisentheorie der 1970er Jahre auf und entwickelt sie weiter. Drei Dimensionen potentieller staatlicher Krisenhaftigkeit werden unterschieden: eine Krise der *Steuerungsfähigkeit* des politisch-administrativen Systems gegenüber der Ökonomie, eine Krise der staatlichen *Legitimation*, sowie eine Krise der *Selbstorganisationsfähigkeit* des politisch-administrativen Systems.

Am Beispiel der Konjunkturpakete I und II wird gezeigt, dass es dem Staat *nicht* an Steuerungsfähigkeit gegenüber der Wirtschaft und einem funktionsfähigen Krisenmanagement mangelt. Allerdings lässt sich die Handlungsfähigkeit nur mittels ‚*Politiksimplifizierung*‘ – d.h. durch den Verzicht auf komplexe politische Zielsetzungen und die Ausklammerung kausaler Bezüge – aufrechterhalten. Der Erfolg wird zudem erstritten auf Kosten der Selbstorganisationsfähigkeit des Staates. Mittelfristig ist eine Desorganisation des Staats- und Regierungsapparates zu erwarten.

Schlagerworte: Politische Krisentheorie, Steuerung, Legitimation, Finanzmarktkrise, Konjunkturprogramme

Abstract

The Return of the Economic Stimulus Packages – The Return of the Political Theory of Crises? Revisiting Political Crises Theories

In the 1970s, when the states faced the first global financial crisis after World War II, the *political crisis theory* evolved, with Jürgen Habermas und Claus Offe as their main proponents. The main argument of the political crisis theory is that the state is able to cope with financial crises – but only at the expense of a political crisis. A successfully managed economic crisis is followed either by a crisis of rationality (due to poor administrative governance) or by a crisis of legitimacy (due to lacking mass loyalty).

The aim of the paper is twofold: First, it wants to make a theoretical contribution to the crisis-management literature by revisiting and refining the political crisis theories of the 1970s. Three dimensions of possible political crises situations are distinguished: (1) a crisis of the state’s capability to intervene in market developments, (2) a crisis of legitimacy, and (3) a crisis of the state’s means for self-organization.

The paper, secondly, presents empirical insights taking the economic stimulus programs (Konjunkturpaket I/ II) of the German government during the global financial crisis 2008/9 as an example. Paper shows that the state’s capacity to manage economic crisis is indeed evident. The success, however, comes along with ‘policy simplification’, e.g. the neglect of complex cause and effect relationships. Moreover, a disorganization of the apparatus of state is to expect in the long run.

Key words: political crisis theory, crisis management, legitimation, financial crisis, economic stimulus packages

1. Eine Renaissance des Staates?

Im Herbst 2008 erreichte die Finanzmarktkrise, die in den USA als Subprime-Krise im Immobilienmarkt im Frühjahr 2007 ihren Anfang genommen hatte, Deutschland mit voller Wucht. Sie übersetzte sich zudem schnell in eine Krise der Realwirtschaft und traf mit brancheninternen Verwerfungen zusammen, so in der Automobilindustrie. Im europäischen Vergleich reagierte Deutschland recht spät auf die Turbulenzen an den Finanzmärkten, aber es antwortete – jenseits der Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung und Rettung der Banken – mit ähnlichen Rezepten: In Deutschland wie auch in anderen westlichen Staaten wurden Programme der Konjunkturbelebung zu einem der zentralen Instrumente zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise. Man konnte im Herbst und Winter 2008/2009 die Wiederkehr eines politischen Programmtypus erleben, der dreißig Jahre geradezu stigmatisiert war. In Deutschland kamen Konjunkturprogramme zuletzt Ende der 1970er Jahre mit dem ‚Zukunftsinvestitionsprogramm‘ (ZIP) zum Einsatz. Die Übernahme eines politischen Programmtyps, der lange Zeit politisch nicht konsensfähig war, verlief dabei ohne Regierungswechsel und vielfach gegenläufig zur politischen Couleur der regierenden Parteien. Sowohl in der breiten massenmedialen als auch in der akademischen Debatte bot die staatliche Intervention in das Wirtschaftsgeschehen Anlass, nicht nur über die Rückkehr eines ‚starken Staates‘ sondern auch über einen möglichen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel zu diskutieren: Das Modell des Interventionsstaates der 1960er und frühen 1970er Jahre schien ebenso wie die Theorie von *Keynes* wieder aufzuleben (*Skidelsky* 2009), jedoch mit dem Unterschied, dass die Konjunkturpolitik nun international koordiniert und nicht mehr national isoliert erfolgte. Diese Renaissance des Interventionsstaates in Deutschland seit der Finanzmarktkrise im Jahre 2008 stellt der Politikwissenschaft einige grundlegende Fragen. Die Krise ist in den Jahren 2008 und 2009 in einem nicht vermuteten Ausmaße durch staatliche Maßnahmen abgefedert und bewältigt worden. Konjunkturprogramme entwickelten sich dabei zu einem der zentralen Instrumente der Krisenbewältigung – und sie stellten sich in ihrer unmittelbaren Wirkung als durchaus erfolgreich dar. Das ist für viele Beobachter überraschend. Sind die Analysen zur begrenzten Handlungsfähigkeit des Staates, die die Politikwissenschaft in den vergangenen Jahren bestimmt haben (vgl. *Grande* 2008; *Genschel/Zangl* 2008; *Schimank* 2009), noch zutreffend angesichts einer doch erstaunlich reibungslosen Krisenbewältigung?

Bemüht man das politikwissenschaftliche Schrifttum, so fällt der Mangel an einer Theorie auf, die grundlegende, d.h. akute und tiefgreifende ökonomische Krisen in den Vordergrund der Analyse stellt *und* die Möglichkeit erfolgreicher staatlicher Bewältigung herausstellt. Die Globalisierungsdebatte hat eher dazu beigetragen, dass der seit Ende der 1970er Jahre herrschende Steuerungsskeptizismus sich weiter verstärkte. Die Handlungsfähigkeit des Staates gilt angesichts von Europäisierung und Internationalisierung als deutlich herabgesetzt. Auch die Privatisierungs- und Transnationalisierungstendenzen haben eher das Bild eines Staates auf dem Rückzug unterstützt, auch wenn die Reden vom Ende oder Aussterben des Staates mittlerweile als übertrieben und verfehlt angesehen werden. Aber nicht nur ist das Fehlen steuerungsoptimistischer Studien und Konzepte in der Politikwissenschaft zu diagnostizieren. Trotz der ubiquitären Verwendung des Krisenbegriffs findet sich in den Konzepten zur Analyse politischen Wandels keine ausgearbeitete Krisentheorie. Vielmehr dominieren historisch- und ökonomisch-institutionalistische Ansätze, die die einst dichotome Konzeption von pfadabhängigen Institutionsent-

wicklungen und höchst selten eintretenden Critical Junctures weiterentwickelt haben. Sie fokussieren dabei auf graduellen Wandel durch geringfügige, aber wiederholte Abweichungen vom Pfad, woraus sich mit der Zeit institutionsverändernde Entwicklungen ergeben. Ernste Krisen wurden in die Kategorie der selten eintretenden pfaddurchbrechenden Ereignisse eingeordnet. Grundlegende ökonomische Schwierigkeiten wurden zwar wahrgenommen, aber als dauerhafter, nicht grundsätzlich problematisierter Constraint des politischen Handelns seit dem Ende des ‚goldenen Zeitalters‘ behandelt und dadurch herabgestuft. Beides – der fehlende Krisenbegriff und die Ausblendung akuter ökonomischer Krisenlagen – trug zur Desensibilisierung gegenüber dramatischeren historischen Umständen bei. Auch dort, wo Politikwissenschaft und Ökonomie zur Internationalen Politischen Ökonomie zusammenwuchsen, wurde keine Krisentheorie entwickelt. Selbst dort nicht, wo – wie in der Varieties of Capitalism-Forschung – der Niedergang einer ganzen Spielart des Kapitalismus (des koordinierten) nahegelegt wurde.

Wir greifen angesichts dieses Mangels in der folgenden Untersuchung auf einen lange Zeit in den Hintergrund getretenen Theorietypus zurück, der dem Staat einerseits eine hohe Handlungsfähigkeit in der Bewältigung ökonomischer Krisen zuspricht, andererseits in diesem Potential zur Krisenbewältigung zugleich die Grundlage neuer, nunmehr genuin politischer Krisenhaftigkeit vermutet. Die Frage, in welchem Maße der Staat ökonomische Krisen bewältigen kann, wurde in der Politikwissenschaft Anfang der 1970er Jahre im Rahmen *politischer Krisentheorien* diskutiert. Politische Krisentheorien, man denke insbesondere an die Beiträge von *Jürgen Habermas* und *Claus Offe*, lösten sich aus einer rein ökonomischen Betrachtung von Krisen und fungierten derart als Gegenpart zu verschiedenen Versionen ökonomistisch-marxistischer Krisentheorie, die Ende der 1960er Jahre erheblichen Auftrieb erhalten hatten (zum Vergleich beider Theorieansätze und zur Einordnung in die staatsrechtliche Analyse des Verhältnisses von Politik und Ökonomie: *Blanke/Jürgens/Kastendiek* 1975; vgl. auch *Esser* 1975). Eine der zentralen Überzeugungen dieser politischen Krisentheorien bestand darin, dass ökonomische Krisen durch staatliche Intervention entweder ganz vermieden (diese Hoffnung auf kontinuierliche Krisenvermeidung durch Konjunkturpolitik ist heute nicht mehr anschlussfähig) oder entscheidend abgemildert werden können. Gleichwohl bestehe zu einem Krisenbewältigungsoptimismus kein Anlass, denn – so die Annahme – an die Stelle von ökonomischen Krisen treten politische Krisen. Das ‚therapeutische Repertoire‘ des staatlichen Krisenmanagements – konjunktur- und sozialpolitische Maßnahmen – unterminiere die fiskalischen, administrativen oder legitimatorischen Ressourcen des politisch-administrativen Systems.

Dieser Beitrag analysiert die aktuelle staatliche Politik der Krisenbekämpfung vor dem Hintergrund der Theoreme der politischen Krisentheorien der 1970er Jahre. Die Krisentheorien können für das Verständnis der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise zwar kein ausformuliertes Kausalmodell bieten. Sie schaffen aber einen Interpretationsrahmen, der detaillierte empirische Studien anleiten und diese in einen größeren politikwissenschaftlichen Zusammenhang einordnen kann. Die folgenden Ausführungen nutzen die durchaus in etlichen Punkten divergierenden politischen Krisentheorien von *Jürgen Habermas* und *Claus Offe*, unterscheiden aber in Modifikation beider Theorien *drei Dimensionen* potentieller staatlicher Krisenhaftigkeit:

- eine Krise der *Steuerungsfähigkeit* des politisch-administrativen Systems gegenüber der Ökonomie,

- eine Krise der staatlichen *Legitimation*
- eine Krise der *Selbstorganisationsfähigkeit* des politisch-administrativen Systems.

Die zentrale These des Beitrags lautet, dass es dem Staat *nicht* an Steuerungsfähigkeit gegenüber der Wirtschaft und einem funktionsfähigen Krisenmanagement mangelt. Der Staat beweist im Gegenteil in der gegenwärtigen Krise eine erstaunliche Handlungsfähigkeit – und auch die legitimatorische Absicherung des politischen Systems mit seiner intensiven Politik der Krisenintervention gelingt in der Phase der unmittelbaren Krisenbewältigung. Allerdings wird der Erfolg erstritten auf Kosten der Selbstorganisationsfähigkeit des Staates. Die Folgen der erfolgreichen Krisenintervention führen mittelfristig zu einer Desorganisation des Staats- und Regierungsapparates.

Die Argumentation verläuft in den folgenden Schritten: Kapitel 2 diskutiert die Differenzen zwischen Ausgangslage und Zielrichtung der politischen Krisentheorien in den 1970er Jahren und den Anforderungen an eine Krisentheorie, die für Gegenwartsanalysen einsetzbar ist. Die Entwicklung der politischen Krisentheorien liegt fast 40 Jahre zurück. Nicht nur wirkt die damals verwendete Terminologie „befremdlich“, wie *Offe* im Vorwort zur Neuauflage seiner „Strukturprobleme des kapitalistischen Staates“ selbst konstatiert (2006, S. 7). Einige Annahmen bedürfen darüber hinaus der Revision – etwa die, dass der Kapitalismus bereits in den 1970er Jahren ein Stadium erreicht habe, in dem das Repertoire an sozial- und systemintegrativen Mechanismen aufgebraucht ist (*Offe* 2006, S. 194). Kapitel 3-5 setzen sich dann mit der Frage der Steuerungsfähigkeit des Staates gegenüber dem ökonomischen System auseinander. Dabei wird argumentiert, dass der entscheidende Mechanismus, über den es gelingt, die Krisenintervention mittels Konjunkturprogrammen erfolgreich zu gestalten, in der Simplifizierung von Politikprogrammen und Implementationsprozessen liegt. Ob die Bekämpfung der Finanzmarktkrise via Konjunkturprogramme in eine Legitimationskrise (in der Habermasschen Sicht) münden kann, wird in Kapitel 6 geprüft, während Kapitel 7 stärker der Offeschen Argumentation folgt und fragt, wie das gelingende staatliche ad-hoc-Krisenmanagement zu interpretieren ist: Als ein in seiner Letztverantwortung erfolgreicher Staat, als dauerhafter Zirkel staatlicher De- und Reorganisation – oder doch nur als Scheinerfolg? Das abschließende Kapitel zeigt, dass in theoretischer Hinsicht systematisch zwischen der Logik des ad-hoc-Krisenmanagements und den mittelfristigen Folgen staatlicher Interventionen für dessen Selbstorganisationsfähigkeit zu unterscheiden ist.

2. Politische Krisentheorien heute

Die Prämissen der Krisentheorien der 1970er Jahre haben sich zum Teil grundlegend verändert. Bereits der Begriff der Krise wurde in einem anderem, weit stärker zugespitzten Sinne verstanden. Es ging um jene Krise des Kapitalismus, die ihn insgesamt als Organisationsprinzip gesellschaftlichen Zusammenlebens hinfällig lassen würde. Der Kapitalismus wurde als „Spätkapitalismus“ analysiert, weil ihm keine lange Zukunft mehr zu verbleiben schien. Die Krise war nicht eine Krise unter anderen, sondern *die* Krise des Kapitalismus, die Krise eines gesamten Gesellschaftssystems, an deren Ausgang ein anderes Gesellschaftssystem stehen sollte. Nun ist aber mit dem Ende des Staatssozialismus nicht nur die Antithese zu ‚dem‘ Kapitalismus verloren gegangen – es ist darüber hinaus auch kein anderer Gegenbegriff an dessen Stelle getreten. Der Kapitalismus wird heute in sei-

nen ‚Spielarten‘ oder ‚Variationen‘ untersucht, nicht jedoch im Kontrast zu nicht-kapitalistischen Gesellschaftsentwürfen (vgl. auch Offe 2006, S. 194).

Folglich ist heute eine Krisentheorie vor einem ganz anderen Hintergrund zu konzeptionalisieren. Selbst wenn die Finanzmarktkrise in einem Zusammenbruch des Weltwirtschaftssystems münden würde, so die der heutigen Situation vermutlich angemessene Deutung, entstünde in der Folge dieser sicherlich fundamentalen Krise nichts Anderes als eine Variante dieses kapitalistischen Wirtschaftssystems. Die Idee einer gänzlichen Alternative, die Vorstellung der Krise als eines Bruchs mit dem bisherigen Gesellschaftssystem und dem Umschlagen in ein neues Gesellschaftssystem, kann heute keine Geltung mehr beanspruchen. Statt diesem in größere geschichtsphilosophische und normative Konzepte eingespannten Krisenbegriff herrscht heute eine Krisenbegrifflichkeit vor, die eher von einer Ubiquität von Krisen ausgeht: Krisen sind danach alltägliche Erscheinungen, sie treten in vielfältigsten Formen auf und stellen eine Phase der Unordnung in einer ansonsten normalen Entwicklung eines politischen Systems dar. Die Wahrnehmung einer Bedrohung begleitet von hoher Unsicherheit und Ungewissheit darüber, was in Zukunft passieren kann, zusammen mit der Dringlichkeit politischen Handelns, um Schaden abwehren zu können, sind die Ingredienzien einer Krisendefinition, die hier nur ein weites Feld von spezifischen Managementaufgaben bezeichnen soll (Boin et al. 2005, S. 2-7; Boin et al. 2008). Eine derartige Verallgemeinerung und Trivialisierung des Krisenbegriffs soll in diesem Beitrag nicht fortgeführt werden. Gleichwohl passt auch eine Einengung auf den Fall der Systemkrise nicht. Krise soll hier schon punktuell gedacht werden (dazu kritisch: Offe 1973, S. 198), aber doch auf den Fall begrenzt werden, dass Grundstrukturen des betroffenen Systems in Frage gestellt werden. So ist nicht mehr *die* Systemkrise Gegenstand einer zeitgenössischen Krisentheorie und Ausgangspunkt des folgenden Beitrags, aber doch die Bedrohung von Strukturkomponenten kapitalistischen Wirtschaftens oder eines sich als demokratischen Rechts-, Bundes- und Sozialstaates verstehenden Gemeinwesens.

Schon allein aufgrund dieses gewandelten Krisenverständnisses stellt sich die Frage nach der Aussagekraft der politischen Krisentheorien für die Gegenwartsdiagnose (Borchert/Lessenich 2006; Beckert 2009). Die Frage nach der Gültigkeit ihrer Thesen stellt sich aber auch, weil die politischen Krisentheorien in einem politisch-ökonomischen Kontext entstanden sind, der sich grundlegend vom heutigen unterscheidet. Sie wurden entwickelt vor dem Hintergrund der Schockerfahrung der ersten Nachkriegsrezession einerseits und des langen ‚goldenen‘ Zeitalters des wachsenden und Wohlstand schaffenden Kapitalismus andererseits. Viele Annahmen und Prognosen der politischen Krisentheorien müssen heute relativiert werden: So fand in den vergangenen Jahren ein Rückzug des Staates statt, wie er zwar von rechten Krisentheoretikern erwünscht, aber weder von ihnen noch von linken Krisentheoretikern erwartet wurde. Die Abkehr vom Vollbeschäftigungsversprechen und der Umbau des Wohlfahrtsstaates sind nur die auffälligsten Indizien hierfür (Schäfer 2009, S. 166).

Was die Theorien der frühen 1970er Jahre heute wieder attraktiv machen könnte, sind zwei Dinge: Zum einen ihre Einschätzung, dass die staatliche Handlungsfähigkeit durchaus weitreichend sein kann und die Bewältigung auch schwerer ökonomischer Krisen politisch möglich ist. Attraktiv macht die Krisentheorien zum anderen die Einsicht, dass die Krisenthematik mit der Bewältigung noch nicht erledigt ist, sondern sich staatliche Rettungserfolge als Scheinerfolge erweisen könnten.

Für die politischen Krisentheorien bildeten Existenz und Wirksamkeit von Konjunktur- und Stabilisierungsprogrammen zudem *die* zu erklärende politische Neuerung: Die

Stabilisierung der Wirtschaft als Kernaufgabe eines kapitalistischen Staates. Während man bisher nur die Herstellung der allgemeinen Produktionsbedingungen als Staatsaufgabe angesehen hatte, tritt nun die Konjunkturregulierung als eine weitere Funktion des kapitalistischen Staates hinzu (Altvater 1973, S. 170). Ein derart gewandelter Staat kann in Funktionslücken des Marktes einspringen und wirtschaftliche Ungleichgewichte, die durch die krisenhaften Verlaufsmuster ökonomischen Wachstums entstehen, ausbalancieren. Über den Umfang und den Zeitpunkt von staatlichen Interventionen kann der Staat jedoch *nicht* frei entscheiden. Staat und Markt sind zwar als zwei sich ergänzende Subsysteme zu verstehen. Es ist aber das eine Subsystem, „das dem anderen die Probleme vorgibt“ (Habermas 1981 II, S. 505): Die Anlässe zur Intervention werden dem Staat von außen aufgezwungen. In Abgrenzung zu tradierten marxistischen Ansätzen betonen die politischen Krisentheorien der 1970er Jahre aber auch das Moment staatlicher Autonomie, das dem Zusammenspiel der beiden miteinander verwobenen Subsysteme Markt und Staat innewohnt: Der kapitalistische Staat wird eben *nicht* vom Kapital beherrscht. Ökonomische Krisen können abgewendet oder doch zumindest beträchtlich abgemildert werden, indem die Funktionsstörungen des Marktes politisch-administrativ bewältigt werden. Aber was ist der Preis? Die Inanspruchnahme kapital- und marktexterner Steuerungsformen erzeugt neue und vor allem qualitativ andere Krisenpotentiale. An die Stelle ökonomischer Krisen und dem damit verbundenen Konflikt von Arbeit und Kapital (die *Offe* als ‚Krisen erster Ordnung‘ bezeichnet) treten politische Krisen (‚Krisen zweiter Ordnung‘, vgl. *Offe* 1973, S. 212).

Jürgen Habermas und Claus Offe, die beiden Hauptprotagonisten der politischen Krisentheorien, setzten bei der Frage nach den Folgen staatlicher Krisenpolitik jedoch unterschiedliche Akzente. Habermas war hinsichtlich der Steuerungs- und Selbstorganisationsfähigkeit des Staates weit ‚optimistischer‘. Die Bewältigung der ökonomischen Probleme durch Staatsintervention kann bei ihm gelingen, ohne eine Rationalitätskrise auf Seiten des politisch-administrativen Apparates auszulösen. Habermas vermutet das System sprengende Potential vor allem in drohenden Legitimationskrisen. Offe vertrat demgegenüber in Bezug auf die innere Selbstorganisationsfähigkeit des Staates eine weitaus pessimistischere Position und diagnostizierte eine „Krise des Krisenmanagements“ (Offe 1973).

Wir wollen hier die Differenzen zwischen den beiden Ansätzen nicht im Detail darlegen, sondern durch Unterscheidung von drei Dimensionen staatlicher Handlungsfähigkeit die divergierenden Ansatzpunkte beider Autoren analytisch nutzbar machen: Die *Steuerungsfähigkeit* des politisch-administrativen Systems gegenüber der Ökonomie ist von der staatlichen *Legitimation* ebenso zu unterscheiden wie von der *Selbstorganisationsfähigkeit* des politisch-administrativen Systems. Während Habermas dem Staat sowohl Steuerungs- als auch Selbstorganisationsfähigkeit zuschrieb, war Offe hier, vernachlässigt man die Differenzen zwischen seinen diversen Beiträgen (Offe 1972, 1973, 1975, 1979), wesentlich vorsichtiger. Letztlich scheitert der Staat bei ihm an der Unfähigkeit zur Selbstorganisation mit Folgen für die Legitimierbarkeit, aber auch für die Steuerung der Marktökonomie. Bei Habermas dagegen wird allein die Legitimation staatlichen Handelns zum System bedrohenden Krisenphänomen.

3. Krise der Steuerungsfähigkeit? Staatliches Krisenmanagement in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09

Unter dem Titel „Rationalitätskrise“ nimmt *Habermas* in „Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus“ Stellung zu den zeitgenössisch vertretenen marxistisch inspirierten Staatstheorien (*Habermas* 1973, S: 87ff.). Weder die These des Staates als unbewusstem Vollzugsorgan ökonomischer Gesetze noch die These des Staates als planmäßigem Agenten des Monopolkapitals findet seine Zustimmung. Und auch alle vermittelnden Theorien können nur die Möglichkeit einer Rationalitätskrise unter bestimmten empirischen Bedingungen aufzeigen, nicht jedoch das notwendige Scheitern des Spätkapitalismus an den Aufgaben staatlicher Rationalisierung ökonomischer Ungleichgewichte. So verwirft *Habermas* letztlich alle Theoreme aus der zeitgenössischen Staatstheorie als nur empirische Hinweise auf mögliche Steuerungsprobleme des Staates, billigt ihnen aber keinen theoretisch zwingenden Charakter zu. Vielmehr ist der Staat im Spätkapitalismus in einer Zwischenstellung zwischen ohnmäßigem Agenten des Wertgesetzes und planmäßigem Exekutor des Kapitalinteresses, die ihm durchaus die Möglichkeit erfolgreichen Einwirkens bietet, aber auch mit dem Risiko eines Scheiterns des Krisenmanagements im Einzelfall behaftet ist. Letztlich ist der Ausgang der administrativen Steuerungsbemühungen aber kontingent, eine Rationalitätskrise als zwingend notwendige Systemkrise tritt gerade nicht ein (*Habermas* 1973, S. 96). So ist der Staat nicht Spielball ökonomischer Notwendigkeiten, sondern sieht sich als Akteur im Spannungsverhältnis zwischen gesamtkapitalistischem Bestandserhaltungsinteresse, dem Interesse einzelner Kapitalfraktionen und den verschiedenen Bevölkerungsinteressen. Aber diese Spannungen sind nicht derart fundamental, dass man ein notwendiges Scheitern des Staates an dieser Balancierungs Aufgabe unterstellen könnte. Der Staat kann sich, muss sich aber nicht in den widersprüchlichen Aktivitäten verheddern (*Habermas* 1973, S. 89f.). Im Unterschied zu vielen in der staatstheoretischen Debatte engagierten Autoren vermag *Habermas* keine logisch zwingende Unvereinbarkeit zwischen Gesamtkapital, Einzelkapitalien und Bevölkerungsinteressen zu erkennen und traut der Administration zu, immer wieder neue Wege erfolgreicher Kompromissfindung zu bahnen. Das theoretisch attestierte Vertrauen in die Steuerungs- und politische Managementfähigkeit des Staates ist entsprechend recht hoch. Anders als die später aufkommende Theorie der begrenzten Handlungskapazitäten des Staates („Unregierbarkeit“ – *Hennis/Kielmannsegg/Matz* 1978) entwickelt *Habermas* die These einer prinzipiell nicht begrenzten, situativ aber durchaus von günstigen bzw. ungünstigen Umständen bestimmten Steuerungs politik des Staates. Die Beherrschbarkeit von Wirtschaftskrisen ist aus dieser Perspektive also keine Überraschung.

Vom Sommer 2007 bis Frühjahr 2008 entwickelte sich die Krise, die mit einer Krise des US-Immobilienmarktes begann, zu einer weltweiten Finanzmarktkrise und drohte in der Folge zu einer weltweiten Wirtschaftskrise zu werden (*James* 2009; *Sinn* 2009; *Posner* 2009). Im Verlauf des Sommers und Herbst 2007 wurden immer neue Schieflagen aus dem Bankensektor publik: Es begann im Juni 2007 mit Problemen von zwei Hedgefonds der Bear Stearns-Bank, in Deutschland wurden die IKB-Bank, aber auch verschiedene Landesbanken von der Krise erfasst, im September 2007 wurde in Großbritannien mit der ‚Northern Rock‘ bereits die erste Bank verstaatlicht. Die USA waren das erste Land, in dem nicht nur über eine Re-Regulation der Finanzmärkte und die Rettung von Banken, sondern auch über Konjunkturmaßnahmen diskutiert wurde. Aus Furcht vor einer lang andauernden Rezession billigte der Kongress im Februar 2008 ein Konjunktur-

programm im Umfang von 150 Milliarden Dollar, das auf einem Mix von Steuerrückzahlungen und Investitionsanreizen basierte. Aus Furcht vor einer Rezession in den USA wiederum begannen nun auch in Europa – parallel zu der Diskussion über die Regulierung der Finanzmärkte – Diskussionen über den Einsatz von Konjunkturpakten. Bis Sommer 2008 wurden diese mehrheitlich abgelehnt. Erst mit dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers am 15. September 2008 vollzog sich ein Stimmungswechsel, und bereits am 10. Oktober 2008 einigten sich die Finanzminister und die Notenbankchefs der G7-Staaten dann auf einen gemeinsamen Aktionsplan zur Überwindung der globalen Finanzkrise.

Grundsätzlich lassen sich die Maßnahmen, die zur Bewältigung der Finanzmarktkrise getroffen wurden, in zwei Gruppen einteilen. Auf der einen Seite stehen die Maßnahmen, die sich auf den Finanzsektor direkt richten. Hierbei handelt es sich – betrachtet man nur die Bundesrepublik Deutschland – insbesondere um das Finanzmarktstabilisierungsgesetz (vgl. den Beitrag von *Hegelich* in diesem Heft), die Rettung einzelner Bankhäuser (u.a. Maßnahmen zur Stabilisierung und Verstaatlichung der Hypo Real Estate), die Abgabe von Garantieerklärungen gegenüber den Besitzern von Spareinlagen sowie die Änderung von Bilanzierungsvorschriften und die Einrichtung von Bad Banks (*Paul 2009; Schäfer/Zimmermann 2009*). Die zweite Gruppe von Maßnahmen richtet sich stärker auf die Folgen der Finanzmarktkrise in anderen Wirtschaftssektoren, auf den Arbeitsmarkt sowie auf die allgemeine wirtschaftliche Rezession und Wachstumsschwäche. Hierzu zählen Stabilisierungsmaßnahmen für den Automobilsektor, Steuererleichterungen in den verschiedensten Maßnahmen sowie die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes und – zum Teil als Bündelung dieser Maßnahmen – Konjunkturprogramme. Weltweit wurden Konjunkturprogramme, lange verfehmtes Mittel wirtschaftspolitischer Steuerung, als höchst geeignetes, ja zwingend erforderliches Instrument empfohlen. Innerhalb von zwei Monaten hatte sich die wirtschaftspolitische Philosophie grundlegend gewandelt: Wer nicht bereits ein gehörig großes Konjunkturprogramm aufgelegt hatte, galt in der internationalen Diskussion als Versager oder zumindest als unverantwortlicher Nachzügler. So kommentierte Frankreichs Präsident Sarkozy im November 2008 die deutsche Krisenrettungsstrategie und das Fehlen eines umfassenden Konjunkturprogramms mit den Worten „Frankreich arbeitet daran [an der Lösung der Wirtschaftskrise, TK/FN], Deutschland denkt darüber nach“ (Deutsche Bundesregierung 2008c).

Die politischen Diskussionen über ein staatliches Rettungspaket zur Abfederung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise begannen in Deutschland relativ spät. Noch Ende Oktober 2008, als in Großbritannien, Frankreich und Spanien die politischen Aktivitäten zur Entwicklung von staatlichen Hilfsmaßnahmen bereits im vollen Gange waren, wendeten sich Bundeskanzlerin Merkel wie auch Finanzminister Steinbrück gegen ein breites Konjunkturprogramm. Allenfalls ein auf einzelne Branchen gerichtetes Programm sei akzeptabel (Deutsche Bundesregierung 2008a). Anfang November schließlich weist Angela Merkel in ihrem wöchentlichen Podcast erstmals öffentlich auf die Möglichkeit eines Konjunkturprogramms hin. Ab dann nehmen die Aktivitäten einen sehr schnellen Verlauf: Bereits am 5. November 2008 beschließt die Bundesregierung ein Konjunkturprogramm zu entwickeln, noch vor Weihnachten (am 21.12.2008) wird das Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ ausgefertigt. Dieses erste Konjunkturprogramm (K I) konzentriert sich vor allem auf die Automobilbranche und beinhaltet KfW-Programme, verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten, erleichterte Absetzbarkeit von Handwerkerleis-

tungen, eine öffentlich intensiv diskutierte Reform der Kraftfahrzeugsteuer, die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes von 12 auf 18 Monate sowie 3 Mrd. zusätzliche Investitionen für Gebäudesanierung und 2 Mrd. für Verkehrsinvestitionen. Das erste Konjunkturprogramm wird in der öffentlichen Diskussion sehr negativ aufgenommen. Zentrale Argumente sind, seine Wirkung verpuffe, es sei im Umfang viel zu niedrig angesetzt und es umfasse auch ungeeignete Maßnahmen.

Noch im Verabschiedungsprozess des ersten Konjunkturprogramms taucht der Ruf nach einem zweiten Konjunkturprogramm auf. In Reaktion auf die Kritik und um die Weichen für eine möglichst schnelle konjunkturelle Erholung der deutschen Wirtschaft in Gang zu setzen, beschloss die Regierungskoalition bereits am 12. Januar 2009, also keinen Monat nach endgültiger Verabschiedung des ersten Programms im Bundestag, schließlich ein zweites Rettungspaket im Umfang von 50 Milliarden Euro. Zusätzliche öffentliche Investitionen gehörten neben einer Entlastung bei den Sozialabgaben und einer Steuersenkung zu den Kernelementen dieses Rettungspakets. Das zweite Konjunkturprogramm, das als *Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland* am 2. März 2009 in Kraft tritt, enthält eine Fülle von Maßnahmen: Neben Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand soll u.a. auch ein Kredit- und Bürgschaftsprogramm aufgelegt, eine Breitbandstrategie der Bundesregierung entwickelt und die Nachfrage nach PKWs gestärkt werden (vgl. <http://www.konjunkturpaket.de>).

4. Simplifizierungsstrategien staatlichen Krisenmanagements: Das Konjunkturpaket II

Die staatliche Intervention in das Wirtschaftsgeschehen kann, wie das Beispiel der deutschen Krisenpolitik in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 zeigt, eine Ökonomie in einer akuten Krise stabilisieren. Wie aber gelingt das? Hier soll diese Frage mit Blick allein auf die inneren politischen und inneradministrativen Bedingungen eines derartigen Interventionserfolgs beantwortet werden – außerhalb der Betrachtung bleiben entsprechend die möglicherweise begünstigenden ökonomischen Faktoren. Wir vertreten die These, dass das politisch-administrative System mit Hilfe des Mechanismus der *Simplifizierung* seine Interventionsfähigkeit erzeugt. Simplifizierung wird in ad-hoc-Krisenzeiten zur entscheidenden Ressource administrativer Rationalität.

Simplifizierung, hier verstanden als eine analytische, nicht als eine normative Kategorie, beschreibt einen Politikmodus der Reduktion des Steuerungsanspruches auf quantitative Impulse bei Vernachlässigung sowohl von Gestaltungsansprüchen und einer irgendwie mittel- oder längerfristigen strategischen Orientierung als auch einer Verdrängung der eigentlich vorhandenen multikausalen Bezüge einer bestimmten Politik. Die Einführung der Riester-Rente oder die geplante Umstellung des Gesundheitssystems auf eine Finanzierung via Kopfpauschalen sind Beispiele für komplexe Politikstrategien. Simplifizierung als Politikstrategie verzichtet auf einen derartigen institutionell gestalterischen Anspruch. Sie verzichtet auch auf Änderung von Verhaltensweisen und bedient eher tradierte Handlungsmotive. Komplexe politische Zielsetzungen sowie kausale Bezüge in ganz andere Richtungen werden bei Simplifizierungsstrategien ausgeklammert. Simplifizierung zielt auf pure Schnelligkeit, auf unilineare Wirksamkeit (im Sinne der Erzeugung von Wirkungen auf einem einzelnen Kausalpfad ungeachtet möglicher Nebenefekte) und die Bewältigung großer Quantitäten (Mengenorientierung).

Konjunkturprogramme sind solche Simplifizierungsstrategien. Konjunkturprogramme sind in diesem Sinne einfache politische Programme, weil sie sich ungeachtet aller weiteren Folgen und Gestaltungsansprüche an drei ‚Ts‘ orientieren: Konjunkturprogramme sollen ‚targeted, timely, and temporary‘ sein (Elmendorf/Furman 2008). Es ist das Ziel von Konjunkturpaketen, das ökonomische System zu stabilisieren, ohne es jedoch nachhaltig zu politisieren und das Primat der Wirtschaft in Frage zu stellen. Simplifizierung beinhaltet daher auch eine – zeitweilige – Abkehr vom Politikmodus des offen ausgetragenen Konflikts, der Positionskämpfe und des Wettbewerbs um Deutungshoheit.

Die Durchführung von Konjunkturprogrammen ist – verglichen mit anderen Verwaltungsprogrammen – vorrangig nur mit einer Schwierigkeit verbunden: die Erzeugung eines wirtschaftlichen Niveaueffekts, der möglichst sofort wirksam wird. Es sind also in kurzer Zeit zusätzliche staatliche Maßnahmen zu entwickeln, die den marktlichen Mechanismus von Angebot und Nachfrage stabilisieren, ohne ihn aber außer Kraft zu setzen (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976, S. 26; Harder 1982). Aufgrund der Kurzfristigkeit ihrer Zielsetzung sind Konjunkturprogramme in besonderem Maße auf eine reibungslose Abwicklung angewiesen. Die Wirksamkeit von Konjunkturprogrammen hängt insbesondere von der Fähigkeit des politisch-administrativen Systems zur ad-hoc-Entwicklung zusätzlicher Maßnahmen, von der unmittelbaren Inangangsetzung des Implementationsprozesses und der Sicherung der Mitwirkungsbereitschaft der Adressaten ab (Harder 1982). Im Falle des Konjunkturpaktes II¹ gelingt die Sicherung dieser Voraussetzungen, wie in den folgenden Abschnitten gezeigt wird, durch Simplifizierung in zwei Dimensionen: Zum einen durch Anspruchsreduktion in der Programmentwicklung, zum anderen durch Nutzung einfacher Programmtypen und etablierter Implementationsstrukturen.

Das Konjunkturpaket II beinhaltete Mittel für öffentliche Investitionen in Höhe von mehr als 23 Milliarden Euro. Mit diesen Mitteln sollte nicht nur die Nachfrage rasch gesteigert und damit die Konjunktur stabilisiert werden. Die Mittel sollten darüber hinaus strukturverändernd wirken und in zukunftsorientierte Bereiche investiert werden. Bildung und die Förderung einer nachhaltigen, ökologischen Entwicklung wurden daher in den öffentlichen Verlautbarungen zu den übergeordneten Zielen des Krisenmanagements erklärt. Das Konjunkturprogramm schien mithin eingebettet in ein langfristiges politisches Konzept. Die Verknüpfung von Krisenmanagement mit langfristigen politischen Zielen könnte als Musterfall eines anspruchsvolleren Politiktypus fungieren, sie könnte Zeichen eines *nachhaltigen Krisenmanagements* sein. Das wäre aber nur dann der Fall, wenn die verabschiedeten Krisen-Maßnahmen tatsächlich zu den übergeordneten und langfristigen politischen Zielen beitragen. Just dies ist allerdings im Fall des Konjunkturpakets II nicht gegeben. Zwar floss in der Tat ein Großteil der Mittel der Konjunkturpakete in die Bildung: Mit ca. 6,5 Millionen Euro wurden mehr als ein Drittel der Investitionsmittel für Bildung verwendet. Allerdings: Bildungspolitik im eigentlich Sinne – d.h. Maßnahmen zur Förderung der (Hoch-)Schulentwicklung, zur Qualifizierung von Lehrpersonal, zur Aufstockung von Lehrpersonal o.ä. – wurde damit nicht betrieben. Nur 396 Millionen Euro wurden in Bildungsinhalte investiert, vor allem in die Ausstattung von Schulen mit Computern, Büchern oder neuen naturwissenschaftlichen Laboren (DIW econ 2009, S. 26). Der weit größere Rest wurde in die Bildungsinfrastruktur investiert und zur (energetischen) Sanierung der Gebäude genutzt. Das DIW charakterisiert die Stoßrichtung dieser Bildungspolitik in seiner Studie zur Verwendung der Mittel des K II-Programms pointiert mit der Losung „Geld für Gips statt Geld für Grips“ (DIW 2009).

Die Erklärung für diese eher eigentümliche Route, die die Bundesregierung auf dem Weg in die „Bildungsrepublik“ (so Angela Merkel am 22.10.2008, Deutsche Bundesregierung 2008b) eingeschlagen hat, ist recht einfach: Im föderalen Deutschland liegt die Bildungspolitik im Verantwortungsbereich der Länder. Artikel 104b Grundgesetz (GG) gestattet dem Bund, Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen an Länder und Gemeinden nur dann zu gewähren, wenn das Grundgesetz dem Bund entsprechende Kompetenzen verleiht. Gesetzgebungskompetenz kam dem Bund aber zum Zeitpunkt der Entwicklung des Konjunkturpakets II nur im Bereich der *energetischen* Sanierung der *Bildungsinfrastruktur* zu.² Bildungspolitischen Zielsetzungen im Sinne von Investitionen in Humankapital sind im Rahmen der föderalen Kompetenzverteilung nicht möglich.

Auch die zweite Zielsetzung, die Förderung einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung, muss kritisch betrachtet werden. Zwar kann der energetischen Sanierung von öffentlichen Gebäuden – neben den bereits erwähnten Bildungseinrichtungen wurden vor allem auch Krankenhäuser, Kindertagesstätten, Sporthallen und kommunale Weiterbildungseinrichtungen saniert (vgl. § 3 ZuInvG) – durchaus ein positiver ökologischer Effekt zugesprochen werden. Dieser wird aber durch die Wirkung der allgemein als ‚Abwrackprämie‘ titulierten Maßnahmen mindestens konterkariert. Um die deutsche Autoindustrie zu stärken, hatte die Bundesregierung unter dem Maßnahmentitel ‚Umweltprämie‘ die Pkw-Nachfrage mit fünf Milliarden Euro angeschoben.³ Der Maßnahmentitel ‚Umweltprämie‘ ist insofern beschönigend, als der Kauf von Neuwagen gefördert wurde, *ohne* dies mit Mindestanforderungen in Bezug auf den Schadstoffausstoß und Treibstoffverbrauch zu verknüpfen. Eine solche Politik mag zwar die Nachfrage in der Automobilindustrie steigern, kann aber schlechterdings nicht als ein Beitrag zur Energieeffizienz und zum Klimaschutz bezeichnet werden.

Mit dem Konjunkturpaket II beweist das politisch-administrative System seine Steuerungsfähigkeit gegenüber der Wirtschaft. Allerdings nur um den Preis, dass politische Gestaltungsziele ‚vereinfacht‘ werden und hinter das Ziel der Stabilisierung der Wirtschaft zurücktreten müssen. Zwar reklamierte die Bundesregierung, mit dem Programm auch langfristige, über die temporäre Konjunkturstabilisierung hinausgehende Ziele zu verfolgen. Die bildungspolitischen und ökologischen Ziele des K II sind in ihrem materialen Gehalt jedoch recht begrenzt. Ambitionierte und komplexe Zielsetzungen werden dem Ziel der Konjunkturstabilisierung deutlich untergeordnet – die Kriterien der Machbarkeit und Erfüllbarkeit bestimmen das Krisenmanagement, nicht die politische Wünschbarkeit von Maßnahmen. Es ist aber genau diese Anspruchsreduktion, die es dem politisch-administrativen System überhaupt erst möglich macht, rasch in die Funktionslücken des Marktes einzuspringen.

Konjunkturprogramme entsprechen zudem dem Modus der Simplifizierung, weil sie auf einer *wenig anspruchsvollen Programmgestaltung* und auf *wenig anspruchsvollen Implementationsstrukturen* aufbauen. Die Policy-Forschung kennt eine Vielzahl von Typologien zur Charakterisierung von staatlichen Interventionsmaßnahmen, für die aber allesamt Überlegungen aus der Frühzeit der Implementationsforschung prägend waren (Mayntz 1980; Windhoff-Héritier 1980).⁴ Ausgehend von Lowis klassischer Unterscheidung zwischen distributiver, redistributiver und (selbst)regulativer Politik (Lowi 1964) können mit regulativen Programmen, Anreizprogrammen und Leistungsprogrammen drei Grundtypen staatlicher Intervention unterschieden werden.⁵ Für die verschiedenen Programmtypen sind jeweils unterschiedliche Implementations- und Vollzugsprobleme charakteristisch. Regulative Programme zielen auf die direkte Verhaltensbeeinflussung von

Adressaten ab. Sie erfordern einen hohen administrativen Kontroll- und Sanktionsaufwand und wecken, insbesondere wenn sie auf imperativen oder konditionalen Geboten und Verboten und nicht nur auf Verfahrensnormen basieren, das Widerstandspotential bei den Adressaten und motivieren zur Entwicklung von ‚Umgehungsstrategien‘ (Mayntz 1980, S. 243). Anreizprogramme stellen demgegenüber keine besonderen Implementationschwierigkeiten: sie motivieren die Adressaten positiv und sind mit einem vergleichsweise geringen Verwaltungsaufwand verbunden. Die positive Motivation von Adressaten ist auch bei Leistungsprogrammen gegeben. Bei dieser direkten Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen durch öffentliche Akteure liegen die Vollzugsprobleme nicht an der Schnittstelle Administration-Adressat, sondern bei den Vollzugsträgern selbst und deren Fähigkeiten und Motivationen.

Konjunkturprogramme wie das Konjunkturpaket II lassen sich als Mischung aus Anreiz- und Leistungsprogrammen charakterisieren. Sie sind in ihrer Wirkung distributiv, und gerade nicht redistributiv oder regulativ. Sie sind aus der Perspektive der Adressaten mit wenig Zwang verbunden und werden als Maßnahmen angesehen, die vorrangig Nutzen verteilen und keine aktuellen („nur“ zukünftige) Kosten erzeugen (*Windhoff-Héritier* 1987, S. 48). Sie generieren weniger Konflikte als Verhaltensvorschriften, Umverteilungs- oder Einsparmaßnahmen und sind daher leichter zu implementieren. Allgemeiner formuliert: Redistributive oder regulative Maßnahmen, deren Wirkung von der Mitwirkungs- und Unterstützungsbereitschaft der Adressaten jenseits einfacher Anreizmechanismen abhängt, die daher vom politisch-administrativen System nur bedingt zu kontrollieren sind, kommen im ad-hoc-Krisenmanagement *nicht* zum Einsatz.

Der Mechanismus der Simplifizierung wird an weiteren Stellen der Programmentwicklung erkennbar. Anstatt neue Programme zu entwickeln, wurde im Konjunkturprogramm II insbesondere auf bereits bestehende Maßnahmen zurückgegriffen. So war die Blaupause für die oben beschriebene Rettungsmaßnahme ‚Zukunftsinvestitionen‘, deren Kernbestandteil die energetische Sanierung der sozialen Infrastruktur von Kommunen darstellt, ein bereits bestehendes Sanierungsprogramm (BMVBS 2009). Der Bund hatte im Jahr 2008 bereits 200 Millionen Euro für dieses Programm bereitgestellt, und es lief just zu diesem Zeitpunkt aus, als die Diskussionen um die Verabschiedung eines zweiten Konjunkturpakets in vollem Gange waren. Das Programm war 11-fach überzeichnet und damit ganz offensichtlich ein Bundesprogramm, das den Bedarf der Kommunen traf, das bereits etabliert war und mit dessen Verfahrensweise die Kommunen vertraut waren. Die Voraussetzungen für eine rasche Wirkungsentfaltung waren bei diesem Programm also gegeben: Es war plausibel anzunehmen, dass die Kommunen schnell auf eine Fortführung und Ausdehnung dieses Programms reagieren könnten und damit das konjunkturelle Rettungspaket in Gang setzen würden. Das Programm wurde vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung koordiniert. Das Bundesbildungsministerium hingegen hatte zum betreffenden Zeitpunkt kein Programm, das die Voraussetzungen an ein Konjunkturprogramm in einer ähnlichen Weise erfüllt hätte, und auch keine Antwort darauf, wie der Bund im Politikfeld Bildung Geld an die Kommunen ‚weiterreichen‘ kann ohne verfassungsmäßig in Bedrängnis zu geraten. Es waren also auch die ‚passenden‘ bzw. nicht passenden Lösungsangebote der jeweiligen Ministerialverwaltungen, die erklären, weshalb das Konjunkturpaket II zwar unter dem Titel ‚Bildungsförderung‘ in der Öffentlichkeit kommuniziert wurde, faktisch aber vor allem auf die *Bildungsinfrastruktur* ausgerichtet war und maßgeblich vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und nicht vom Bundesbildungsministerium ausgearbeitet wurde (Interview BMVBS).

Simplifizierung bestimmte auch die Implementation auf Ebene der Länder und Kommunen.⁶ Auch hier kam es nicht zur Entwicklung von im eigentlichen Sinne ‚neuen‘ Maßnahmen. Zwar schreiben die Förderrichtlinien für das Konjunkturpakete II vor, dass lediglich „zusätzliche“ Projekte förderfähig sind (vgl. § 3a ZuInvG). Doch das Kriterium der Zusätzlichkeit wurde sehr flexibel interpretiert. Die Kommunen entwickelten keine neuen Maßnahmen (was in der kurzen Zeitspanne auch gar nicht möglich gewesen wäre), sondern griffen stattdessen auf Vorhaben zurück, die bereits fertig geplant waren und in den kommenden Jahren ohnehin realisiert worden wären. Es handelte sich ganz überwiegend nicht um zusätzliche, sondern lediglich um vorgezogene Vorhaben (Interview Verwaltung Bremen).

Die rasche Umsetzung der Maßnahmenpakete wurde zudem auch durch die Lockerung des Vergaberechts erleichtert. In Bremen, aber auch in vielen anderen Städten und Gemeinden konnten im Rahmen des Konjunkturpakets II beispielsweise Bauaufträge bis zu 100.000 Euro freihändig vergeben werden, nachdem gezielt vier Firmen um Angebote gebeten wurden.⁷ Darüber hinaus war man in Bremen auch sensibel für Umsetzungsprobleme aufgrund von organisatorischen und territorialen Rivalitäten. Um Verteilungskonflikte zu vermeiden, wurde auf das Gießkannenprinzip zurückgegriffen: Alle Politikfelder sollten gleichermaßen von den zusätzlichen Bundesmitteln profitieren (*FHB* 2009, S. 3). Da dies aufgrund der Zweckgebundenheit der Mittel (nachhaltige Investitionen) im Rahmen des Konjunkturpakets II nicht zulässig war und nicht alle Behörden Anträge auf Förderung stellen konnten, wurden Umschichtungen im Haushalt vorgenommen. Behörden, die im Rahmen des Konjunkturprogramms aus Gründen der Antragsbestimmungen nicht zum Zuge kommen konnten, wurden mit Zuschlägen im nächsten Haushalt entschädigt (Interview Bremen). Die Zusätzlichkeit wurde erfüllt, aber durch geschickte Integration von Konjunkturprogramm- und Haushaltsplanung konnten Verteilungskonflikte gemildert werden. Das Konjunkturprogramm wirkte wie eine generelle Erhöhung des Haushaltes.⁸

5. Rekomplizierungen

Die staatliche Steuerungsfähigkeit im akuten Krisenfall wird durch die Simplifizierung von Politik – konkret: die Konzentration allein auf den monetären Impuls – hergestellt. Das Krisenmanagement kann gelingen, weil Politik zur Simplifizierung fähig ist. Durch die Reduktion der Ansprüche an politische Zielsetzungen, durch den Rückgriff auf bereits bestehende Programme und auf etablierte Implementationsstrukturen, durch die flexible Interpretation von Fristen und Vergabekriterien, die Lockerung von Richtlinien sowie die Auflösung von Entscheidungsblockaden mittels Vermeidung von Verteilungskonflikten wird Krisenmanagement effektiv.

Freilich: Es handelt sich hier um eine zugespitzte Charakterisierung des staatlichen Krisenmanagements. Auch beim Konjunkturpaket II gab es *Rekomplizierungen*: Verteilungskonflikte zwischen und innerhalb von Kommunen ließen sich nicht gänzlich ausschließen. Das Rettungsprogramm verschaffte denjenigen Kommunen und Maßnahmenträgern Startvorteile, die bereits Erfahrungen in Bezug auf das spezifische städtebauliche Programm hatten, die über baureife Vorhaben verfügten und vor allem über die entsprechenden Planungsspezialisten und Planungskapazitäten. Denn trotz der flexiblen Interpretation des Kriteriums der „Zusätzlichkeit“ kam es in etlichen Kommunen zu Planungs-

engpässen. Die Bundesmittel waren zwar bereitgestellt – konnten aber von den Kommunen gar nicht so rasch abgerufen werden. Da in der Mehrzahl der Fälle keine zusätzlichen, sondern lediglich vorgezogene Maßnahmen gefördert wurden, ist zudem anzunehmen, dass die für das Konjunkturprogramm bereitgestellten Ko-Finanzierungsmittel den Haushalten der folgenden Jahre entzogen werden. Eine Rekomplizierung stellt sicherlich auch die öffentliche Erinnerung an die Gestaltungsansprüche dar, mit denen das Konjunkturprogramm gestartet war. Die Umsetzung war begleitet von der Forderung nach einem ‚wirklich‘ ökologisch nachhaltigen und ‚wirklich‘ bildungszentrierten Konjunkturprogramm, insbesondere die Abwrackprämie durfte sich neben der hohen und schnellen Inanspruchnahme auch ausgesprochen bissiger Kritik bis hin zum Spott sicher sein. Aber damit ist bereits die Frage angesprochen, ob Politiksimpfizierung und Krisenmanagement qua Konjunkturprogramm nicht öffentliche Auseinandersetzungen bewirken, die in eine Legitimationskrise münden.

6. Stattdessen eine Legitimationskrise?

Auf der Suche nach zwingenden Grenzen spätkapitalistischer Systeme verneinte *Jürgen Habermas* in seiner politischen Krisentheorie sowohl die Möglichkeit einer durchschlagenden, politisch nicht bearbeitbaren ökonomischen Krise als auch das Auftreten einer Krise der administrativen Funktionsfähigkeit des Staates. Der Staat, und diese Überlegung bilden den Kern der Krisentheorie, gerät nur dann in Gefahr, wenn sich der Zweifel an den Normen festsetzt, die administratives Handeln leiten. Wenn das staatliche Krisenmanagement versagt, folgt als Strafe der Legitimationsentzug. Diese Möglichkeit einer Legitimationskrise lässt sich theoretisch aufzeigen, wenn zwei Thesen erfolgreich verteidigt werden können:

- Zum einen muss eine systematische Grenze der Manipulation, der administrativen Erzeugung von Motivationen, Sinn, Deutungssystemen oder Normen gegeben sein (Theorem I – Grenzen der Manipulierbarkeit).
- Zum zweiten muss nachzuweisen sein, dass die Expansion der Staatstätigkeit eine überproportionale Steigerung des Legitimationsbedarfes mit sich bringt (Theorem II – Steigerung des Legitimationsbedarfes; *Habermas* 1973, S. 100).

Insbesondere das zweite Theorem erscheint *Habermas* plausibel, nicht nur weil neue Staatsfunktionen auch jeweils neue Massenloyalitäten erfordern, sondern weil sich im Zuge der ökonomischen Krisenbekämpfung neue Staatsaufgaben ergeben, die die Grenzen des politischen Systems gegenüber dem kulturellen System verschieben. Um die ökonomischen Krisen rationalisierend abfedern zu können, muss der Staat immer stärker in kulturelle Bestände eingreifen. Hier wird Kultur zunächst als Traditionsbestand eingeführt, der nunmehr zur Reflexion gezwungen wird, weil er Gegenstand politischer Planung wird – und daher auch anders geregelt werden kann. Staatliche Intervention erstreckt sich auf vormalige „Selbstverständlichkeiten“ (*Habermas* 1973, S. 101) und erzeugt Rechtfertigungszwänge. Damit aber politisieren sich immer mehr Lebensbereiche.

Die Unlösbarkeit der Legitimationsprobleme folgt daraus, dass Sinn eine knappe Ressource ist, die gerade nicht in beliebiger Menge und Qualität bereitgestellt werden kann, wenn der Legitimationsbedarf im politischen System wächst (*Habermas* 1973, S. 123-125). Die Ursachen einer Legitimationskrise liegen letztlich in einem starren, näm-

lich auf Normenbegründung und universalistische Rechtfertigung beharrenden kulturellen System (Habermas 1973, S. 105). Die seitens des kulturellen Systems gelieferten Beiträge sind nicht politikkompatibel und nicht veränderbar. Erst aus diesem Mangel angepasster Motivationen folgt die Legitimationskrise: Die „definitiven Schranken der Legitimationsbeschaffung“ bestehen in „unnachgiebigen normativen Strukturen“, „die das ökonomisch-politische System nicht länger mit ideologischen Ressourcen versorgen, sondern mit Überforderungen konfrontieren“ (Habermas 1973, S. 130).

Wiederum ist daran zu erinnern, dass die Krisentheorie bei Habermas die Aufgabe übernehmen soll, zwingende Grenzen spätkapitalistischer Systeme aufzuzeigen, die identifizierten Krisen mithin als Systemkrisen gedacht sind. Überträgt man die Argumentation einer solchen Systemkrisentheorie auf den hier angestrebten Rahmen einer weniger systemfundamental gedachten Krisentheorie, dann interessieren weniger die Argumentationen über die prinzipielle (also auch administrative) Unverfügbarkeit von Sinn und Normativität (Theorem I), das zudem in den ‚Legitimationsproblemen im Spätkapitalismus‘ in zweierlei Formen auftritt: zum einen als Unverfügbarkeit einer Tradition und zum anderen als Unverfügbarkeit einer sich rationalisierenden, d.h. zur universellen Normenbildung fähigen Lebenswelt. Das Interesse muss vielmehr der Frage steigenden Legitimationsbedarfes gelten (Theorem II). Zu prüfen ist daher, ob die ‚simplen‘ und unpolitischen Formen konjunkturpolitischen Krisenmanagements Legitimationskrisen wahrscheinlich machen. Wird durch Krisenbekämpfung dieser Art die legitimatorische Absicherung des Systems riskiert?

Eine Steigerung des Legitimationsbedarfes tritt nur dann ein, wenn die Expansion der Staatstätigkeit die Grenze des politischen Systems gegenüber dem kulturellen System verschiebt und kulturelle Bestände betroffen sind. Genau dieses Ausgreifen des politischen Systems in das kulturelle tritt bei Konjunkturprogrammen im Modus der Politik-simplifizierung und Anspruchsreduktion nicht ein. Derartige Programme ‚unterfordern‘ eher den Bestand an normativen Überzeugungen oder sind mit den lebensweltlichen Motivbeständen überaus leicht vereinbar. Der Mechanismus der Simplifizierung, der das Krisenmanagement bestimmt, leistet sogar einer weiteren Depolitisierung Vorschub. Es geht um eine im Kern ‚unpolitische‘ Bewältigung der Krise. Programmelemente wie das Zukunftsinvestitionsprogramm oder die Abwrackprämie haben keinerlei Implikationen für das kulturelle System, weil sie nur eine Subvention für höchst gewöhnliche Vorgänge wie Autokauf und bauliche Umrüstung/Sanierung darstellen. Das Krisenmanagement greift also gerade nicht in traditionelle kulturelle Bestände ein, es nutzt sie lediglich – in einem hinreichend trivialen Sinne. Es greift auf traditionelle Verhaltensweisen zurück – ohne den Anspruch der Neuausrichtung des Verhaltens. Ganz deutlich wird dies bei der Abwrackprämie. Diese stellt in keinerlei Hinsicht eine ‚regulative‘ Zumutung für die Autokäufer dar. Und im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogrammes wird den Ländern und Kommunen auch nicht mehr als Beschleunigung zugemutet – energetische Sanierung und Schulgebäudemodernisierung sind Staatsaufgaben, die schon seit längerem wahrgenommen wurden. Dieser geringe Zumutungscharakter gilt auch für die anderen Programmelemente des zweiten Konjunkturprogramms. Von einem steigenden Legitimationsbedarf kann daher nicht die Rede sein. Die Steuerung der Ökonomie lässt sich im Rahmen von Konjunkturprogrammen ohne jede strukturelle Ausdehnung der Staatstätigkeit erreichen. Die Sphären des Privaten und des soziokulturellen Systems werden weit weniger tangiert als bei Nicht-Krisenpolitiken (z.B. Familienpolitik). Konjunkturprogramme stellen eher eine Legitimationsentlastung dar, da die Maßnahmen, die der Rettung einzelner Branchen

und der Stützung der Konjunktur gelten, unmittelbar an private Motive anknüpfen können. Konsumismus und Privatismus als Orientierung am eigenen, ganz persönlichen Lebensglück werden in Dienst genommen für die gewaltige Aufgabe, die größte ökonomischen Krise seit dem Zweiten Weltkrieg zu überwinden. Der individuell motivierte Akt wird so zu einem Beitrag zum Krisenmanagement, das gerade deshalb nicht auf seine Hintergründe und Folgen für das politische Gesamtgefüge befragt werden muss. Das Ad-hoc-Krisenmanagement mittels Konjunkturprogrammen kann also ohne Auftreten von Legitimationsproblemen gelingen.

7. Ultrastabilität oder Krise der staatlichen Selbstorganisationsfähigkeit?

Die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise hat für den Fall der Bundesrepublik Deutschland gezeigt, dass ein politisch-administratives System hinreichend robust sein kann, um auch basale Funktionsstörungen im ökonomischen System zu überbrücken, um die Ökonomie in einer äußerst kritischen Situation mindestens für die Dauer von ein- bis zwei Jahren zu stabilisieren und in dieser Zeit auch die legitimatorische Absicherung nicht zu gefährden. Benötigen wir also doch keine (politische) Krisentheorie? Auf den Befund eines gelungenen ad-hoc-Krisenmanagements kann man in dreierlei Weise reagieren:

Erstens: Die gezeigte Steuerungsfähigkeit ist Ausdruck der Fähigkeit des Staates, selbst in extremen Krisensituationen die Funktionsfähigkeit der Ökonomie zu sichern. Der Staat kann zwar nicht, wie man in den 1960er Jahren vermutet hatte, die Konjunktur-entwicklung derart glätten, dass es zu keiner Depression und keiner Rezession mehr kommt. Er kann aber im Zweifel die ökonomischen Krisen abfangen und das kapitalistische System retten, ohne selbst in Gefahr zu geraten. Das ist die *These eines starken und in der Verantwortungsübernahme für die Funktionsfähigkeit der Ökonomie erfolgreichen Staates*.

Zweitens: Krisen wie Krisenmanagement sind trotz der heftigen Ausschläge nichts anderes als normale Begleiterscheinungen der Staat-Ökonomie-Interaktion. Wie die Zyklen der Konjunktur vollziehen sich auch Expansion und Reduktion staatlicher Tätigkeit in einem dauernden Auf und Ab. Die staatliche Politikentwicklung kann in einem Zirkel von Desorganisation und Reorganisation verfangen sein und in ihren Höhen und Tiefen genau entgegengesetzt zu den Entwicklungsmustern des ökonomischen Systems verlaufen. Ein solches Verlaufsmuster staatlicher Politik ist zyklisch, aber nicht notwendigerweise instabil. Es kommt zwar nicht zu einem Gleichgewicht zwischen Staat und kapitalistischer Ökonomie – und dennoch ist der Staat-Ökonomie-Komplex in seiner permanenten Bewegung letztlich stabil. Der Verlauf staatlicher Politik wird hier als ein dauerhafter Zirkel von De- und Re-Organisation, von Staatsintervention, Verausgabung, Erschöpfung, langsamer Erholung und Wiederaufbau der eigenen Ressourcen und Organisationsmittel begriffen. In einem solchen Modell spitzen sich auch Tendenzen der Gefährdung der politischen Organisationsmittel nicht zu einer Rationalitätskrise einer strukturell überforderten Verwaltung zu. Im Krisenmanagement wie im konjunkturell begünstigten Normalzustand staatlichen Agierens gelingt es, immer wieder Kompromissformeln und -lösungen zwischen den widersprüchlichen Interessenanforderungen zu finden. Die 1975 von *Claus Offe* eingeführte These des Oszillierens der Staatstätigkeit und seine Erörterung des Zyklen-Modells (*Offe* 1975, S. 304ff.) mag als Ausgangspunkt der These ei-

nes *ultrastabilen Staat-Ökonomie-Zusammenhangs* dienen. *Offe* selbst hatte freilich dieses Zyklen-Modell verworfen und stattdessen eine langfristige politische Krisentendenz unterstellt.

Drittens: Der Erfolg staatlichen Handelns in der Krise ist ein Scheinerfolg. Was kurzfristig als Ausdruck staatlicher Steuerungsfähigkeit und erfolgreiche Vermeidung von Legitimationsproblemen erscheint, ist bereits mittel-, auf jeden Fall aber langfristig bedroht. Die politische Krise tritt nicht sofort ein, aber sie tritt ein. Diese hohe Steuerungsfähigkeit in der unmittelbaren Krisenzeit darf nicht dazu verführen, die Folgen eines derartigen ad-hoc-Krisenmanagements über die kurzfristige Perspektive hinaus zu vernachlässigen. Das Krisenmanagement sichert nur einen Zeitgewinn. Politik im Krisenfall wird reduziert auf die Überbrückung von Zeit, eine Bekämpfung der Ursachen der Krise wird nicht ernsthaft angestrebt. Dadurch bleiben aber sowohl die krisenhaften Tendenzen in der Ökonomie vorhanden, während sich das politisch-administrative System bei der Krisenrettung ‚verausgabt‘, seine Mittel überspannt und mit wachsender innerer Desorganisation zu kämpfen hat. Die Krisenbewältigung überfordert den Staat auf längere Sicht. Kommt es zudem in nicht allzu großer Ferne zu einer weiteren ökonomischen Krise, vermag der bereits geschwächte Staat nicht mehr die nötige Handlungsfähigkeit aufzubringen. Die politische Krise wird manifest. Entsprechend muss eine politische Krisentheorie deutlicher zwischen dem ad-hoc-Krisenmanagement und den mittel- und langfristigen Folgen staatlicher Intervention unterscheiden. Dies ist die These einer zwingenden Krisentendenz des politisch-administrativen Systems auf lange Sicht. *Offe* hatte diese Krisentendenz in zweierlei Hinsicht unterstellt. Die langfristige politische Krise kann sowohl die Input- wie auch die Outputdimension staatlichen Handelns betreffen. Die Input-Krisentendenz bildet nur die Langfrist-Variante der Legitimationskrisen-Theorie. Interessanter, weil vielfältiger sind die Output-Krisentendenzen. Diese entstehen entweder durch eine Erschöpfung der fiskalischen Ressourcen des Staates, durch den Verlust staatlicher Autonomie oder durch einen Verlust der inneren administrativen Koordinationsfähigkeit. So verlangt die Droge Subvention – einmal eingesetzt – immer höhere Dosen. Sie schränkt dadurch nicht nur die finanziellen Handlungsspielräume des Staates ein, sondern lässt auch symbiotische Abhängigkeitsverhältnisse zu Klientelgruppen entstehen. Diese können in der Folge die Politikformulierung und die Implementation nachhaltig beeinflussen und dadurch die Unabhängigkeit des politisch-administrativen Systems gefährden (*Offe* 1973, S. 216ff.). Eine gelingende administrative Steuerung braucht aber nicht nur Distanz von Klientelgruppen. Sie setzt auch eine hinreichende Koordinationsfähigkeit, Planungs- und Prognosefähigkeit voraus. Auch diese Voraussetzungen können jedoch, so die Annahme bei *Offe*, durch das staatliche Krisenmanagement stark beeinträchtigt werden. Die beständige Ausweitung der Staatstätigkeit, die zur Stabilisierung der Ökonomie erforderlich ist, verschärft Koordinationsprobleme zwischen verschiedenen Politikfeldern oder administrativen Einheiten und führt die Informationsverarbeitungs- und Prognosefähigkeit des politisch-administrativen Systems an ihre Grenzen. „Mit der sachlichen, zeitlichen und sozialen Ausdehnung dessen, was zur Materie von administrativem Handeln wird, [muss] eine interne Irrationalisierung der organisatorischen Struktur der Verwaltung einhergehen“ (*Offe* 1973, S. 219). Sowohl die fiskalischen als auch die administrativen Ressourcen des Staates unterliegen also einem Prozess der kumulativen Selbstblockade und können in einer Krise der Selbstorganisation des Staates enden. Dieses letzte Element der Konzeption einer langfristigen politische Krise soll hier besonders interessieren: *Die langfristige Destruktion der staatlichen Selbstorganisationsfähigkeit.*

Im Unterschied zu *Offe* (1973) wird die maßgebliche Ursache für die langfristige Desorganisation der staatlichen Fähigkeit zur Erhaltung der eigenen Integrität nicht in der Ausweitung der Staatstätigkeit auf immer weitere Gebiete vormals privater gesellschaftlicher Selbstorganisation gesehen. Es ist auch nicht die Übernahme von Privatfirmen, die Verstaatlichung einzelner Banken oder Unternehmen, die zur Überforderung des Staates beiträgt und Desorganisationstendenzen in Gang setzt. Der vorrangige Mechanismus, der Desorganisationsprozesse hervorruft, ist die Staatsverschuldung. Dieses Argument muss aber unbedingt spezifiziert werden, ist doch die *Staatsverschuldung* ein seit Jahrzehnten gewohnter Zustand, mit dem Staaten so umgehen können, dass ihre Staatlichkeit dabei nicht in Bedrängnis gerät (*Streeck* 2010; *Streeck/Mertens* 2010). Staatsverschuldung wird zum Auslöser einer Krise staatlicher Selbstorganisationsfähigkeit, wenn eine stetig, aber langsam zunehmende Staatsverschuldung *in einem kurzen Zeitraum plötzlich sehr stark ansteigt*. Die Doppelbewegung von starker quantitativer Veränderung und der Schnelligkeit dieses weiteren Anstiegs überfordert die staatliche Selbstorganisationsfähigkeit. Die typischen Folgeerscheinungen einer erhöhten Staatsverschuldung wie Erhöhung der Zinslast und daraus folgend Einengung der haushaltsplanerischen Spielräume sind solange zu bewältigen, wie sie sich in einem moderaten Tempo und in ständiger Entwicklung befinden. Da aber die Ausgabenseite in öffentlichen Haushalten in hohem Maße gesetzgeberisch festgelegt ist, kommt es zu Überforderungstendenzen erst dann, wenn der verbleibende Spielraum in den Haushalten und die verbleibende Zeit für Änderungen in der Gesetzgebung nicht mehr vorhanden sind. Substantielle Verschiebungen auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite sind in der Regel nicht in kurzer Zeit zu bewerkstelligen. Entsprechend erhöht sich der politische Druck auf eine schnelle und quantitativ sehr umfangreiche Aktion.

Was in Konjunkturprogrammen in kurzer Zeit und in quantitativ erheblichem Umfang durch Politiksimpfizierung gelingen kann, ist bei Programmen der Haushaltssanierung bzw. Rückführung der Staatsverschuldung gerade nicht möglich. Die Wege der Politiksimpfizierung – d.h. die Nutzung ‚einfacher‘ und konfliktarmer Politiken – versagen. Verteilungskonflikte können auf keiner Ebene vermieden werden. Zudem sind die Eingriffsmöglichkeiten des Staates im Fall von Haushaltskonsolidierung *asymmetrisch* verteilt (*Blanke* 1976, S. 198f.): Eingriffe in die Rechte der abhängigen Erwerbsbevölkerung sind deutlich leichter zu realisieren als Eingriffe in die Rechte des ‚Kapitals‘ – dies zeigt sich nun in der Bewältigung der Staatsschuldenkrise als Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09.

Das Verbergen der asymmetrischen Verteilungsentscheidungen in komplex angelegten Programmen ist dadurch erheblich erschwert, dass innerhalb des Staatsapparates wie innerhalb der Regierungskoalitionen und auch innerhalb der einzelnen Parteien die Differenzen zwischen den einzelnen Politikoptionen artikuliert werden – womit der Versuch der Schaffung von Intransparenz an der mangelnden Gesamtstrategiefähigkeit von Koalitionsregierungen (*Raschke/Tils* 2007) gerade in diesen Situationen einer plötzlich verschlechterten Haushaltslage scheitert. Die Gewinner und Verlierer der staatlichen Krisenpolitik werden deutlich sichtbar. Damit droht jedoch der kapitalistische Staat eine seiner zentralen Voraussetzungen zu verlieren: die Wahrung des Anscheins seiner Interessenneutralität (*Offe* 1975, S. 25). Die faktischen funktionalen Bezüge und Interessenkoinzidenzen zwischen Kapital und Staat werden offensichtlich.

In diesem Stadium der staatlichen Krisenpolitik bleibt oft nur die Hoffnung auf ‚Befreiungsschläge‘: Aktionen, die mit einer einzigen Maßnahme hohe Summen neu in die Staatskasse spülen oder ganze Ausgabenblöcke zum Verschwinden bringen. Einnahme-

seitig sind die UMTS-Lizenz-Versteigerungen aus dem Jahr 2000 das seltene Beispiel für die Realisierung eines derartigen Einnahmeschubs. Problematischere Optionen stellen die Einführung einer Kapitaltransaktionssteuer (Tobin-Steuer) dar – wegen der Ablehnung dieser Steuer auf internationaler Ebene – und die Aufteilung der Gewinne zwischen Energieunternehmen und Staat aus einer verlängerten Laufzeit von Atomkraftwerken – wegen der massiven Konflikte, die eine Revision des Atomkonsenses nach sich ziehen wird. Diese Optionen lassen erkennen, dass auch Einmalaktionen trotz ihres quantitativ bemerkenswerten Umfanges nicht als Politiksimpfizierung funktionieren werden. Die Umverteilungseffekte, die Anforderungen an Transnationalisierung von Politik oder die konzeptionellen Weichenstellungen (hier: energiepolitischen) sind derart grundlegend, dass keine konfliktminimierenden und zeitsparenden politischen Wege der Realisierung gefunden werden können. Ungeachtet derartiger Groß- und Einmalaktionen muss eine restriktive Haushaltspolitik betrieben werden, die die Kooperationsfähigkeit zwischen staatlichen Apparaten und die Möglichkeiten, zwischen verschiedenen Politikfeldern Balancen und Kompatibilitäten herzustellen, ebenso überfordert wie Gestaltungsspielräume der Politik für sehr lange Zeit vernichtet.

8. Schluss

Eine politische Krisentheorie wird sich daher heute auf die Beziehungen zwischen kurzfristig erstaunlicher Steuerungsfähigkeit des politischen Systems gegenüber der Marktökonomie und den dabei entstehenden mittel- und langfristigen Rückwirkungen auf die Selbstorganisationsfähigkeit des politischen Systems konzentrieren müssen. Das politische System unterminiert seine Eigenorganisation durch seine steuerungspolitischen Erfolge. Das Paradox der Krisenpolitik über Konjunkturprogramme könnte sein, dass der Staat der Wirtschaft zu viel an Krisenbewältigung abnimmt, angesichts der akuten Gefährdung des Wirtschaftskreislaufes nicht genügend auf die Sicherung seiner Selbstorganisationsfähigkeit achtet. Zwar ist auch die Krisenintervention ein Akt staatlichen Selbstschutzes, hängt seine Funktionsfähigkeit doch von der der Ökonomie ab, nur lässt sich die staatliche Intervention in der Krise in eine Logik der Kurzfristigkeit hineinziehen, die die staatliche Selbstorganisationsfähigkeit untergräbt.

Anmerkungen

- 1 Die Thesen zur Simplifizierung auf der Ebene der Programmstruktur und der Implementation beziehen sich vor allem auf das Zukunftsinvestitionsprogramm auf der kommunalen Ebene, ließen sich aber ebenso für die Abwrackprämie (zunächst 1,5 Mrd., dann im April 2009 um weitere 3,5 Mrd. auf 5 Mrd. erhöht) belegen. Darüber hinaus umfasste das Konjunkturprogramm II Steuersenkungen (Grundfreibetrag, Absenkung des Eingangsteuersatzes), einen Kinderbonus (Einmalzahlung 100 €), die Erhöhung der Regelsätze für Kinder (6-13) in Grundsicherung auf 70%, die Senkung des paritätisch finanzierten Beitragssatzes in der GKV um 0,6% (Ausgleich durch Bundeszuschuss), die hälftige Beitragserstattung an Arbeitgeber bei Kurzarbeit, Qualifizierung in Kurzarbeit und bei Leiharbeit sowie Förderung von beruflicher Weiterbildung, die Förderung öffentlicher Investition über Sondervermögen, ein Innovationsprogramm Mittelstand (0,9 Mrd.), die Förderung der Forschung im Bereich Mobilität (0,5 Mrd.) sowie Bundesinvestitionen (4 Mrd.) und die Erweiterung des Bürgschaftsrahmens für Unternehmen um 100 Mrd. bis 2010.
- 2 Im August 2009 wurde der Artikel 104b GG jedoch geändert. Zwar gehört die Bildungspolitik weiterhin zu den Kernkompetenzen der Länder. Der Bund kann nun aber in Ausnahmesituationen Landesvorhaben

- auch in den Bereichen fördern, in denen er keine Gesetzgebungskompetenz besitzt. D.h. auch die Förderung von bildungspolitischen Maßnahmen, bei denen kein expliziter Bezug auf die energetische Sanierung besteht, ist nun möglich. In der Folge haben die Bundesländer die Maßnahmenfelder der Konjunkturpakete ausgeweitet. In Bremen wurden ab August 2009 neben Maßnahmen zur energetischen Sanierung auch Investitionen in Spielplatzgeräte, Mobiliar, Küchen- und Innenrenovierung für Kitas, Renovierung von Sportplätzen etc. mit in die Maßnahmenpakete aufgenommen. Die zentrale Ausrichtung der Konjunkturpakete auf energiepolitische Maßnahmen blieb allerdings bestehen.
- 3 Wer sein mindestens neun Jahre altes Auto zum Verschrotten gebracht hat, erhielt beim Kauf oder Leasing eines Neu- oder Jahreswagens eine Umweltprämie von 2.500 Euro. Die Regelung galt ab dem 14. Januar 2009; zunächst war eine Summe von 1,5 Mrd. Euro für die Abwrackprämie vorgesehen; Anfang April 2009 wurde das Fördervolumen um weitere 3,5 Mrd. Euro auf dann insgesamt 5 Mrd. erhöht. Bereits am 02. September 2009 aber war das Budget ausgeschöpft (*Deutsche Bundesregierung* 2009, *BMWT* 2009).
 - 4 Die wissenschaftliche Auseinandersetzung in Deutschland mit Fragen der Implementation hat in den 1970er Jahren begonnen. Interessanterweise ist auch dieser Forschungszweig, der in Deutschland insbesondere mit dem Namen *Renate Mayntz* verbunden ist, ebenso wie die politische Krisentheorie eine wissenschaftliche Antwort auf die keynesianischen Interventions- und Planungskonzepte der späten 1960er und frühen 1970er Jahre. Die Ausweitung der Staatstätigkeit und die zahlreichen staatlichen Reforminitiativen in Reaktion auf die wirtschaftliche Rezession und den Ölpreisschock führten in der Verwaltungswissenschaft dazu, dass sich das Interesse auf die Implementationshindernisse einmal beschlossener Maßnahmen richtete (*Mayntz* 1980; *Jann* 2009).
 - 5 Vgl. hierzu insbesondere *Mayntz* 1980; *Kaufmann/Rosewitz* 1983; *Windhoff-Héritier* 1980, aber auch *Offe* 1975, die z.T. auch noch feingliederigere und auf spezifische Policy-Felder ausgerichtete Typologien staatlicher Intervention entwickelt haben.
 - 6 Um die Implementationsebene einschätzen zu können, ist eine Fallstudie für das Land Bremen durchgeführt worden, die neben der Dokumentenanalyse insgesamt 6 Interviews umfasste. Interviews wurden mit Vertretern der Senatorischen Behörde für Finanzen, der Behörde für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa, der Behörde für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, der Behörde für Bildung und Wissenschaft, Leitungskräften aus öffentlichen Einrichtungen, die Maßnahmen empfangen haben, sowie einem an der Programmentwicklung des Konjunkturpakets II maßgeblich beteiligten aus dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durchgeführt.
 - 7 Die Beschleunigung von Investitionen durch Vereinfachung des Vergaberechts wurde im Rahmen des Konjunkturpakets II nicht nur beim Zukunftsinvestitionsprogramm der Kommunen ermöglicht, u.a. wurde beispielsweise auch die Dauer eines EU-Vergabeverfahrens von 87 auf 30 Tage reduziert (*DSTuGB* 2009).
 - 8 Die Möglichkeit, Haushalts- und Konjunkturprogramm-Planung zu integrieren, verdankte sich aber auch einem Zufall. In Bremen werden Zweijahreshaushalte verabschiedet. Nur durch die zeitliche Koinzidenz von Konjunkturprogramm II und Aufstellung des Haushaltsplanes für die Jahre 2010 und 2011 war eine derartige interministerielle Befriedungsstrategie realisierbar.

Literatur

- Altwater, Elmar*, 1973: Zu einigen Problemen des „Krisenmanagement“ in der kapitalistischen Gesellschaft, in: *Jänicke, Martin* (Hrsg.), *Herrschaft und Krise*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 170-96.
- Beckert, Jens*, 2009: Die Anspruchsinflation des Wirtschaftssystems. Zur Theorie des Spätkapitalismus im Licht der Finanzkrise, in: *WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung* 6 (2), S. 135-149.
- Blanke, Bernhard*, 1976: Entscheidungsanarchie und Staatsfunktionen: Zur Analyse der Legitimationsprozesse im politischen System des Spätkapitalismus, in: *Ebbighausen, Rolf* (Hg.): *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation*, Frankfurt/Main: Campus, S. 188-216.
- Blanke, Bernhard/Jürgens, Ulrich/Kastendiek, Hans*, 1975: Kritik der Politischen Wissenschaft. Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt/Main: Campus.
- Boin, Arjen/McConnell, Allan/t'Hart, Paul* (Hrsg.), 2008: *Governing after Crisis. The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen/t'Hart, Paul/Stern, Eric/Sundelius, Bengt*, 2005: *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Borchert, Jens/Lessenich, Stephan*, 2006: Lang leben die „Strukturprobleme“! Einleitung zur Neuauf-
lage, in: Offe, Claus, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Veränderte Neuausgabe, Frank-
furt/New York: Campus, S. 11-22.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*, 2009: Investitionspakt zur energetischen Sa-
nierung von Schulen, Kindergärten, Sportstätten und sonstiger sozialer Infrastruktur in den Kom-
munen. Download unter: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1082179/Investitionspakt-2009.pdf
(Abruf am 22. Februar 2010).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, 2009: Umweltprämie, download unter [http://www.
bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Konjunktur/Konjunkturpaket-2/umweltpraemie.html](http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Konjunktur/Konjunkturpaket-2/umweltpraemie.html) (Abruf
am 22. Februar 2010).
- Deutsche Bundesregierung*, 2009: Die Konjunkturpakete. Wir bauen Zukunft. Download unter: [http://
www.konjunkturpaket.de/Webs/KP/DE/Investitionen/investitionen.html](http://www.konjunkturpaket.de/Webs/KP/DE/Investitionen/investitionen.html) (Abruf am 22. Februar
2010).
- Deutsche Bundesregierung*, 2008a: Zielgerichtete Investitionen, aber kein Konjunkturprogramm, Presseer-
klärung von Bundeskanzlerin Merkel am 20.10.2008, download unter [http://www.bundesregierung.
de/nn_914476/Content/DE/Archiv16/Artikel/2008/10/2008-10-20-investitionen.html](http://www.bundesregierung.de/nn_914476/Content/DE/Archiv16/Artikel/2008/10/2008-10-20-investitionen.html) (Abruf am 22.
Februar 2010).
- Deutsche Bundesregierung*, 2008b: Deutschland wird Bildungsrepublik, download unter [http://www.
bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2008/10/2008-10-22-merkel-bildungsgipfel.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2008/10/2008-10-22-merkel-bildungsgipfel.html)
(Abruf am 22. Februar 2010).
- Deutsche Bundesregierung*, 2008c: Pressekonferenz von Staatspräsident Nicolas Sarkozy und Bundeskanz-
lerin Angela Merkel am 24.11.2008 in Paris, download unter [http://www.bundesregierung.
de/nn_915804/Content/DE/Archiv16/Pressekonferenzen/2008/11/2008-11-24-dt-franzoesisches-
treffen.html](http://www.bundesregierung.de/nn_915804/Content/DE/Archiv16/Pressekonferenzen/2008/11/2008-11-24-dt-franzoesisches-treffen.html) (Abruf am 22. Februar 2010).
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DGStGB)*, 2009: Vergabeinformationssystem VIS. Konjunktur-
paket II – Erleichterungen im Vergaberecht. Download unter: [http://www.dstgb-vis.de/home/
aktuelles_news/aktuell/konjunkturpaket_ii_erleichterungen_im_vergaberecht/index.html](http://www.dstgb-vis.de/home/aktuelles_news/aktuell/konjunkturpaket_ii_erleichterungen_im_vergaberecht/index.html) (Abruf am
22. Februar 2010).
- DIW econ*, 2009: Richtig investieren II. Nachfolgestudie zur Verwendung der Mittel aus den Konjunk-
turpaketen, Ein Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Berlin.
- DIW*, 2009: Studie der DIW econ zur Umsetzung des Konjunkturpaketes: Bremen, Sachsen-Anhalt und
Nordrhein-Westfalen investieren am besten, Pressemitteilung vom 08.09.2009, Download unter:
http://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.338493.de (Abruf am 22. Februar 2010).
- Elmendorf, Douglas W./Furman, Jason*, 2008: If, When, How: A Primer on Fiscal Stimulus, Washing-
ton: Brookings Institution.
- Esser, Josef*, 1975: Einführung in die materialistische Staatsanalyse, Frankfurt/Main: Campus.
- Freie Hansestadt Bremen (FHB)*, 2009: Bericht über die Umsetzung konjunkturfördernder Maßnahmen im
Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes (ZuInvG) vom 25. Mai 2009, download unter: [http://
www.finanzen.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen53.c.6705.de](http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen53.c.6705.de) (Abruf am 24. Februar 2009).
- Grande, Edgar*, 2008: Reflexive Modernisierung des Staates, in: der moderne staat 1 (1), S. 7-28.
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard*, 2008: Metamorphosen des Staates – vom Herrschaftsmonopolisten
zum Herrschaftsmanager, in: Leviathan 36 (3), S. 430-454.
- Habermas, Jürgen*, 1973: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen*, 1981: Theorie kommunikativen Handelns, 2 Bde, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Harder, Elisabeth*, 1982: Implementation von Konjunkturprogrammen, dargestellt am Beispiel der
Städtebauförderungsmaßnahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms. Institut für Kommunalwis-
senschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich* (Hrsg.), 1978: Regierbarkeit. Studien zu ihrer
Problematisierung. Band 2, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Jann, Werner*, 2009: Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Ver-
waltungsforschung, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 50 (3), Politikwissenschaft in
Deutschland. Eine Bestandsaufnahme zu 50 Jahren PVS, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissen-
schaften, S. 476-505.

- James, Harold*, 2009: The Creation and Destruction of Value. The Globalization Cycle, Cambridge/London: Harvard University Press.
- Kaufmann, Franz-Xaver/Rosewitz, Bernd*, 1983: Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 25-49.
- Lowi, Theodore J.*, 1964: American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, in: *World Politics* 16 (4), S. 298-310.
- Mayntz, Renate* (Hrsg.), 1980: Implementation politischer Programme: empirische Forschungsberichte, Königstein/Ts: Athenäum.
- Offe, Claus*, 2006: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur Politischen Soziologie. Veränd. Neuausgabe, hrsg. und eingeleitet von *Jens Borchert* und *Stephan Lessenich*, Campus Bibliothek. Frankfurt/Main: Campus.
- Offe, Claus*, 1979: ‚Unregierbarkeit‘ – Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: *Habermas, Jürgen* (Hrsg.), Stichworte zur geistigen Situation der Zeit, Bd. 1, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 294-318.
- Offe, Claus*, 1975: Berufsbildungsreform: eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Offe, Claus*, 1973: Krise des Krisenmanagements. Elemente einer politischen Krisentheorie, in: *Jänicke, Martin* (Hrsg.), Herrschaft und Krise. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 197-223.
- Offe, Claus*, 1972: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Paul, Stephan*, 2009: Letzte Ausfahrt Bad Bank, in: *Wirtschaftsdienst* 89 (2), S. 74-75.
- Posner, Richard A.*, 2009: A Failure of Capitalism. The Crisis of '08 and the Descent into Depression, Cambridge/London: Harvard University Press.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf*, 2007: Politische Strategie. Eine Grundlegung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schäfer, Armin*, 2009: Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie, in: *der moderne staat* 2 (1), S. 159-183.
- Schäfer, Dorothea/Zimmermann, Klaus*, 2009: Bad Bank: Staat soll toxische Papiere zum Null-Wert übernehmen, in: *DIW Wochenbericht* 13/2009, S. 198-206.
- Scharpf, Fritz Wilhelm/Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz*, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.: Scriptor-Verlag.
- Schimank, Uwe*, 2009: ‚Vater Staat‘: Ein vorhersehbares Comeback. Staatsverständnis und Staatstätigkeit in der Moderne, in: *der moderne staat* 2 (2), S. 249-270.
- Sinn, Hans-Werner*, 2009: Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist, Berlin: Econ.
- Skidelsky, Robert*, 2009: Keynes. The Return of the Master, London: Penguin Books.
- Streeck, Wolfgang*, 2010: Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise, in: *Leviathan* 38 (2), S. 159-173.
- Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel*, 2010: Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: *der moderne Staat* 3 (1), S. 7-29.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt/Main: Campus.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1980: Politikimplementation: Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein/Ts.: Hain.

Anschriften der Autorin und des Autors:

Dr. Tanja Klenk, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Postfach 330440, 28334 Bremen
E-Mail: tklenk@zes.uni-bremen.de

Prof. Dr. Frank Nullmeier, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Postfach 330440, 28334 Bremen
E-Mail: frank.nullmeier@zes.uni-bremen.de

Schwerpunkt: Der Staat in der Krise

Uwe Wagschal/Tim Jäkel

Öffentliche Finanzen im Stresstest – Policy-Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht Umfang, Zusammensetzung und zeitliche Streuung der Konjunkturstützungsmaßnahmen in 28 OECD-Ländern im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 bis 2010. Im deskriptiven Abschnitt wird gezeigt, dass die große Variation der Nachfrageprogramme nur bedingt mit den verschiedenen Typologisierungsansätzen von Marktwirtschaften und Wohlfahrtsstaaten zusammenpasst.

Auf Basis eines neuartigen Konsolidierungsdiskretors wird im dritten Abschnitt gezeigt, dass die Wirtschaftskrise so stark wie nie zuvor auf die Konsolidierungsbemühungen von Regierungen eingewirkt hat. Der historisch größte Verschuldungsanstieg in Friedenszeiten seit 2007 unterstreicht die Herausforderung der Wirtschafts- und Finanzkrise für die öffentlichen Finanzen.

Schließlich werden im Hauptteil der Untersuchung die Determinanten der Policy-Reaktionen der Nationalstaaten auf die Krise identifiziert. Sozio-ökonomische Faktoren, wie die Bevölkerungsgröße eines Landes, die Höhe der Staatsschulden und die Einbindung in den Weltmarkt verringern die Möglichkeiten für Defizit-Spending. Es zeigt sich daneben, dass der Problemdruck nicht stimulierend auf Höhe der Programme einwirkt. Bezogen auf die parteipolitische Färbung der Regierung haben Mitteparteien (Liberale, nicht-christliche Mitte, Christdemokraten) den stärksten Effekt auf den Umfang der Konjunkturpakete; sie sind deutlich aktiver als Linksparteien an der Regierung. Zudem kann für die steuerlichen Maßnahmen ein Interaktionseffekt für rechte (v.a. konservative) Regierungsparteien beobachtet werden. Im Zusammenspiel mit Wahlen in der Krise haben auch rechte bürgerliche Regierungen große Konjunkturprogramme aufgelegt. Ein kompetitiver Vetospielerindex hat ebenfalls eine signifikante Erklärungskraft für den Umfang der steuerlichen Maßnahmen.

Abstract

Stress Test for Public Finance – Policy-Responses to the Financial and Economic Crisis by OECD-member states

The paper examines variations in policy-responses to the financial and economic crisis by OECD-member states. Therefore, in a first step, the size and distribution as well as composition of fiscal packages in 28 OECD-countries are compared. Overall fiscal net effect of stimulus was larger in Non-European liberal welfare states than in social democratic and Continental European welfare states. Concerning the composition of the fiscal stimulus, there was no clear evidence of welfare-state-related patterns.

The second part of the paper deals with the consequences of the financial packages for budget consolidation and public debt. Based on a newly created indicator, it is shown that the economic and financial crisis has had dramatic consequences for public finances and budget consolidation efforts throughout the OECD-world.

The third part of the paper analyzes the determinants of the size of the fiscal packages, using multivariate regression analysis. We look especially at three dependent variables, the overall size of the fiscal packages, the expenditures and the tax measures. We suspect that there are different logics behind the use of a specific measure. The theoretical approaches are the different schools of public policy research, e.g. the parties-do-matter approach, institutional theories, globalization and socio-economic theory. In addition we also explore public choice arguments, especially the impact of elections.

The empirical results are partly contrary to the "traditional" results of public policy research. It is found that several socio-economic factors, for instance population size, public debt and openness of economy, have reduced the scope for discretionary measures. It is noteworthy that problem pressure has

Die empirischen Ergebnisse widersprechen damit zumindest z.T. den „traditionellen“ Befunden der Staatstätigkeitsforschung, wonach bürgerliche (und vor allem liberale) Parteien eine geringe Präferenz für Markteingriffe haben. Auch der klare Effekt von Wahlen ist angesichts der sonst schwachen Evidenz für einen politischen Konjunkturzyklus bemerkenswert. Schließlich wird in der Krise nun auch deutlich, dass die Verschuldungspolitik der Vergangenheit den Handlungsspielraum von Regierungen massiv einengt.

Schlagworte: Vergleichende Policy-Forschung, Finanz- und Wirtschaftskrise, Konjunkturpakete, öffentliche Finanzen, Budgetkonsolidierung, Vetospielertheorie

not lead to larger fiscal packages. Concerning the impact of political parties, we find that the share of centrist parties in government has had a much larger positive impact on the size of the fiscal stimulus compared to leftist parties. Furthermore, the facing elections during the crisis right-wing governments have implemented large fiscal measures, as well. Finally, a competitive veto player-index can explain empirical variations in the use of tax measures to address the crisis.

Key words: Public policies, financial and economic crisis, stimulus packages, public finance, budget consolidation, veto player theory

1. Einleitung

Ausgehend von der Immobilienkrise in den Vereinigten Staaten, die im Jahr 2007 begann, befand sich die Weltwirtschaft in den Jahren 2008 und 2009 in der größten Rezession seit der Weltwirtschaftskrise 1929 bis 1933. Mit diesem Beitrag möchten wir die „Antworten“, die die Staaten auf diese Krise gegeben haben untersuchen. Dabei analysieren wir die diskretionären Fiskalmaßnahmen, die von den Staaten auf der Ausgaben- und Steuerseite getätigt wurden. Der Zeithorizont endet dabei 2009, so dass die aktuellen Maßnahmen im Zuge der Eurokrise und des Bail-outs für Griechenland nicht berücksichtigt werden (konnten).

Bisher vorliegende Beiträge zur aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise befassen sich aus vier Blickwinkeln mit dem Thema: (a) Kapitalismuskritische und Regulierungstheoretische Arbeiten suchen – von ganz verschiedenen Standpunkten aus – nach den Ursachen für die Krise. Je nach Perspektive sind zu viel oder zu wenig, in jedem Fall aber ineffiziente Regulierung und entsprechende Fehlanreize für Akteure an Finanz- und Immobilienmärkten die Hauptursachen der Krise (*Cooper 2008; Münchau 2008; Shiller 2008; Soros 2008; Wagenknecht 2008; Zeise 2008; Bloss/Häcker 2009; Schäfer 2009; Sinn 2009; Sommer 2009; Stijn u.a. 2010*). Zudem changieren zahlreiche Analysen zwischen dem schon lange vorausgesagten Ende des Kapitalismus und einer Verteidigung des freien Marktes, dem lediglich die notwendigen Regeln gefehlt hätten. Hier wird also nicht Marktversagen als Ursache der Krise identifiziert, sondern Staatsversagen. Einige Autoren sehen in der aktuellen Krise sogar eine „Systemkrise des Kapitalismus“, so der Titel eines Aufsatzes von *Elmar Altvater (2009)*. Teilweise wird auch die These der Legitimationskrise des Wohlfahrtsstaates (*Offe 1972*) wieder im neuen Gewand verkauft. Eine weitere sozialwissenschaftliche Denkrichtung fragt nach den künftigen Entwicklungen im Verhältnis von Staat und Markt (z.B. *Crouch 2009*). (b) Eher wirtschaftshistorische Arbeiten versuchen, Lehren und Handlungsoptionen aus früheren Finanzmarktkrisen für die aktuelle Krise abzuleiten (*Claessens u.a. 2008; Krugman 2009; Reinhart/Rogoff 2009; Miguel u.a. 2010; Reinhart/Rogoff 2010*). (c) Wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Beiträge haben sich in erster Linie mit der theoretisch optimalen Ausgestaltung der Konjunkturmaßnahmen (*Sachverständigenrat 2008; IWF 2009; Mountford/Uhlig 2009; OECD 2009; Zimmermann 2009; Coenen u.a. 2010*), sowie (d) seit 2010 verstärkt mit Exit-Strategien aus der wachsenden Staatsverschuldung befasst (*Glomb 2010*).

Bislang gibt es kaum Arbeiten (wie etwa *Barrel et al. 2009*), die eine systematische Analyse der unterschiedlichen Policy-Reaktionen auf die Wirtschaftskrise vornehmen. In dem folgenden Beitrag analysieren wir die Policy-Maßnahmen in der OECD-Welt aus dem Blickwinkel der empirisch vergleichenden Policy-Forschung, die danach strebt, systematische Unterschiede und Gemeinsamkeiten zu identifizieren und zu erklären. In einem ersten Schritt beschreiben wir überblicksartig den Umfang und die Zusammensetzung sowie die Zeitpunkte der Konjunkturmaßnahmen (*Timing*) in 28 OECD-Staaten. Anschließend berechnen wir die Effekte dieser Maßnahmen auf einen neu entwickelten Konsolidierungsindikator, der die diskretionären Konsolidierungsanstrengungen von Regierungen misst. Im dritten Schritt analysieren wir die sozio-ökonomischen und politisch-institutionellen Determinanten der unterschiedlichen Policy-Reaktionen und ihre Auswirkungen auf den Konsolidierungsindikator. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst.

Die Gemeinsamkeit aller OECD-Staaten besteht in der grundsätzlich ähnlichen Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise: Auf den kurzfristigen, aber starken Einbruch zuerst des Finanzmarktes und dann auch der Realwirtschaft wird mit staatlichen Eingriffen in das Marktgeschehen reagiert. Bis auf wenige Ausnahmen (Island, Irland, Ungarn und Griechenland) haben alle OECD-Staaten Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur verabschiedet. Dies kann mit einer Art vereinfachtem neo-keynesianischen Paradigma in der Wirtschaftspolitik erklärt werden, das sich alle Länder und auch Institutionen wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF) oder die OECD zu Eigen gemacht haben. Demnach sind Staatseingriffe zur Stützung des Finanzsektors notwendig (bail-out), zusätzliche Investitionsausgaben sollen die Konjunktur stützen und Ineffizienzen des Marktes korrigieren. Unterschiede gibt es zwischen den Staaten jedoch a) beim Umfang der Konjunkturpakete, b) ihrer Zusammensetzung und c) dem Zeitpunkt und der zeitlichen Streuung (*Timing*) der Maßnahmen.

Wir gehen in unserer Analyse davon aus, dass sich Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Policy-Reaktionen nicht allein aus dem Grad der Betroffenheit erklären lassen, d.h. anhand von Faktoren wie dem Anteil des Finanzsektors an der Wertschöpfung einer Volkswirtschaft, dem Rückgang des Wirtschaftswachstums oder dem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Wir vermuten vor dem Hintergrund der Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, dass sich Unterschiede in den Policy-Reaktionen neben diesen funktionalistischen und sozio-ökonomischen Erklärungsfaktoren auch auf politisch-institutionelle Faktoren zurückführen lassen. Konjunkturpakete durchlaufen nationale Politikprozesse, sodass sich Effekte von Vetospielern, Wahlen und der parteipolitischen Färbung der Regierung zeigen können. Zudem bestehen Pfadabhängigkeiten in der Form, dass das Ausmaß zusätzlicher Staatsausgaben und Verschuldung durch das Niveau (und die Struktur) der Staats-, Steuer- und Schuldenquote beeinflusst werden sollte. So wird angenommen, dass Länder, die in der Vergangenheit ihre Haushalte nachhaltig saniert haben, über größere Handlungsspielräume für diskretionäre, anti-zyklische Eingriffe verfügen.

2. Übersicht über die Policy-Maßnahmen

2.1. Fiskalpolitische Maßnahmen im Vergleich

„[...] Taken together, these actions will constitute the largest fiscal and monetary stimulus and the most comprehensive support programme for the financial sector in modern

times. Acting together strengthens the impact and the exceptional policy actions announced so far must be implemented without delay. [...]“ (*G20 2009a*: 2), so die Regierungen der G20-Staaten im April 2009 auf dem Londoner Krisengipfel. Allerdings ist die Datenlage für diese größte Rettungsaktion der Neuzeit heterogen und differiert über die Zeit und bereitstellende Institutionen. Für den Umfang, die Zusammensetzung und das Timing der Konjunkturpakete verwenden wir die OECD-Daten des Economic Outlook vom Juni 2009 (*OECD 2009a*: 61ff.).

Im März 2009 hatte die OECD eine erste Übersicht in einer Publikation „Fiscal Packages Across OECD Countries: Overview and Country Details“ veröffentlicht (*OECD 2009b*), die Daten für die einzelnen Länder unterscheiden sich jedoch von den später veröffentlichten Daten z. T. erheblich. Lediglich für fünf Länder stimmen die Daten für den Gesamtumfang der Maßnahmen überein, nur in sechs Fällen beträgt die Abweichung 0,1 Prozentpunkte des BIP oder weniger. Starke Abweichungen gibt es bei den Angaben für den Gesamtumfang bei Irland, Ungarn und Island sowie Japan und den Niederlanden. Teilweise gibt es Unterschiede von bis zu vier Prozentpunkte des BIP (für Irland *OECD 2009a*: +8,3% des BIP und in *OECD 2009b*: +4,4% des BIP). Immerhin sind die Angaben der OECD vom März bzw. Juni 2009 zum Gesamtumfang der Fiskalpakete sehr stark positiv miteinander korreliert ($r_p=0,94$; $n=27$). Die Rangplätze sind etwas weniger stark korreliert, der Rangkorrelationskoeffizient nach Spearman beträgt $r_s=0,85$ ($n=27$). Korea hat mit den USA den ersten Platz getauscht, Japan rückt von Platz 12 in den Märzdaten auf Platz 4 im Juni 2009 vor und vor allem im unteren Mittelfeld verändern sich die Rangplätze Juni gegenüber März 2009.

Auch die Europäische Union und der Internationale Währungsfond (*IWF 2009a, 2009b*) haben Übersichten über die öffentlichen Finanzen und die Konjunkturmaßnahmen vorgelegt (*EU-Commission 2009a*: 14), die sich wiederum von den OECD-Daten unterscheiden¹. Die EU-Kommission hat Daten zum Umfang der Konjunkturpakete in den Mitgliedsstaaten der EU für 2009 und 2010 veröffentlicht. Für 2009 sind die Maßnahmen zusätzlich unterteilt in Ausgaben und Steuern, Ausgaben die auf private Haushalte, Unternehmen oder eine Belebung des Arbeitsmarktes zielen sowie auf zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen. Die Daten decken nur 17 der von uns untersuchten 28 Länder ab. Von den EU-Mitgliedern fehlen Angaben zu Griechenland und Spanien. Vor allem die Schätzungen der EU-Kommission für die Ausreißer Irland und Ungarn weichen deutlich von den OECD-Daten ab (Irland gibt demnach 1 Prozent des BIP für Fiskalimpulse aus, Ungarn gar nichts; nach den OECD-Daten sparen diese Länder massiv). Dänemark gibt nach den Daten der EU deutlich weniger, Österreich deutlich mehr aus als nach den Daten der OECD. Insgesamt sind die Werte für den Gesamtumfang nur mittelstark korreliert ($r_p=-0,51$; $n=17$; der Rangkorrelationskoeffizient beträgt $r_s=-0,63$)². Der Internationale Währungsfond hat die Kosten der diskretionären Maßnahmen für die Jahre 2008 bis 2010 für zehn der von uns untersuchten 28 Länder geschätzt (das sind die großen Industrienationen). Bis auf Australien sind die Angaben zum Gesamtumfang denen der OECD sehr ähnlich. Korea, die USA, Japan und Spanien haben danach die umfangreichsten Maßnahmen verabschiedet, das deckt sich im Wesentlichen mit der Rangfolge der OECD-Daten in der Spitzengruppe. Deutschland liegt mit seinen Maßnahmen im Mittelfeld, Frankreich und Italien in der Schlussgruppe. Insgesamt sind die Werte vom IWF und der OECD (Juni) stark korreliert ($r_p=-0,78$; $r_s=0,76$; $n=10$).

Für die Analyse verwenden wir die aktuellsten Daten der OECD, wobei auch angesichts der Erfahrungen mit den Datenrevisionen der OECD, der nicht abgeschlossenen

Verausgabung der Mittel sowie der unklaren Situation bei der exakten Bestimmung des BIP, eine gewisse Fehlermarge vorhanden sein dürfte. Dies wirkt in der Tendenz negativ auf die empirischen Analysen.

Die Policy-Reaktionen der Staaten lassen sich zunächst inhaltlich nach verschiedenen Maßnahmetypen unterscheiden: (1) steuerliche Maßnahmen, (2) ausgabenseitige Maßnahmen, (3) geldpolitische Maßnahmen der Notenbanken (z.B. Leitzinssenkungen, Offenmarktpolitik), (4) Stützungsmaßnahmen für die Finanzwirtschaft (z.B. Rettungsfonds, Bad Banks, Aktienkäufe), (5) regulatorische Eingriffe (z.B. Verbot bestimmter Finanzmarkttransaktionen, Verschärfung der Bankenaufsicht, Beschränkung von Boni-Zahlungen), (6) politische Ankündigungen zur Vertrauensbildung (z.B. Garantieerklärungen) sowie (7) flankierende sozialpolitische Maßnahmen (z.B. Kurzarbeiterregelungen auf dem Arbeitsmarkt). Die nachfolgenden Analysen berücksichtigen dabei nur die Veränderungen auf der Einnahme- und Ausgabenseite des Staatshaushaltes.

In Tabelle 1 sind die Nettoeffekte der diskretionären fiskalischen Maßnahmen zwischen 2008 bis 2010 auf den Budgetsaldo (in % des BIP von 2008) angegeben. Negative Werte zeigen expansive fiskalische Maßnahmen an. In den Angaben nicht enthalten sind Ausgaben für die Rekapitalisierung von Banken oder Garantien in diesem Bereich (OECD 2009a: 62, Fußnote 1).

Tabelle 1: Zusammensetzung und Gesamtumfang der Fiskalpakete (in % des BIP 2008)

Land	(1) Nettoeffekt der ausgabenseitigen Maßnahmen	(2) Nettoeffekt der steuerlichen Maßnahmen	(1 + 2) Nettoeffekt der diskretionären fiskalischen Maßnahmen insgesamt
Südkorea	-3,2	-2,8	-6,1
USA	-2,4	-3,2	-5,6
Australien	-4,1	-1,3	-5,4
Japan	-4,2	-0,5	-4,7
Kanada	-1,7	-2,4	-4,1
Luxemburg	-1,6	-2,3	-3,9
Spanien	-2,2	-1,7	-3,9
Neu Seeland	0,3	-4,1	-3,7
Dänemark	-2,6	-0,7	-3,3
Schweden	-1,7	-1,7	-3,3
Finnland	-0,5	-2,7	-3,2
Deutschland	-1,6	-1,6	-3,2
Tschechische Republik	-0,3	-2,5	-2,8
Niederlande	-0,9	-1,6	-2,5
Großbritannien	-0,4	-1,5	-1,9
Belgien	-1,1	-0,3	-1,4
Slowakei	-0,7	-0,7	-1,3
Österreich	-0,4	-0,8	-1,2
Norwegen	-0,9	-0,3	-1,2
Polen	-0,8	-0,4	-1,2
Portugal	-0,8
Frankreich	-0,6	-0,2	-0,7
Schweiz	-0,3	-0,2	-0,5
Italien	-0,3	0,3	0,0
Griechenland	0,0	0,8	0,8
Island	1,6	5,7	7,3
Ungarn	7,5	0,2	7,7
Irland	2,2	6,0	8,3
ungewichteter Durchschnitt (alle 28 Länder)	-0,8	-0,8	-1,5

Anmerkung: Dargestellt ist der Umfang der Fiskalpakete im Zeitraum 2008 bis 2010. Quelle: (OECD 2009a: 63).

Bis auf Irland, Ungarn, Island, Griechenland und Italien weisen die diskretionären fiskalischen Maßnahmen im Zeitraum 2008 bis 2010 in allen untersuchten Ländern einen expansiven Effekt auf, der wiederum das Haushaltsdefizit vergrößerte. Der durchschnittliche Gesamtnettoeffekt über alle 28 Staaten beträgt dabei -1,5 Prozent des BIP, wobei die große Streuung (gemessen über die Standardabweichung) zwischen den einzelnen Ländern auffällt. Ohne die fünf Länder mit kontraktiven fiskalpolitischen Maßnahmen liegt der Durchschnitt bei -2,9 Prozent des BIP.

Die größten Nettobudgeteffekte erzielten Südkorea (-6,1 Prozent), die USA (-5,6 Prozent) und Australien (-5,4 Prozent). Korea konnte sich seine massiven fiskalpolitischen Impulse erlauben: 2007 lag der Überschuss im Haushalt noch bei 4,7% des BIP. Um das Geschäfts- und Konsumklima zu verbessern gab es in der Krise Nachlässe bei Einkommens- und Unternehmenssteuersätzen, Hilfen für Arbeitslose, Niedrigverdiener und Kleinunternehmer – und das erste Haushaltsdefizit seit 1975. Im Ursprungsland der Krise, den USA gab es zwei Konjunkturpakete, darunter im Februar 2009 den „American Recovery and Investment Act“ mit einem Umfang von ursprünglich 787 Milliarden Dollar (rd. 560 Milliarden Euro).

Überdurchschnittliche expansive Konjunkturpakete sind in zehn weitere Staaten verabschiedet worden, darunter in Japan und Deutschland. In Deutschland gab es Ende 2008/Anfang 2009 zwei Konjunkturpakete, mit einem Umfang von zusammen rund 60 Milliarden Euro. Darunter fielen steuerliche Entlastungen für Privatpersonen und Unternehmen, Investitionsausgaben auf kommunaler Ebene sowie das teure, aber erfolgreiche Kurzarbeitergeld.

Angesichts der großen Varianz der Daten – der Variationskoeffizient der (Absolutwerte) der Gesamtpakete beträgt 71,3% des Mittelwertes – stellt sich die Frage, ob sich deskriptive Zusammenhänge bzw. Korrelate der Fiskalmaßnahmen mit politischen und sozioökonomischen Variablen identifizieren lassen. Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung hat beispielsweise immer wieder auch Zusammenhänge zwischen der Organisation des Wohlfahrtsstaates sowie polit-ökonomischen Outputs und Outcomes festgestellt. *Gøsta Esping-Andersen* hat in seiner bahnbrechenden Studie „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ (1990) eine Typologie vorgelegt, die sich auf sozial- und gesellschaftspolitische Ordnungsvorstellungen sowie die Berücksichtigung gesellschaftlicher Machtressourcen (*Korpi* 1978) zurückführen lässt. *Esping-Andersen* hat dabei – unter Rückgriff auf eine Wirkungsanalyse sozialstaatlicher Dekommodifizierungs- und Stratifizierungsstrukturen – drei Wohlfahrtsstaatsregime identifiziert: ein universalistisches, etatistisches Sozialstaatsmodell sozialdemokratischer Prägung, ein konservatives, auf Statusreproduktion abzielendes Modell sowie ein liberales Wohlfahrtsstaatsregime mit hohem Anteil bedarfsgeprüfter Sozialleistungen und einer starken Marktorientierung. Die in Anlehnung an *Esping-Andersen* (1990) getroffene Zuordnung der einzelnen Länder zu einem Wohlfahrtsstaatstyp ermöglicht eine vergleichende Bewertung der fiskalischen Maßnahmen.

Der theoretische Zusammenhang zwischen Wohlfahrtsstaatsregime und Umfang der zusätzlichen Konjunkturmaßnahmen ist theoretisch jedoch nicht eindeutig. Denn in den Mitgliedsstaaten der EU spielen gegenüber etwa den USA neben den zusätzlichen diskretionären Maßnahmen automatische Stabilisatoren eine große Rolle. Anders als ad-hoc Maßnahmen stabilisieren sie den Konjunkturzyklus ohne zusätzliche Interventionen. Den entscheidenden Stabilisierungseffekt hat dabei die Größe der Staatsausgaben. Der Staatssektor und damit auch die Bedeutung von automatischen Stabilisatoren ist in der EU ins-

gesamt deutlich größer als in den USA (*EU-Commission* 2009a: 15). Für diese Logik sprechen auch die Ergebnisse einer Mikrosimulation von *Dolls, Fuest und Peichl* über die Nachfragestabilisierung verschiedener Steuer- und Sozialsysteme (*Dolls u.a.* 2009)³. Allerdings finden die Autoren nicht den erwarteten negativen Zusammenhang zwischen dem Wirkungsgrad der Stabilisatoren und dem Umfang der nationalen Konjunkturpakete. Die Studie von *Dolls u.a.* (2009) verwendet die Angaben der EU zur Größe der Konjunkturpakete. Nach dieser Logik kann man ebenfalls argumentieren, dass umfangreiche Sozialleistungen in ausgebauten Wohlfahrtsstaaten als automatische Stabilisatoren wirken und die private Nachfrage in Krisenzeiten stützen. Entsprechend könnte man erwarten, dass die diskretionären fiskalischen Maßnahmen gerade in sozialdemokratischen und konservativen Wohlfahrtsstaaten kleiner ausfallen. Es liegen jedoch keine hinreichenden Daten zum Umfang von automatischen Stabilisatoren innerhalb der Krise vor. Die OECD unterscheidet in ihren Daten vom März noch zwischen automatischen und diskretionären fiskalischen Impulsen gegen die Krise. Aus diesen Befunden ist aber ersichtlich, dass die Wirkung des „Economic Cycle“ in allen Ländern um ein Vielfaches größer ist als die zusätzlichen Fiskalmaßnahmen. Am größten sind die Effekte dabei in Schweden, Italien (hier gibt es gar keine zusätzlichen Maßnahmen), Irland und Island (die zusätzlichen Maßnahmen haben in beiden Ländern das entgegengesetzte Vorzeichen, es wird also gespart), Portugal, Luxemburg und Spanien. Der Effekt über die Jahre 2008 bis 2010 liegt bei jeweils mehr als 8 Prozent des BIP von 2008 und ist damit deutlich größer als die eigentlichen fiskalischen Maßnahmen gegen die Krise. Man kann wegen fehlender Daten allerdings keine Zusammenhangsmaße berechnen, aber in der Tendenz haben Länder mit großen automatischen Impulsen kleinere zusätzliche Fiskalpakete. Ein möglicher Näherungswert für die multivariate empirische Analyse ist die Staatsquote. Der Umfang der zusätzlichen fiskalischen Maßnahmen müsste demnach negativ mit der Staatsquote korreliert sein. Tatsächlich besteht zwischen dem Gesamtumfang aller diskretionären fiskalischen Maßnahmen und der Staatsquote ein signifikanter positiver bivariater Zusammenhang. Je größer die Staatsquote, umso geringer sind die zusätzlichen Maßnahmen ($r_p=0,51$; $n=27$).

In Tabelle 2 zeigt sich, dass die liberalen Wohlfahrtsstaaten, entgegen der ersten Vermutung, die größten expansiven Fiskalmaßnahmen durchgeführt haben. An zweiter Stelle folgen die sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten, während an dritter Stelle die konservative Wohlfahrtsstaatswelt steht. A priori legte die Rückkehr der keynesianischen Logik als eine der zentralen wirtschaftspolitischen Paradigmen die Vermutung nahe, dass sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten am aktivsten auf die Wirtschafts- und Finanzkrise reagiert hätten. Tabelle 2 spricht gegen diese These und für die Substitutionseffekte einer hohen Staatsquote und umfangreicher Sozialausgaben.

Hinsichtlich möglicher unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen auf eher ausgaben- seitige oder steuerliche Maßnahmen lässt sich (vgl. Tabelle 2, Spalten 3 und 4) keine Differenz zwischen den einzelnen Wohlfahrtsstaatstypen feststellen. Zwar gibt es hier in Einzelfällen große Unterschiede (vgl. Tabelle 1), jedoch lässt sich über alle Wohlfahrtsstaats-Kategorien hinweg kein systematischer Effekt identifizieren.

Tabelle 2: Welten des Wohlfahrtsstaates und expansive Fiskalprogramme (in % des BIP)

	Nettoeffekt aller diskretionären fiskalischen Maßnahmen	Nettoeffekt der ausgabenseitigen Maßnahmen	Nettoeffekt der steuerlichen Maßnahmen
Libérale Wohlfahrtsstaaten (7 Länder)	-3,7	-1,8	-1,9
Sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten (5 Länder)	-2,7	-1,3	-1,4
Konservative Wohlfahrtsstaaten (5 Länder)	-2,1	-1,0	-1,0
Mittelwert	-2,9	-1,4	-1,5

Anmerkungen: In Klammer die Zahl der untersuchten Länder. Es werden nur Länder mit expansiven Maßnahmen betrachtet. Liberale Wohlfahrtsstaaten: USA, Großbritannien Kanada, Australien, Neuseeland, Japan, und die Schweiz [Irland ausgeschlossen]; sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten: Schweden, Norwegen, Dänemark, Finnland und die Niederlande; konservative Wohlfahrtsstaaten: Deutschland, Österreich, Frankreich, Belgien und Luxemburg [Italien ausgeschlossen]. Alle anderen Länder wurden aus der Auswertung ebenfalls ausgeschlossen. Die Daten sind als Prozentangaben auf das BIP des Jahres 2008 bezogen.

Als weiteres Differenzierungskriterium kann auch die Mitgliedschaft in der EU, respektive im Euroraum, dienen. Für beide Untersuchungsgruppen zeigt sich, dass die Nicht-EU-Mitglieder bzw. die Nichtmitglieder des Euroraumes deutlich aktivere Fiskalpolitik betrieben haben als die Länder des Euroraumes. Auch dies überrascht, denn eine stärkere Koordinierung der EU, dokumentiert etwa durch die Krisengipfel im März 2009, würde a priori Mehrausgaben nahelegen.

Es gibt drei bemerkenswerte Ausreißer, die keine expansive Fiskalpolitik im keynesianischen Sinne betrieben haben: Island, Ungarn und Irland. Diese drei Länder haben gespart, der Budgeteffekt ist daher insgesamt positiv. Alle drei Länder mussten einen Staatsbankrott abwenden. In Ungarn musste die Regierung Anfang 2009 sogar abtreten, weil sie notwendige Reformen im Kampf gegen die Krise verweigert hat. Ungarn hat unter der neuen Regierung und dem Druck des Internationalen Währungsfonds (IWF) (Bedingungen für einen 20 Milliarden Dollar Kredit) eine Steuerreform und harte Sparmaßnahmen eingeleitet: Das Rentenalter wurde auf 67 Jahre erhöht, die Bezüge im öffentlichen Dienst um vier Prozent gekürzt. Einsparungen soll es außerdem in der Gesundheitspolitik geben. Um die Einnahmeausfälle durch die Steuerreform zu kompensieren, wurde die Mehrwertsteuer von 20 auf 25 Prozent erhöht. Auch in den baltischen Staaten sind die Notkredite des IWF der Impulsgeber für notwendige Strukturreformen. Ebenso haben Griechenland und Italien auf expansive Maßnahmen (zumindest den OECD-Daten nach) verzichtet. In Abschnitt drei wird näher beleuchtet, inwieweit der Zustand der öffentlichen Finanzen und die vergangenen Konsolidierungsleistungen mit den Konjunkturpaketen zusammenhängen.

Auffällig ist auch die Positionierung großer Staaten in der Rangliste der Eingriffe. Gerade für die in den Weltmarkt eingebundenen Länder (*Katzenstein* 1987) gibt es wenig Argumente für besonders expansive Nachfrageprogramme, da diese vergleichsweise wirkungslos sein dürften. Große Länder haben hier mehr politischen Spielraum, weil sie einerseits (relativ) weniger in den Weltmarkt eingebunden sind und einen größeren Binnenmarkt aufweisen und sich andererseits auch die Steuersätze leichter erhöhen lassen.⁴ Die Korrelation mit der Bevölkerungsgröße (logarithmiert) liegt bei $r = -0,44$ ($n=28$). Für den Faktor Weltmarktintegration gibt es jedoch keine Evidenz. Die Korrelation mit der Außenhandelsverflechtung (Importquote plus Exportquote) erweisen sich jedoch als sehr schwach, sodass die Weltmarktintegration – zumindest im bivariaten Vergleich – als Erklärungsgröße schwach abschneidet ($r = 0,21$, $n = 28$).

Die zeitliche Verteilung der Maßnahmen über alle Länder hinweg, gemessen an den Durchschnittswerten für die einzelnen Jahre, zeigt den Schwerpunkt der Konjunkturpakete für das Jahr 2009 (57 Prozent), gefolgt von 2010 (41 Prozent) und 2008 (4 Prozent). Gerade die liberalen Marktökonomien bzw. Wohlfahrtsstaaten (vgl. *Hall/Soskice* 2001; *Hall/Ginrich* 2004; *Amable* 2003) haben dabei deutlich früher auf die Krise reagiert als die Länder in Kontinentaleuropa. Auch in Korea wurden schon 2008 Nettoeffekte budgetwirksam. Den größten Anteil für 2008 weist allerdings Spanien auf (32 Prozent der Gesamtmaßnahmen).

In Ländern mit mittelgroßen Maßnahmen wie Deutschland, Schweden, Finnland und Dänemark verteilen sich die Budgeteffekte etwa im gleichen Verhältnis auf die Jahre 2009 und 2010. In Ländern mit vergleichsweise kleinen Konjunkturpaketen wie Portugal und Norwegen sind Auswirkungen auf den Haushalt eher gering, Budgeteffekte erzielen diese kleineren Maßnahmen nur 2009. Für die angelsächsischen Länder erfüllt sich die funktionalistische Erwartung: Wo die Ineffizienzen auf den Immobilien- und Finanzmärkten am größten waren und dementsprechend auch früher auf die Realwirtschaft durchgeschlagen haben, wurde zuerst korrigierend eingegriffen. Berücksichtigt man nur den Umfang und das Timing der Maßnahmen, kann man von einer liberalen und einer kontinentaleuropäischen „Welt der Konjunkturpakete“ sprechen.

Bei der Zusammensetzung der Konjunkturpakete lassen sich keine klaren Muster wie beim Umfang und dem Timing der Maßnahmen ausmachen. Die Fiskalpakete setzten sich im Mittel (mit und ohne Ausreißer) zu gleichen Teilen aus ausgabenseitigen und steuerlichen Maßnahmen zusammen (siehe Tabelle 1 und 2). Die Zusammensetzung der Maßnahmen ist jedoch im Einzelfall ganz unterschiedlich: Von den Ländern mit überdurchschnittlichen Maßnahmen setzen besonders Australien und Japan auf Wachstumseffekte zusätzlicher Ausgaben. Die Ausgabeneffekte sind hier mehr als doppelt so groß wie die der steuerlichen Entlastungen. Bei den Ländern mit unterdurchschnittlichen Maßnahmen dominieren die ausgabenseitigen Maßnahmen gegenüber den steuerlichen Maßnahmen auch in Belgien, Norwegen, Polen und Frankreich. In Neuseeland, Finnland und Großbritannien übersteigen umgekehrt die Nettoeffekte der steuerlichen Maßnahmen die der ausgabenseitigen Maßnahmen um ein vielfaches. In den übrigen Ländern sind die Nettoeffekte ungefähr gleich verteilt.

Australien und die USA setzen darauf, dass Steuererleichterungen für Konsumenten die Wirtschaft wieder ankurbeln. Die Mehrheit der steuerlichen Entlastungen betreffen dort die Individualsteuern. Das gleiche gilt für Spanien, Neuseeland, Schweden und Finnland. Nur Korea und die USA entlasten auch Firmen in nennenswertem Umfang steuerlich. Entlastungen bei den Sozialabgaben gibt es in Deutschland und wenigen anderen Ländern, nämlich in Schweden, Finnland, der Tschechischen Republik, den Niederlanden und Ungarn. Insgesamt lassen sich mit einer Clusteranalyse (die die einzelnen steuerlichen und ausgabenseitigen Maßnahmen im Detail berücksichtigt) jedoch keine klaren „Welten der Konjunkturpakete“ identifizieren, trotz der Besonderheit für die liberalen Wohlfahrtsstaaten.

2.2. Sonstige Maßnahmen

Bei der Geldpolitik gleichen sich die Reaktionen der Notenbanken in den USA mit denen in Japan und im Euroraum, obgleich es auch hier graduelle Unterschiede gibt. Alle Zentralbanken haben die Leitzinsen auf ein historisch niedriges Niveau nahe Null Prozent ge-

senkt. Neben den klassischen Instrumenten der Leitzinssenkungen gehen die Zentralbanken überall den Weg unkonventioneller Maßnahmen (*Michele* u.a. 2010), wie den direkten Ankauf von Staats- und Firmenanleihen. Unterschiede gibt es im Zeitpunkt, zu dem solche Maßnahmen ergriffen werden sowie in der Intensität. Ein Faktor, der die Varianz erklären kann, ist der unterschiedliche Grad der Abhängigkeit der Notenbank. Zuerst beschritt die (vergleichsweise) abhängige US-Notenbank in der zweiten Hälfte 2008 den Weg einer Nullzinspolitik. Im Euroraum hat die Europäische Zentralbank (EZB) ihren wichtigsten Leitzins später und zudem weniger stark herabgesetzt (schrittweise von 4 Prozent auf 1 Prozent). In Großbritannien hat die Bank of England (BoE) gezögert, bis sie den Leitzins Ende 2008 ebenfalls von 5 schrittweise auf ein halbes Prozent gesenkt hat. In Japan lag der Leitzins bereits bei nur 0,5 Prozent und wurde hier Ende 2008 auf 0,1 Prozent gesenkt (*OECD* 2009a: 49).

Zu den unkonventionellen Maßnahmen der Geldpolitik gehört es, dem Bankensektor mehr Liquidität als üblich zur Verfügung zu stellen, die Geldmenge auszuweiten („quantitative Lockerung“) oder direkt an den Kreditmärkten zu intervenieren („Kreditlockerung“). Die US-amerikanische Notenbank Fed wählt ein breites Spektrum solcher unkonventioneller Maßnahmen (*Cecchetti* 2009). Sie vergibt Kredite an Endabnehmer, indem sie Investoren Refinanzierungsmittel bereitstellt. Außerdem kaufte die Fed direkt hypotheckenbesicherte Wertpapiere. Von März bis Oktober 2009 hat die Fed u.a. vom US-Finanzministerium langfristige Anleihen im Umfang von rd. 300 Milliarden US-Dollar gekauft. Der Staat verschuldet sich bei der eigenen Notenbank, faktisch wird die Staatsverschuldung über eine Ausweitung der Geldmenge finanziert. Auch die englische und die japanische Notenbank erwerben direkt Staats- oder Unternehmensanleihen, um dem Finanzsektor Liquidität zuzuführen. Die EZB stellte dagegen Finanzinstituten Liquidität statt wie üblich im Tenderverfahren nun ohne Beschränkungen zu Festgeldzinsen bereit (*OECD* 2009a: 48-54).

Zusätzlichen Stress für die öffentlichen Finanzen verursachen die Kosten von direkten Rettungsprogrammen für die Finanzbranche in Form von Krediten, Garantien und Kapitalbeteiligungen. Die Summen dieser Programme prägten oftmals die öffentliche Diskussion, die hier eine einseitige Privilegierung der Finanzbranche verortete. Tatsächlich ist aber bisher deutlich weniger Geld als angekündigt abgerufen worden.

3. Auswirkungen auf die Konsolidierung und langfristige Konsequenzen

3.1. Konsequenzen für die Haushaltskonsolidierung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise steht mit der Haushaltskonsolidierung in zweifacher Verbindung. So ist erstens zu vermuten, dass Länder die in der Vergangenheit ihre Haushalte stärker konsolidiert haben in der Krise einen höheren Handlungsspielraum zum diskretionären Gegensteuern haben. Zweitens wirkt die Finanzkrise direkt und unmittelbar auf die öffentlichen Haushalte, da einerseits starke Einnahmerückgänge durch die einbrechende Wirtschaftstätigkeit und andererseits erhöhte Ausgaben zur Verarbeitung der Krise notwendig werden (z.B. für Arbeitslosigkeit).

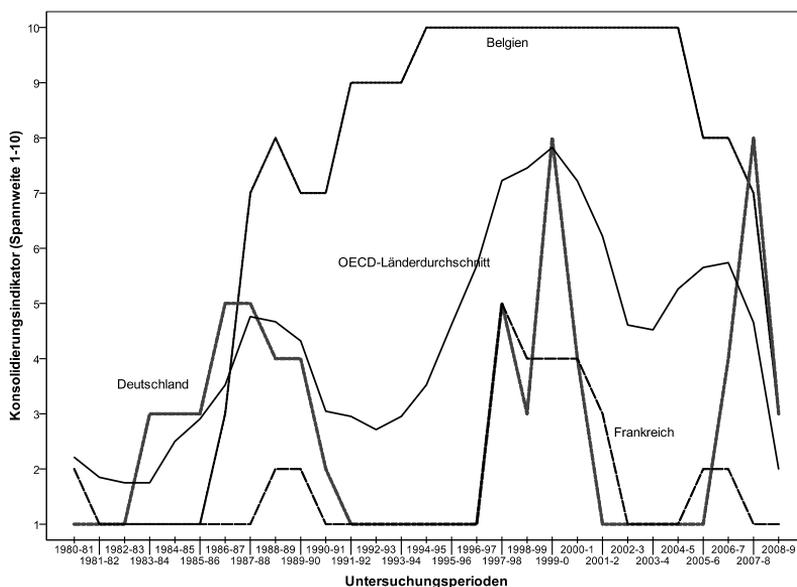
Die Konsolidierungsperformanz lässt sich empirisch erfassen, wobei es zahlreiche Zugänge zur Operationalisierung gibt. Generell ist jedoch der Primärsaldo sowohl in den offiziellen Dokumenten der EU (*EU-Commission* 2009a, 2009b) als auch in der Fachlite-

ratur (Alesina/Ardagna 1997, Zaghini 2001, Brandner 2003) die entscheidende Stellgröße, wobei er mitunter noch um die Konjunkturentwicklung bereinigt wird.

Bei dem im Folgenden vorzustellenden Indikator werden immer zwei Jahre als Untersuchungsperiode mit gleitenden Durchschnitts betrachtet.⁵ Weitere Kriterien sind die Entwicklung der Staatsverschuldung in der Untersuchungsperiode, das Niveau des Primärsaldos, sowie – als Erfolgskriterium – die Entwicklung der Schuldenquote drei Jahre nach Ende der Konsolidierungsperiode. Auf Basis dieser vier Kriterien kann die Konsolidierungsperformanz der OECD-Länder bewertet werden. Voraussetzung zur Beurteilung der Konsolidierungsanstrengungen ist die Operationalisierung und Definition von Konsolidierungsperioden. Die meisten wirtschaftswissenschaftlichen Definitionen bzw. Studien zu Konsolidierungsanstrengungen⁶ wählen zwei Ansätze: Entweder einjährige Konsolidierungsperioden mit höheren Schwellenwerten oder zwei- bzw. mehrjährige Perioden mit etwas niedrigeren Schwellenwerten.

Der so gebildete Konsolidierungsindikator umfasst insgesamt 10 Ausprägungen (Punkte): Keine Konsolidierung wird operationalisiert über einen (im Durchschnitt der Untersuchungsperiode) negativen Primärsaldo sowie einen Anstieg/Rückgang (1/2 Punkte) der Staatsverschuldungsquote im Untersuchungszeitraum. Eine teilweise Konsolidierung liegt vor, wenn der Primärsaldo im Durchschnitt zwischen 0 und 2 Prozent des BIP (< 2,0) beträgt. Dabei werden vier Subtypen unterschieden (je nach Entwicklung der Schuldenquote im Untersuchungszeitraum sowie in den folgenden drei Jahren nach Beendigung der Untersuchungsperiode, 3 bis 6 Punkte). Eine substantielle Konsolidierung liegt vor, wenn der Primärsaldo im Durchschnitt der Untersuchungsperiode mindestens 2,0 Prozent des BIP beträgt. Dabei werden vier Subtypen unterschieden (je nach Entwicklung der Schuldenquote im Untersuchungszeitraum sowie in den folgenden drei Jahren, 7 bis 10 Punkte).

Abbildung 1: Entwicklung der Konsolidierung in der OECD-Welt (1980 bis 2009)



Anmerkungen: Die Zahl der gültigen Fälle reicht von 20 (1980-81) bis 28 (2008-09). Keine Daten liegen für die OECD-Mitglieder Mexiko, Türkei und Chile vor. Eigene Erhebungen und Berechnungen.

In Abbildung 1 sind die Verläufe des OECD-Durchschnittes, des Best-Performers (Belgien) sowie des Worst-Performers (Frankreich) sowie Deutschlands dargestellt. Die Auswertung des Konsolidierungsindikators zeigt die Entwicklung im langfristigen Vergleich zwischen 1980 und 2009 (aufgrund der Datenverfügbarkeit nur für 23 Länder über den 30-jährigen Zeitraum). Hierbei ist zu beachten, dass es sich immer um zweijährige Untersuchungsperioden handelt, bei denen zudem die Entwicklung drei Jahre nach Ende der Untersuchungsperiode mit betrachtet wurde. Es zeigt sich insgesamt ein deutliches Auf und Ab der Konsolidierungsperformanz im OECD Länderdurchschnitt. Diese Performanz wird vor allem getrieben durch das Wirtschaftswachstum, durch Veränderungen politischer Rahmenbedingungen, wie der Einführung des Euro, dem Zerfall der Sowjetunion, die Deutsche Einheit, aber auch durch politische Entscheidungen für mehr Konsolidierung, etwa nach Machtwechseln (*Wagschal/Wenzelburger* 2008). So ist eindeutig ein EU-Effekt sichtbar, der sich in dem starken Anstieg der Konsolidierungsleistung ab Mitte der 1990er Jahre bis zum durchschnittlichen Spitzenwert 1999 (Einführung des EURO) manifestiert. Anschließend sinkt die Konsolidierungsperformanz wieder und insbesondere vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise, die die letzten beiden Untersuchungsperioden abdeckt, sieht man einen dramatischen Abstieg des Konsolidierungsindikators.

Die Situation in Deutschland zeigt einen deutlichen Konsolidierungsschub nach dem Regierungswechsel 1982/83, der kurz vor der Deutschen Einheit endet. In dieser Zeit liegt die Konsolidierungsperformanz sogar oberhalb des OECD Länderdurchschnittes. Nach der Deutschen Einheit sinkt die Konsolidierungsperformanz rapide ab und verharrt bis Mitte der 90er Jahre auf dem Tiefstwert. Substanzielle Konsolidierungserfolge wurden erst wieder unter der rot-grünen Koalition erzielt, wobei außergewöhnliche Ereignisse (UMTS-Erlöse) die kurzfristige Konsolidierungsperformanz beeinflussten. Erst unter Finanzminister Steinbrück in der Großen Koalition gelang es wieder, einen überdurchschnittlichen Konsolidierungserfolg (2007/08) zu erzielen. Im Anschluss daran sank auch hier die Konsolidierungsperformanz wieder deutlich um 5 Punkte auf dem zehnstufigen Konsolidierungsindikator ab.

Für die in Abbildung 1 dargestellten 23 OECD-Länder ist der Rückgang mit 2,7 Punkten der stärkste Rückgang überhaupt seit 1980. Damit liegt der Durchschnittswert nur knapp über dem Tiefstwert aus der Periode 1982/83. Vergleichsweise starke Einbrüche gab es lediglich nach der Wirtschaftskrise 2001, als der Indikator sich um rund 1,6 Punkte absenkte sowie 1990/91. Insofern kann die Auswirkung der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die öffentlichen Haushalte als dramatisch bezeichnet werden.

Ein ähnliches Bild lässt sich aus der Betrachtung der Schuldenstandsquote ableiten. So zeigen die Schätzungen der OECD für das Jahr 2011 gegenüber dem letzten Jahr vor der Krise (2007) einen Anstieg im OECD-Durchschnitt von 30 Prozentpunkten an (*OECD* 2010). Dies ist ein historisch einmaliger Anstieg der Staatsverschuldung, wie er zu keiner Friedenszeit jemals nach 1945 beobachtet werden konnte. Von den Euro-Gründungsländern liegen damit lediglich Luxemburg sowie Schweden unterhalb der 60%-Grenze, die im Maastricht-Vertrag vereinbart wurde. Kausal ist somit der Rückgang der Wirtschaftsleistung, allein 2009 ging die Wirtschaftsleistung in der OECD um 3,5 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr zurück, für den Verschuldungsanstieg maßgeblich verantwortlich. Gegenüber 2007 macht dies bereits eine Punkt-Differenz von 6,2 Punkten aus.

Betrachtet man in einem weiteren Schritt nun die deskriptiven Zusammenhänge (Korrelate) der fiskalpolitischen Maßnahmen mit dem Konsolidierungsindikator für die Kri-

senperiode, so zeigt sich überraschenderweise kein Effekt auf die Konsolidierung der Untersuchungsperiode 2008/2009 (ein mittelstarker jedoch für die Periode 2007/2008). Dies liegt unter anderem daran, dass es sich bei dem Konsolidierungsindikator um eine längerfristige Betrachtung verschiedener Indikatoren, wie der Entwicklung der Staatsverschuldung und des Primärdefizits, handelt. Zudem ist – wie zu erwarten – kaum noch eine Varianz des Konsolidierungsindikators vorhanden. Die meisten Länder (20 von 28) liegen beim Minimalwert 1. Lediglich Norwegen (Wert 7) und die Schweiz (Wert 6), vor allem auf Grund der 2003 eingeführten Schuldenbremse, weisen höhere Werte auf.

Nimmt man jedoch nur das Primärdefizit sowie das Haushaltsdefizit, dann zeigt sich insbesondere für den Gesamtumfang aller Konsolidierungspakete ($r = -0,44$) und noch etwas stärker für die Steuermaßnahmen eine mittelstarke Korrelation ($r = -0,51$). Dies bedeutet, dass die Konjunkturpakete durchaus sofort auf die Finanzierungssituation des Gesamtstaates durchschlagen, allerdings gibt es keine eins zu eins Entsprechung. Dies bedeutet, dass andere Faktoren, wie andere erhöhte Ausgaben durch die Wirtschaftskrise und insbesondere der Rückgang des Bruttoinlandsproduktes, hier ebenfalls stark auf die kurzfristigen Finanzindikatoren durchschlagen und dass es diskretionäre Unterschiede bei den Staatseingriffen gibt. Ein ähnliches Bild ergibt sich für Finanzierungssaldo (Nettokreditaufnahme) des Staates. Bemerkenswert ist außerdem, dass die „Konsolidierungsperformanz“, d.h. der langfristige Durchschnitt des Konsolidierungsindikators (seit 1980 bzw. seit 1990) ebenfalls keine nennenswerte Korrelation mit den Fiskalpakten aufweist.

Die Staatsverschuldung in Prozent des BIP ist dagegen im bivariaten Vergleich nur schwach positiv mit dem Gesamtumfang sowie den Steuermaßnahmen korreliert, das heißt je höher der Schuldenstand desto geringer ist in der Tendenz der fiskalische Eingriff des Staates.

Insgesamt zeigt sich ein mittelstarker statistischer Zusammenhang zwischen den gängigen Finanzindikatoren (Staatsverschuldung, Finanzdefizit, Primärdefizit) und den fiskalpolitischen Maßnahmen, d.h. je höher der Grad der Verschuldung und je stärker der Konsolidierungsdruck, desto geringer waren die expansiven Fiskalmaßnahmen.

3.2. Zukünftige Entwicklungen: Marsch in den Staatsbankrott?

Verschuldungskrisen und Staatsbankrotte sind nicht neu: Nach den Krisen in der jüngeren Vergangenheit in Argentinien, Mexiko, Russland und Asien haben im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise drohende Zahlungsunfähigkeit und die Gefahr von Staatsbankrotten nun auch die OECD-Welt erreicht. So musste die EU Beistand für die in Zahlungsunfähigkeit geratenen Länder Lettland, Ungarn und Rumänien leisten, der drohende Staatsbankrott in Griechenland erforderte ebenfalls Unterstützungsmaßnahmen.

Wie wird sich die Verschuldung in Zukunft entwickeln? Der historisch einmalige Verschuldungsschub durch die Finanzkrise in der OECD-Welt, der einen Anstieg von rund 30 Prozentpunkten in vier Jahren auf ein Niveau von über 100 Prozent des BIP im Jahr 2011 zur Folge haben wird, ist sicher nicht das „Ende der Fahnenstange“. Die langfristigen Konsequenzen werden sich auch in einem niedrigeren Niveau des Wirtschaftswachstums widerspiegeln. Neuere Studien zu den Auswirkungen von Banken- und Finanzkrisen (*Reinhart/Rogoff* 2009) zeigen zudem, dass solche Schocks nach Krisen im Durchschnitt die Arbeitslosenraten um 7 Prozentpunkte steigen lassen, die Wirtschaftsleistung im Mittel um 9 Prozentpunkte zurückgeht und die Steuereinnahmen erodieren. Konsequenterweise steigt

die Staatsverschuldung dadurch im Mittel um 86 Prozent gegenüber dem Wert vor der Krise (beachte: nicht Prozentpunkte). Dies würde eine Entwicklung hin zu einer Schuldenstandsquote von 130 Prozent des BIP in der OECD-Welt zur Folge haben, wobei dann die Zinsausgaben bei einem unterstellten Zinssatz von 5 Prozent und einer Staatsausgabenquote von 50 Prozent des BIP rund 13 Prozent des Budgets ausmachen werden.

Die Europäische Zentralbank (*ECB* 2010: 89) hat vor dem Hintergrund der Finanzkrise und auf Basis unterschiedlicher Primärsaldenentwicklungen verschiedene Stabilitätsszenarien für den Euro-Raum berechnet. Auch hier ist der Möglichkeitsraum für die Schuldenentwicklung in den nächsten 15 Jahren – je nach Konsolidierungsanstrengungen – sehr unterschiedlich. Ein Szenario sieht eine Verbesserung des Primärsaldos von 0,5 Prozent des BIP pro Jahr vor bis ein ausgeglichener Haushalt vorliegt. Dies würde über 10 Jahre hinweg (zur Zeit liegt das Primärdefizit bei -3,7 Prozent im Euroraum) einen stetigen Konsolidierungsfortschritt bedeuten. Das Referenzszenario der EZB sieht keine Konsolidierung vor. Im ersten Szenario wird der Spitzenwert der Schuldenquoten im Jahr 2012 mit 97,2 Prozent des BIP erreicht, im zweiten Szenario liegt man – bei stetig steigenden Schuldenquoten – bei 150 Prozent des BIP im Jahr 2026.

Diese Simulationen basieren auf schuldenarithmetischen Zusammenhängen, bei denen gezeigt wird, dass es „Grenzwerte der Verschuldung“ gibt. Dieses „Domar-Modell“ (*Domar* 1944; *Blaas/Matzner* 1981: 118ff.; *Schlesinger/Weber/Ziebarth* 1993: 21ff.) ermöglicht es, den Einfluss verschiedener makroökonomischer Größen auf den Schuldenstand zu beurteilen. Die Verschuldungsquote (D/Y) tendiert (für t gegen unendlich) in einem Modell mit Inflation gegen folgenden Grenzwert:

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \frac{D}{Y} = \frac{a}{w + p}$$

Mit: D = Nominelle Staatsschulden,
 Y = Nominelles Bruttosozialprodukt,
 a = Anteil der Kreditaufnahme am Volkseinkommen,
 p = Inflationsrate,
 w = Wirtschaftswachstum

Entscheidend für diese Betrachtung ist das Verhältnis von Nettokreditaufnahme und Wirtschaftswachstum. In Tabelle 3 sind die Entwicklungen für den Euro-Raum sowie verschiedene Volkswirtschaften und ihre jeweiligen historischen Parameter für die 16 Jahre 1996 bis 2011 dargestellt. Es zeigt sich der zentrale Einfluss des Wirtschaftswachstums (USA, Griechenland) als die notwendige Stellgröße zur Konsolidierung der Haushalte, da zumindest im Euro-Raum die Geldentwertung als „Sanierungsoption“ ausfällt. Allerdings dürfte gerade im Fall von Griechenland auch die Begrenztheit solcher Berechnungen auffallen, da für das kommende Jahr ein Defizit von 10 Prozent, ein Wirtschaftswachstum von 1,6 Prozent und eine Inflationsrate von 1,6 Prozent von der OECD geschätzt werden. Extrapoliert man diese Werte, so erwartet Griechenland 2021 eine Schuldenquote von 180 Prozent und 2036 von 199,7 Prozent des BIP. Für den Euro-Raum liefern die langfristigen Durchschnittswerte für die Mittel- und Langfrist eine nahezu konstante Schuldenquote. Verwendet man allerdings auch hier die aktuellen Schätzdaten für 2011 ($a = 6,2$, $w = 1,7$, $p = 0,7$) als Maßstab, dann liegen die Prognosen der Schuldenquoten für 2021 bei 128,4 und für 2036 bei 167,7 Prozent. Diese Werte entsprechen somit sehr exakt den aktuellen Prognosen der Europäischen Zentralbank für den Euro-Raum, falls die Regierungen keine Konsolidierungsanstrengungen unternehmen (*ECB* 2010: 88ff.).

Tabelle 3: Entwicklungen der Schuldenstandsquote
(Simulationen nach dem Domar-Modell)

	Werte	Schuldenstands- quote 2011	Schuldenstands- quote 2021	Schuldenstands- quote 2036
Deutschland	a = 2,95, w = 1,14, p = 1,39	85,5	92,5	100,1
Frankreich	a = 3,96, w = 1,75, p = 1,56	99,2	105,0	110,8
Griechenland	a = 6,31, w = 3,03, p = 3,49	130,5	114,3	103,5
Japan	a = 6,29, w = 0,85, p = 0,12	204,3	245,4	300,0
USA	a = 3,76, w = 2,60, p = 2,35	99,5	90,4	82,9
Euro-Raum	a = 3,20, w = 1,16, p = 1,82	93,2	93,1	93,1

Anmerkungen: Simulationen auf Basis der Durchschnittswerte im Zeitraum 1996 bis 2011 für die Entwicklung ab 2011 (Datengrundlage sind die Werte des OECD-Economic Outlook).

Die ausgewiesene (explizite) Staatsschuld ist jedoch nur die „halbe Wahrheit“, denn sie erfasst nicht, was die nachfolgenden Generationen an Belastungen aus heutigen Zahlungsverprechen zu tragen haben (z.B. Pensionsverpflichtungen). Neben der expliziten ist demnach auch die Berechnung der impliziten Staatsverschuldung (über so genannte „intergenerationale Modelle“) von großer Bedeutung (*Besendorfer/Dang/Raffelhüschen* 2005). Dieser Ansatz will den Gegenwartswert der gesamten Staatsverschuldung erfassen. Dabei wird neben der in der Vergangenheit bereits aufgenommenen „expliziten“ Staatsschuld auch die „implizite“ Staatsschuld berücksichtigt – oder genauer gesagt: die Bilanz aller zukünftigen Ausgaben und Einnahmen. Die Ergebnisse hängen zwar sehr von den Annahmen ab, aber immerhin lassen sich so die Lasten aus Pensionsversprechen und „versteckten“ Ansprüchen abschätzen. Der Sachverständigenrat schätzte 2003 in seinem Jahresgutachten die implizite Verschuldung auf mehr als 270 Prozent des BIP (*Sachverständigenrat* 2003), sodass zusammen mit der expliziten Staatsverschuldung die zukünftigen Schulden – auch bedingt durch die Finanzkrise – deutlich höher sein werden.

Nachdem die langfristigen Durchschnitte somit eher konservative Simulationen bzw. Schätzungen des Domar-Modells begünstigen, führen kürzere aktuelle Durchschnittswerte bzw. die aktuellen Jahresdaten zu einer deutlichen mittel- und langfristigen Verschuldungserhöhung. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Schuldenkrise verschiedener Mitgliedsländer des Euro-Raumes und des deutlichen Rückganges der Wirtschaftswachstumsraten liegen die „aktuellen“ Langfristgrenzen der Verschuldung deutlich über denen in Tabelle 3.

4. Determinanten der Policy-Reaktionen

Welche Faktoren erklären die Varianz der unterschiedlichen Policy-Reaktionen? Auf Grundlage der Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (*Schmidt* 1993, 2000, *Wagschal* 2005: 34f.) gehen wir davon aus, dass sich Unterschiede in den Policy-Reaktionen auf Pfadabhängigkeiten sowie sozio-ökonomische, politisch-institutionelle, parteipolitische und internationale Erklärungsfaktoren zurückführen lassen. Zudem liegt die Vermutung nahe, dass funktionalistische Größen wie die Größe und Bedeutung des Finanzsektors einen (erhöhenden) Effekt auf die Konjunkturpakete hatten. Wir erwarten dabei keinen einheitlichen Effekt der Faktoren auf die unterschiedlichen abhängigen Variablen, also den Gesamtumfang der Policy-Reaktionen sowie die Aufteilung in Ausgaben- oder Steuermaßnahmen (vgl. Tabelle 1). In Tabelle 4 sind die einzelnen Faktoren

der verschiedenen Schulen sowie das erwartete Vorzeichen für die multivariate Regressionsanalyse dargestellt. Dabei hat, aufgrund der Kodierung der abhängigen Variablen, ein negatives Vorzeichen eine Erhöhung des Konjunkturpaktes (und damit des Defizites) zur Folge.

Tabelle 4: Potenzielle Erklärungsfaktoren und ihre Einflussrichtung

Erklärungsfaktoren und ihre Einflussrichtung					
<i>Sozio-ökonomische Faktoren</i>	<i>Institutionelle Faktoren</i>	<i>Parteipolitische Faktoren</i>	<i>Internationale Faktoren</i>	<i>Funktionalistische Faktoren</i>	<i>Pfadabhängigkeit</i>
Niveau des MISE-RY-Index bzw. der Arbeitslosigkeit (-)	Anzahl der Parteien in der Regierung (- / ?)	Stärke bzw. Vorkommen Linksreregierungen (-)	Internationale Handelsverflechtung (+)	Anteil der Beschäftigten im Kredit- und Versicherungsgewerbe (-)	Schuldenquote (+)
Rückgang des Wirtschaftswachstums (-)	Vetospieler-Index (? / +)	Stärke bzw. Vorkommen Rechtsregierungen (+)	Anteil der Exporte / Importe am BIP (+)	Anteil Kredit- und Versicherungsgewerbe am BIP (-)	Sozialausgabenquote (+)
Anstieg der Arbeitslosigkeit (-)	Mitgliedschaft in der EU bzw. Euroraum (-)	Stärke bzw. Vorkommen Mittlere-regierungen (?)		Starke Bankenregulierung (+)	Konsolidierungsperformance der Vergangenheit (-)
Größe der Bevölkerung (-)	Liberaler Wohlfahrtsstaat bzw. VoC (+)				Staatsquote (?, -)
Altersquotient der Bevölkerung (+)	Nähe zum Wahltermin, Wahltermin in 2008/09 (-)				
Wohlstandsniveau, BIP pro Kopf (-)	Executive Parteien Dimension (Lijphart 1999) (?, -) Föderal-Unitarische Dimension (Lijphart 1999) (?, +)				

Anmerkungen: Die erwartete Einflussrichtung folgt der Einflussrichtung „eine Erhöhung der unabhängigen Variable X hat einen (-) negativen Anstieg der abhängigen Variablen Y zur Folge, d.h. die Policy-Reaktion wird stärker“. Für die Analysen wurden die Variablen teilweise logarithmiert. ? = es kann keine klare Einflussrichtung angegeben werden bzw. es liegen evtl. gegenläufige Wirkmechanismen vor.

Für die sozioökonomischen Faktoren wird für die Kausalbeziehung davon ausgegangen, dass ein hoher oder sich verschärfender ökonomischer Problemdruck einen höheren Handlungsdruck erzwingt und damit die Konjunkturpakete in der Krise um so größer sein dürften. Für die Größe der Bevölkerung gilt – wie bereits oben ausgeführt –, dass große Länder einen stärkeren Anreiz für Eingriffe haben. Auch reichere Länder haben *ceteris paribus* mehr Ressourcen bzw. eine höhere Wahrscheinlichkeit später mehr Steuern einzuhoben, weshalb sie in der Krise auch aktiver sein können. Im Hinblick auf den Altersquotienten wird eine Budgetkonkurrenz angenommen. Durch das elektorale Gewicht dieser Gruppe werden Maßnahmen zu ihren Lasten (und hierzu zählen Konjunkturprogramme) eher unwahrscheinlicher. Zudem dürften – unter sonst gleichen Umständen – mehr Ressourcen für Soziales festgelegt sein.

Die Anzahl der Parteien an der Regierung kann unterschiedlich gedeutet werden. Im Sinne der Vetospielerlogik (*Tsebelis* 2002) sind sie als Vetospieler zu zählen, weshalb Konjunkturpakete bei mehr Regierungsparteien niedriger ausfallen dürften. In der Logik

von *Wagschal* (1999, 2005, vgl. auch *Birchfeld/Crepaz* 1998) können Vetospieler auch in kompetitive und konsensuale Vetospieler unterschieden werden. Die meisten der existierenden Vetospielerindizes sind dabei additive Institutionenindizes, wie etwa auch derjenige von *Tsebelis*.⁷ Eine genaue Untersuchung zeigt jedoch eine starke Abhängigkeit von der Zahl der Parteien an der Regierung. Bei *Tsebelis* sind die Parteien in der Regierung der wichtigste Bestandteil seines Vetospielerindikators, da in ihm die größte Variation zwischen den Ländern stattfindet. Die Zahl der Parteien an der Regierung bestimmt somit maßgeblich die Größe des Vetospielerindikators von *Tsebelis* (für die Periode von 1945 bis 2000 beträgt $r = 0,93$). Koalitionstheorien, die auf spieltheoretischen Überlegungen basieren, können hierbei als Grundlage dienen. Da diese ersten Ansätze zunächst politikblind waren, wurde als weiterer Aspekt in räumlichen Modellen die politische Distanz (und damit *Policies*) hinzugefügt.⁸ Es hat sich gezeigt, dass die nicht-politikblinden Theorien besser geeignet sind, Koalitionsbildungsprozesse zu erklären. Somit stellt die ideologische Nähe von Parteien – neben dem reinen Machtmaximierungsargument – einen wichtigen Prädiktor dar. Dies ist insbesondere für den Status der kollektiven Akteure Koalitionspartner im Falle von Mehrparteienregierungen von Relevanz. Somit handelt es sich hier um konsensuale Vetospieler, die zumeist eng aneinander gekoppelt sind. Nur in den seltensten Fällen dürfte es sich um kompetitive Vetospieler in Koalitionsregierungen handeln, wie etwa im Fall der Koalition zwischen Kommunisten und Konservativen in Griechenland Ende der 1980er Jahre. Die zweite Sichtweise zu der Zahl der Parteien ist die Interpretation als Rentseeker. Damit würde man größere Krisenpakete bei einer höheren Zahl von Regierungsparteien erwarten.

Haben Regierungen ihre Konjunkturpakete in den Krisenjahren 2008/09 verabschiedet, so könnten sie geneigt sein einen „politischen Konjunkturzyklus“ auszunutzen. Neben der Bekämpfung der Krise könnten auch Nebenzwecke zur Sicherung des Wahlerfolgs in den Paketen „versteckt“ worden sein. Zahlreiche sozialpolitische Elemente in den Maßnahmenprogrammen sprechen durchaus für diese Sichtweise. Unter dem Deckmantel einer krisengetriebenen, keynesianischen Fiskalpolitik wird somit vor den Wahlen noch stärker expandiert, um (a) die eigene Wiederwahl zu sichern und/oder (b) andere Politikziele zu verwirklichen.

Die Parteiendifferenztheorie würde bei Linksregierungen, die zudem der keynesianischen Logik verhaftet sind, stärkere Wirtschaftseingriffe unterstellen, während Rechtsregierungen geringere Eingriffe vornehmen. Mitte-Regierungen würden – so die Logik dieses räumlichen Politikmodells – in der Mitte liegen. Ebenso würde man liberalen Wohlfahrtsstaaten eine geringere Eingriffstiefe unterstellen.

Als besondere funktionalistische Kategorie werden der Anteil des Finanzmarktes bzw. des Bankensektors an der gesamten Wertschöpfung (BIP) verwendet. Als alternativer Indikator wird darüber hinaus der Anteil der Beschäftigten im Finanzmarktsektor an der Gesamtbeschäftigung berücksichtigt. Dabei wird ein stärkerer Eingriff bei einer größeren Abhängigkeit vom Finanzmarkt unterstellt.

Als Globalisierungsindikatoren werden die internationale Handelsverflechtung, gemessen über den Anteil der Importe und Exporte berücksichtigt. Je stärker die Einbindung in den Weltmarkt, desto geringer wirksam sind heimische Konjunkturpakete. Im Extremfall sind diese sogar völlig unwirksam. Kleine, hoch verflochtene Länder haben damit kaum einen Anreiz eigene Konjunkturpakete aufzulegen.

Als Indikatoren der Pfadabhängigkeit werden die Staatsschuldenquote, die Staatsquote sowie Indikatoren der Konsolidierungsperformanz in der Vergangenheit verwendet.

Wir gehen überdies davon aus, dass Sozialausgaben als automatische Stabilisatoren der Binnennachfrage zudem eine entscheidende Rolle für die Struktur der Policy-Reaktionen spielen. Wir erwarten also auch einen Effekt der Struktur des Wohlfahrtsstaates. *Dolls* u.a. (2009) finden in ihrem Arbeitspapier allerdings keine empirischen Belege für diese Annahme: Zwischen der Größe der diskretionären Maßnahmen und dem Einkommenskorrekturreffekt von automatischen Stabilisatoren bestehe keine Korrelation. Allerdings kommt das Papier zu dem Ergebnis, dass Länder mit höherer Staatsverschuldung sowie offenen Volkswirtschaften kleinere Konjunkturpakete verabschiedet haben. Diese Ergebnisse entsprechen unseren theoretischen Erwartungen für die Untersuchung.

In Tabelle 5 sind die Befunde für die untersuchten Variablen dargestellt. Die abhängige Variable Gesamtumfang aller fiskalischen Maßnahmen wird vor allen Dingen durch sozio-ökonomische Faktoren erklärt. Als durchweg signifikante Größe erweist sich die (logarithmierte) Größe eines Landes. Das negative Vorzeichen weist darauf, dass bevölkerungsreiche Länder deutlich stärker expansive Maßnahmen vorgenommen haben als kleine Länder. Zweitens erweist sich die bereits bestehende Staatsschuld als wichtiger Einflussfaktor. Je größer die bestehende Verschuldung, desto geringer ist der Spielraum für expansive Fiskalmaßnahmen. Zudem zeigt sich, dass die Regierungen auch auf die Nähe des Wahltermins reagiert haben. Länder, die eine Wahl in 2008 bzw. 2009 hatten, waren deutlich aktiver, als Regierungen, die keine Wahl zu absolvieren hatten und insofern auch nicht der Gefahr des Machtverlustes ausgesetzt waren.

Die Einbindung in den Weltmarkt ist wie erwartet von Relevanz (allerdings nur als logarithmierte Größe), was zu den theoretischen Erwartungen passt. Als erklärungskräftige Größe zeigt sich darüber hinaus noch der Misery-Index, wobei das Vorzeichen nicht der erwarteten Richtung entspricht. Ein hoher Misery-Index, das heißt ein hoher Problemdruck gemessen über hohe Arbeitslosigkeit und eine hohe Inflationsrate, hat eine zurückhaltende Aktivität der Regierung in der Wirtschaftskrise zur Folge. Aufgrund der Problemdruckhypothese würde man jedoch das genaue Gegenteil vermuten und einen stärkeren Eingriff erwarten. Dieses Bild wird auch bei den alternativen Operationalisierungen, z.B. die Veränderung der Arbeitslosigkeit, bestätigt.

Parteilpolitische Faktoren erweisen sich bei der Erklärung des Gesamtumfangs der Krisenmaßnahmen zumeist als unbedeutend, bis auf die Stärke der Mitteparteien. So besteht kein parteipolitischer Einfluss weder mit einer Rechtspartei im Amt noch mit der Stärke der Linksparteien. Insbesondere der Effekt der Mitteparteien, sonst wenig bedeutend in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, ist erklärungsbedürftig. Zwei Argumentationen bieten sich an: zum einen ist die dominante Christdemokratie in dieser Kategorie über die Zeit deutlich etatistischer geworden, so die Auswertungen der Party Manifesto Daten und ist neben der Sozialdemokratie die Parteienfamilie, die den Wohlfahrtsstaat befördert hat. Dieser Trend der Sozialdemokratisierung führt auch zu stärkerem Staatsinterventionismus. Zum anderen decken die Mitte-Parteien am ehesten den Median-Wähler ab, so dass es sich hier vor allem um eine Responsivität der Mitteparteien gegenüber den Präferenzen des Median-Wählers und ihrer Kernklientel handeln könnte.

Tabelle 5: Bestimmungsfaktoren der Größe von Konjunkturpaketen
(Abhängige Variable: Gesamtumfang der diskretionären fiskalpolitischen
Maßnahmen 2008 bis 2010)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Konstante	4,13 (1,02)	1,72 (0,4)	2,41 (0,46)	7,53 (1,57)	-10,54 (-1,30)
Logarithmierte Bevölkerungszahl	-2,93 (-3,5)***	-2,96 (-3,61)***	-2,94 (-2,7)**	-3,07 (-3,68)***	-2,51 (-2,70)**
Staatsschuldenquote (in% des BIP)	0,05 (3,04)***	0,05 (3,13)***	0,04 (2,08)**	0,06 (3,29)***	0,07 (4,28)***
Misery-Index (Inflationsrate plus Arbeitslosenquote)	0,46 (2,42)**	0,5 (2,63)**	0,47 (2,09)**	0,47 (2,47)**	
Wahltermin während der Krise (zwischen 2008 und 2010)	-2,28 (-2,17)**	-2,2 (-2,13)**		-2,70 (-2,48)**	-2,78 (-2,79)**
Additiver Vetospielerindex			0,2 (0,51)		0,22 (0,79)
Anteil der Beschäftigung im Finanzsektor an der gesamten Beschäftigung		0,68 (1,40)			
Anzahl der Parteien an der Regierung			0,19 (0,39)		
Veränderung der Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahr (in%)					0,08 (2,41)**
Öffentliche Sozialausgaben in% des BIP (Mittelwert 2000-2005)				-0,14 (-1,29)	
Logarithmiertes Außenhandelsaldo					3,98 (3,08)***
Kabinettsitzanteil zentristischer bzw. christdemokratischer (Mitte-)Parteien					-0,07 (-3,20)***
Adj. R ²	0,475	0,496	0,305	0,489	0,605
F-Statistik	7,10***	6,31***	3,28***	6,17***	6,69***
N	28	28	27	28	27

Anmerkungen: Die Werte sind die unstandardisierten Regressionskoeffizienten; t-Statistik in Klammern: * = signifikant auf 10%-Niveau, ** = signifikant auf 5%-Niveau, *** = signifikant auf 1%-Niveau (zweiseitige Fragestellung beim Hypothesentest). In keiner Gleichung liegt Multikollinearität vor (VIF-Wert ist stets kleiner als 2,0). Die abhängige Variable hat ein negatives Vorzeichen, wenn sich die Konjunkturpakete – wie in den meisten Ländern – negativ auf den Budgetsaldo auswirken. Die Koeffizienten sind daher so zu lesen, dass ein höherer Wert einer Variablen mit negativem Regressionskoeffizienten unter sonst gleichen Bedingungen die Größe des Konjunkturpaketes erhöht; eine Erhöhung des Wertes einer Variable mit einem positiven Regressionskoeffizienten senkt dagegen den Umfang des Konjunkturpaketes.

Der Einfluss von Institutionen ist in der Krisenbewältigung eher gering. Der additive Vetospielerindex, der sich zusammensetzt aus einem starken Bikameralismus, der Existenz eines Föderalstaates, eines starken Verfassungsgerichts sowie eines ausgebauten direktdemokratischen Instrumentariums, zeigt für die Gesamtaktivität der einzelnen Staaten keinen Effekt. Eine alternative Operationalisierung des Vetospielgedankens (*Tsebelis* 2002) wäre die exekutive Parteiendimension von *Lijpart* (1999). Aber auch diese Variable erweist sich nicht als erklärungskräftig. Die Unterscheidung zwischen konsensualen und kompetitiven Vetospielern (*Wagschal* 1999; 2005) ist für den Gesamtumfang kein signifikanter Erklärungsfaktor. Unter konsensualen Vetospielern versteht man vor allem Koalitionsparteien in einer Regierung, die ein gemeinsames Machterhaltungs- und Wiederwahlinteresse verfolgen. Inkludiert man die Zahl der Parteien in den Vetospielerindex, so hat auch diese ergänzte Vetospielervariable keinen Einfluss auf die gesamten Fiskalaktivitäten, ebenso wie diese Variable allein. Auch die Mitgliedschaft im Euroraum bzw. in der Europäischen Union ist in den multivariaten Regressionsmodellen ohne Erklärungskraft.

Die beiden Variablen, die die Abhängigkeit eines Staates von der Finanzmarktgröße operationalisieren (Anteil der Wertschöpfung bzw. Beschäftigungsabhängigkeit) erweisen sich beide als insignifikant, was angesichts der öffentlichen Diskussion doch überrascht.

Die multivariate Regressionsanalyse unterstellt kurze Kausalketten. Komplexere Modelle berücksichtigen Konditionaleffekte, die über Interaktionsterme modelliert werden können. In Tabelle 6 sind zwar keine solchen Interaktionseffekte dargestellt, jedoch wurden verschiedene Interaktionen (z.B. Wahlen und parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, Vetospieler und parteipolitische Zusammensetzung der Regierung) die theoretisch Sinn machen geschätzt. Diese waren jedoch alle für diese abhängige Variable insignifikant.

Den Gesamtumfang der Policy-Reaktionen kann man weiter nach Ausgaben und Steuermaßnahmen unterscheiden. Generell kann man für die Analyse der Ausgaben ähnliche Befunde feststellen wie für die Gesamtmaßnahmen, wobei die Erklärungskraft der Modelle 1-5 aus Tabelle 5 generell geringer ist und verschiedene Faktoren insignifikant werden.

Einige Unterschiede ergeben sich jedoch wenn man die Steuermaßnahmen analysiert. Hier liegt zunächst die Erklärungskraft der statistischen Modelle deutlich höher als für die Gesamtmaßnahmen (vgl. Tabelle 7). Im wesentlichen sind die Ergebnisse identisch zu Tabelle 5, d.h. es dominieren als Erklärungsfaktoren (1) sozioökonomische Größen, wie die Bevölkerungsgröße und der Problemdruck (wieder mit dem „falschen“ Vorzeichen); (2) die Pfadabhängigkeit, die über einen hohen Schuldenstand den Handlungsspielraum restringiert und (3) der Wahlzeitpunkt, der eine Ausrichtung der Maßnahmen am Wahltermin belegt. Dennoch gibt es in den Ergebnissen von Tabelle 6 drei wichtige Unterschiede zu den Modellen in Tabelle 7:

1. Die Signifikanz der (kompetitiven) Vetospielervariable, bei gleichbleibender Insignifikanz der (konsensualen) Vetospielervariable „Anzahl der Parteien an der Regierung“.
2. Die Signifikanz eines Interaktionsterms, der den konditionalen Effekt des Wahltermins mit der Stärke von rechten bürgerlichen Parteien an der Regierung operationalisiert.
3. Die Verringerung der Signifikanz der Außenhandelsvariable, bei der zwar das korrekte Vorzeichen bestehen bleibt, aber die Signifikanzschwellen verfehlt werden.

Die Befunde der Vetospielervariablen führen nicht zu einer Zurückweisung der Vetospielertheorie, sondern bestätigen die Ausdifferenzierung dieses Ansatzes, wie sie bereits früher für die Steuerpolitik nachgewiesen wurde (*Hallerberg/Basinger* 1998, *Wagschal* 1999, *Wagschal* 2005: 188ff.). Zum einen kann damit das Argument aus der Koalitionsbildung gestützt werden, dass Koalitionspartner in der Regierung konsensuale Partner und nicht kompetitive Gegner sind. Und zum anderen zeigt sich der kompetitive VetoindeX gerade im Politikfeld „Steuern“ als hoch relevant. Gerade die Steuerpolitik unterscheidet sich durch oftmals bestehende erhöhte Zustimmungserfordernisse sowie die hohe Polarisierung im Politikfeld als paradigmatischer Untersuchungsgegenstand. Daher kann die Unterscheidung in kompetitive und konsensuale Vetospieler die Erklärungskraft der Vetospielertheorie auch bei den Steuermaßnahmen in der Finanz- und Wirtschaftskrise substantziell verbessern.

Tabelle 6: Bestimmungsfaktoren der Größe von steuerlichen Konjunkturmaßnahmen (Abhängige Variable: Gesamtumfang der steuerlichen Maßnahmen 2008 bis 2010)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Konstante	5,54 (3,03)***	4,45 ** (2,23)	7,17 (3,73)***	0,64 (0,14)	6,90 (3,67)***
Logarithmierte Bevölkerungszahl	-2,34 (-4,56)***	-2,51 (-4,82)***	-2,59 (-5,18)***	-2,24 (-4,18)***	-2,44 (-4,88)***
Staatsschuldenquote (in% des BIP)	0,04 (4,07)***	0,04 (3,81)***	0,04 (4,44)***	0,05 (4,83)***	0,04 (4,28)***
Wahltermin während der Krise (zwischen 2008 und 2010)	-1,81 (-2,88)***	-0,19 (-0,23)	-1,95 (-3,27)***	-1,81 (-3,10)***	-2,07 (-3,52)***
Additiver Vetospielerindex	0,44 (2,38)**	0,53 (2,88)***	0,43 (2,51)**	0,45 (2,71)**	0,48 (2,82)**
Kabinettsitzanteil zentristischer bzw. christdemokratischer (Mitte-)Parteien			-0,02 (-1,90)*	-0,03 (-2,47)**	-0,03 (-2,25)**
Kabinettsitzanteil rechter Parteien		0,04 (2,84)**			
Interaktionsterm Kabinettsitzanteil rechter Parteien und Wahltermin		-0,04 (-2,19)**			
Veränderung der Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahr (in%)	0,05 (2,67)**		0,04 (1,91)*	0,04 (2,24)**	0,05 (2,32)**
Logarithmiertes Außenhandelsaldo				1,14 (1,52)	
Liberales Wohlfahrtsstaatsregime					-0,99 (-1,42)
Adj. R ²	0,579	0,578	0,628	0,652	0,646
F-Statistik	7,87***	6,71***	8,02***	7,68***	7,53***
N	26	26	26	26	26

Anmerkungen: Die Werte sind die unstandardisierten Regressionskoeffizienten; t-Statistik in Klammern: * = signifikant auf 10%-Niveau, ** = signifikant auf 5%-Niveau, *** = signifikant auf 1%-Niveau (zweiseitige Fragestellung beim Hypothesentest). Außer in Gleichung 6 (VIF logbalance=2,7) liegt in keiner Gleichung Multikollinearität vor (VIF-Wert ist stets kleiner als 2,0). Die abhängige Variable hat ein negatives Vorzeichen, wenn sich die Konjunkturpakete – wie in den meisten Ländern – negativ auf den Budgetsaldo auswirken. Die Koeffizienten sind daher so zu lesen, dass ein höherer Wert einer Variablen mit negativem Regressionskoeffizienten unter sonst gleichen Bedingungen die Größe des Konjunkturpaketes erhöht; eine Erhöhung des Wertes einer Variable mit einem positiven Regressionskoeffizienten senkt dagegen den Umfang des Konjunkturpaketes. Liberales Wohlfahrtsstaatsregime: Typologie und Einstufung nach *Esping-Andersen* (1990), Korea wurde ebenfalls als liberal klassifiziert.

5. Zusammenfassung

Ziel dieses Beitrages war die Darstellung, Auswertung und Analyse der Konjunkturstützungsmaßnahmen, die von 28 OECD-Ländern im Zuge der größten Wirtschafts- und Finanzkrise nach dem Zweiten Weltkrieg verabschiedet und implementiert wurden. Damit wurden zwar nicht alle Stützungsmaßnahmen der Regierungen erfasst, da die Aktivitäten der Notenbanken, Garantieerklärungen für Banken und Rechtsveränderung nicht berücksichtigt wurden. Dennoch sind die hier untersuchten Maßnahmen die Kernbestandteile der Policy-Reaktionen auf die Finanzkrise.

Im deskriptiven Abschnitt wurde gezeigt, dass die große Variation der Nachfrageprogramme nur bedingt mit den verschiedenen Typologisierungsansätzen von Marktwirtschaften und Wohlfahrtsstaaten zusammenpasst. Dieser Befund wird dadurch gestützt,

dass diese Typologien in Mehrvariablenregressionen kaum etwas zur Erklärung der Varianz beitragen.

Auf Basis eines neuartigen Konsolidierungsindikators wurde im dritten Abschnitt gezeigt, dass die Wirtschaftskrise so stark wie nie zuvor auf die Konsolidierungsbemühungen von Regierungen eingewirkt hat. Der historische größte Verschuldungsanstieg in Friedenszeiten seit 2007 unterstreicht die Herausforderung der Wirtschafts- und Finanzkrise für die öffentlichen Finanzen. Darüber hinaus wurde auf Basis von Simulationsrechnungen gezeigt, dass mittel- und langfristig ein weiterer Verschuldungsanstieg zu erwarten ist, der durch die demographische Entwicklung, geringeres Wirtschaftswachstum und die nicht ausgewiesene (implizite) Verschuldung sich vermutlich sogar noch verstärken wird.

Schließlich wurden im Hauptteil der Untersuchung die Determinanten der Policy-Reaktionen der Nationalstaaten auf die Krise identifiziert. Dabei wurde nach dem Gesamtumfang sowie den Steuermaßnahmen differenziert. Im Wesentlichen haben sozio-ökonomische Faktoren, wie die Bevölkerungsgröße eines Landes oder die Höhe der Staatsschulden, die Möglichkeiten für ein keynesianisches Deficit-Spending verringert. Zudem ist ein wahltaktisches Ausrichten der Konjunkturpakete für die Varianz der Maßnahmen verantwortlich. Es zeigt sich daneben, dass der Problemdruck nicht stimulierend auf Höhe der Programme einwirkt, sondern diese kleiner werden lässt. Ferner wird wie erwartet deutlich, dass eine starke Weltmarkteinbindung die Anreize für große Konjunkturprogramme kleiner werden lässt.

Im Hinblick auf die parteipolitische Zusammensetzung wurde der stärkste Effekt bei den Mitteparteien (Liberale, nicht-christliche Mitte, Christdemokraten) identifiziert. Diese sind deutlich aktiver als die Linksparteien an der Regierung. Zudem kann für die Steuermaßnahmen ein Interaktionseffekt noch für rechte (v.a. konservative) Regierungsparteien beobachtet werden. Im Zusammenspiel mit Wahlen in der Krise haben auch rechte bürgerliche Regierungen große Konjunkturprogramme aufgelegt. Schließlich zeigt sich noch ein kompetitiver Vetospielerindex zur Erklärung der Steuermaßnahmen als hoch signifikant.

Die Befunde stehen somit in Teilen gegen die „traditionellen“ Befunde der Staatstätigkeitsforschung, nachdem bürgerliche (und vor allem liberale) Parteien eher für einen geringen Staatsinterventionismus eintreten. Auch der klare Effekt von Wahlen ist angesichts der sonst schwachen Evidenz für einen politischen Konjunkturzyklus bemerkenswert. Schließlich wird in der Krise nun auch deutlich, dass die Verschuldungspolitik der Vergangenheit den Handlungsspielraum von Regierungen massiv einengt.

Anmerkungen

- 1 Der Internationale Währungsfonds (*IWF* 2009a) hat auch die Fiskalpolitik in (osteuropäischen) Schwellenländern untersucht, die in diesem Beitrag aber nicht berücksichtigt werden.
- 2 Fiskalische Impulse haben in den EU-Daten ein positives Vorzeichen, bei der OECD ein negatives Vorzeichen, daher ist der Zusammenhang hier negativ.
- 3 Sie simulieren einen Einkommenschock (das Bruttoeinkommen sinkt für alle um fünf Prozent) und einen Beschäftigungsschock (die Arbeitslosenquote steigt um fünf Prozent). Ihre Berechnungen zeigen, dass die Wirkungen des Einkommens- und vor allem des Beschäftigungsschocks in Europa durch automatische Stabilisatoren stärker absorbiert werden als in den Vereinigten Staaten. Der Hauptgrund für die Unterschiede zwischen den USA und Europa beim Beschäftigungsschock sind Arbeitslosenversicherungssysteme in Europa. Das verfügbare Einkommen wird geglättet und dadurch die Nachfrage stabilisiert. Allerdings unterscheidet sich der Stabilisierungseffekt durch automatische Stabilisatoren innerhalb der europäi-

- schen Wohlfahrtsstaaten und hängt u.a. stark vom verfügbaren Haushaltseinkommen ab. Generell haben ost- und südeuropäische Länder geringere automatische Stabilisatoren.
- 4 Als Grundlage für dieses Argument kann die Theorie der Neuen Ökonomischen Geographie (*Krugman* 1991) dienen. Ein Grundgedanke dieser Denkrichtung sind so genannte Agglomerationsvorteile, die in reichen, dicht besiedelten Ländern entstehen und die der Staat leichter abschöpfen kann.
 - 5 Alternativ kann man noch dreijährige Untersuchungszeiträume verwenden, die weniger sensitiv auf Schwankungen reagieren (vgl. *Wagschal* et al. 2009).
 - 6 Einen Überblick über die Studien und Ansätze geben *Wagschal* und *Wenzelburger* (2008: 17ff) sowie *Wagschal* u.a. (2009: 52ff) und *Wenzelburger* et al. (2009).
 - 7 Mit den von *Tsebelis* (2002), *Schmidt* (1996, 2000), *Colomer* (1996), *Wagschal* (1999, 2005) sowie von *Huber*, *Ragin* und *Stephens* (1993) entwickelten Vetospielerindikatoren sind insgesamt sieben Indizes vorhanden. Der hier verwendete Index basiert auf einer Addition der Stärke des Bikameralismus, der Verfassungsgerichtsbarkeit, der Direktdemokratie und des Föderalismus. Datenquelle ist der CPDS von *Armingeon* u.a. (2009).
 - 8 Insgesamt können sechs Theorien unterschieden werden, wovon jeweils drei den beiden Richtungen zuzurechnen sind: „Notwendige Partner“ (minimal winning coalitions), „Geringste Grösse“ (minimum size coalitions), „Geringste Zahl“ (bargaining proposition), „Geringste ideologische Distanz“ (minimal range), „Ideologisch verbundene Koalitionen“ (minimal connected winning), „Medianabgeordneten-Ansatz“ (policy-viable coalitions).

Literatur

- Alesina, Alberto/Ardagna, Silvia*, 1998: Tales of fiscal adjustments – Why they can be expansionary, in: *Economic Policy* 13/27, S. 488-545.
- Altwater, Elmar*, 2009: Die Finanzkrise ist eine Systemkrise des Kapitalismus, in: *Leviathan*, 37/2, S. 197-210.
- Almunia, Miguel/Bénétrix, Agustín/Eichengreen, Barry/O'Rourke, Kevin, H./Rua, Gisela*, 2010: From Great Depression to Great Credit Crisis. Similarities, differences and lessons, in: *Economic Policy*, 25/62, S. 219-265.
- Amable, Bruno*, 2003: *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Armingeon, Klaus/Engler, Sarah/Potolidis, Panajotis/Gerber, Marlène/Leimgruber, Philipp*, 2010: *Comparative Political Data Set 1960-2008*, Institute of Political Science, University of Berne.
- Barrell u.a.*, 2009: Evaluating Policy Reactions to the Financial Crisis, in: *National Institute Economic Review*, 207, S. 39-42.
- Besendorfer, Daniel/Phuong Dang, Emily/Raffelhüschen, Bernd*, 2006: Schulden und Versorgungsverpflichtungen der Länder: Was ist und was kommt?, in: *Wirtschaftsdienst*, 86/9, S. 572-579.
- Birchfeld, Vicki/Crepez, Markus*, 1998: The impact of constitutional structures and collective and competitive veto points on income inequality in industrialized countries, in: *European Journal of Political Research* 34/21, 75-200.
- Blaas, W./Matzner, E.*, 1981: Nachlassendes wirtschaftliches Wachstum und Staatsverschuldung, in: *Simmert, Diethard B./Blaas, Wolfgang* (Hrsg.): *Staatsverschuldung kontrovers*, Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, S. 118-136.
- Bloss, Michael/Häcker, Joachim* (Hrsg.), 2009: *Von der Subprime-Krise zur Finanzkrise. Immobilienblase: Ursachen, Auswirkungen, Handlungsempfehlungen*, München: Oldenbourg.
- Brandner, Peter*, 2003: Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens – Lehren für nachhaltige Konsolidierungen?, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 50/2, S. 183-204.
- Cecchetti, Stephen G.*, 2009: Crisis and Responses: The Federal Reserve in the Early Stages of the Financial Crisis, in: *Journal of Economic Perspectives*, 23/1, S. 51-75.
- Claessens, Stijn/Kose, M. Ayhan/Terrones, Marco E.*, 2008: What Happens During Recessions, Crunches, and Busts?, IMF Working Paper 08/274.
- Claessens, Stijn/Dell'Ariccia, Giovanni/Igan, Deniz/Laeven, Luc*, 2010: Cross-country experiences and policy implications from the global financial crisis, in: *Economic Policy*, 25/62, S. 267-293.

- Coenen, Günter/Erceg, Christopher/Freedman, Charles/Furceri, Davide/Kumhof, Michael/Lalonde, René/Laxton, Douglas/Lindé, Jesper/Mourougane, Annabelle/Muir, Dirk/Mursula, Susanna/Roberts, John/Roeger, Werner/de Resende, Carlos/Snudden, Stephen/Trabandt, Mathias/in't Veld, Jan, 2010: Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models, IMF Working Paper No. 10/73.
- Colomer, Josep, M., 1996: Introduction, in: *Colomer, Josep M.* (Hrsg.): *Political Institutions in Europe*, London: Routledge, S. 1-17.
- Cooper, George, 2008: The origin of financial crises. Central banks, credit bubbles and the efficient market fallacy, Petersfield: Harriman House Publishing.
- Crouch, Colin, 2009: Vom Urkeynesianismus zum privatisierten Keynesianismus – und was nun?, in: *Leviathan*, 37/2, S. 318-326.
- Dolls, Mathias/Fuest, Clemens/Peichl, Andreas, 2009: Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe, CESIFO WORKING PAPER NO. 2878.
- Domar, Evsey D., 1944: The "Burden of the Debt" and the National Income, in: *The American Economic Review*, 34/4, S. 798-827.
- ECB, 2010: *Monthly Bulletin*, 3, Frankfurt a. M.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- EU-Commission, 2009a: Public finances in EMU – 2009, *European Economy*, 5, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EU-Commission, 2009b: *Sustainability Report 2009*. *European Economy*, 9, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Glomb, Wolfgang, 2010: Exitstrategien aus den Staatsschulden, in: *Wirtschaftsdienst*, 90/3, S. 185-191.
- G20, 2009a: London Summit – Leaders' Statement, 2 April 2009.
- G20, 2009b: The Global Plan for Recovery and Reform, in: <http://www.g20.org/Documents/final-communique.pdf>, Zugriff am 01.03.2010.
- Hall, Peter A./Gingerich, Daniel W., 2004: Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy. An Empirical Analysis, MPIfG Discussion Paper 04/5.
- Hall, Peter A./Soskice, David, 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism, in: *Hall, Peter A./Soskice, David* (Hrsg.): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, S. 1-68.
- Hallerberg, Mark./Basinger, S., 1998: Internationalization and changes in tax policy in OECD countries: The importance of domestic veto players. *Comparative Political Studies* 31(3), S. 321-352.
- Huber, Evelyn/Ragin, Charles/Stephens, John D., 1993: Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State, in: *American Journal of Sociology (AJS)*, Volume 99, S. 711-749.
- IWF, 2009a: Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis, IMF Occasional Paper No. 269.
- IWF, 2009b: Review of Recent Crisis Programs, o.O.
- Katzenstein, Peter, 1987: *Small States in World Markets*, Ithaca und London, 1985.
- Korpi, Walter, 1978: Social Democracy in Welfare Capitalism-Structural Erosion, Welfare Backlash and Incorporation? Oder The working class in welfare capitalism : work, unions and politics in Sweden, London u.a.: Routledge Kegan Paul.
- Krugman, Paul R., 1991: *Geography and Trade*, Cambridge: MIT Press.
- Krugman, Paul R., 2009: *The return of depression economics and the crisis of 2008*. New York u.a.: Norton.
- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven: Yale University Press.
- Michele, Lenza/Huw, Pill/Lucrezia, Reichlin, 2010: Monetary policy in exceptional times, in: *Economic Policy*, 25/ 62, S. 295-339.
- Mountford, Andrew/Uhlig, Harald, 2009: What are the effects of fiscal policy shocks?, in: *Journal of Applied Econometrics*, 24/ 6, S. 960-992.
- Münchau, Wolfgang, 2008: *Vorbeben. Was die globale Finanzkrise für uns bedeutet und wie wir uns retten können*, München: Hanser.

- OECD, 2009a: OECD Economic Outlook 85, Paris: OECD.
- OECD, 2009b: Fiscal Packages across OECD Countries: Overview and Country Details, Paris: OECD.
- OECD, 2009c: The Financial Crisis: Reform and Exit Strategies, Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2010: Economic Outlook Database, Paris.
- Offe, Claus, 1972: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Reinhart, Carmen M./Rogoff, Kenneth S., 2009: This Time Is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises, Princeton: Princeton University Press.
- Reinhart, Carmen M./Rogoff, Kenneth S., 2010: From Financial Crash to Debt Crisis, NBER Working Paper 15795.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2003: Jahresgutachten 2003/04: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), 2008: Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Schäfer, Ulrich, 2009: Der Crash des Kapitalismus. Warum die entfesselte Marktwirtschaft scheiterte und was jetzt zu tun ist, Frankfurt am Main (u.a.): Campus.
- Schlesinger, Helmut/Weber, Manfred/Ziebarth, Gerhard, 1993: Staatsverschuldung ohne Ende? Zur Rationalität und Problematik des öffentlichen Kredits, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Schmidt, Manfred G., 1993: Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen, S. 371-393.
- Schmidt, Manfred G., 2000: Die sozialpolitischen Nachzüglerstaaten und die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe (Hrsg.), Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen. Frankfurt a.M./New York, S. 22-36.
- Shiller, Robert J., 2008: The subprime solution. How today's global financial crisis happened, and what to do about it, Princeton, NJ (u.a.): Princeton University Press.
- Sinn, Hans-Werner, 2009: Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist, Berlin: Econ.
- Sommer, Rainer, 2009: Die Subprime-Krise und ihre Folgen. Von faulen US-Krediten bis zur Kernschmelze des internationalen Finanzsystems, Hannover: Heise.
- Soros, George, 2008: Das Ende der Finanzmärkte – und deren Zukunft. Die heutige Finanzkrise und was sie bedeutet, München: Finanzbuch-Verlag.
- Tsebelis, George, 2002: Veto players: How political institutions work, Princeton: Princeton University Press.
- Wagenknecht, Sahra, 2008: Wahnsinn mit Methode. Finanzcrash und Weltwirtschaft, Berlin: Das Neue Berlin.
- Wagschal, Uwe et al. (Hrsg.), 2009: Konsolidierungsstrategien der Bundesländer: Verantwortung für die Zukunft, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Wagschal, Uwe, 1999: Schranken staatlicher Steuerpolitik: Warum Steuerreformen scheitern können, in: Busch, Andreas/Plümper, Thomas (Hrsg.), Nationaler Staat und internationale Wirtschaft, Baden-Baden: Nomos, S. 223-247.
- Wagschal, Uwe, 2005: Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Ursachen und Blockaden, Münster: Lit.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg, 2008: Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wenzelburger, Georg, 2009: The Analysis of Budget Consolidations: Concepts, Research Designs and Measurement, in: Journal of Social and Economic Measurement 2009/4, S. 269-291.
- Zaghini, Andrea, 2001: Fiscal adjustments and economic performing: a comparative study, in: Applied economics, 33/5, 613-624.
- Zeise, Lucas, 2008: Ende der Party. Die Explosion im Finanzsektor und die Krise der Weltwirtschaft, Köln: PapyRossa.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Uwe Wagschal, Universität Freiburg, Seminar für Wissenschaftliche Politik,
Werthmannstraße 12, 79085 Freiburg

E-Mail: uwe.wagschal@politik.uni-freiburg.de

Tim Jäkel, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Freiherr-
vom-Stein-Straße 2, D-67324 Speyer, E-Mail: jaekel@foev-speyer.de.

Daniel Mügge/Bart Stellinga

Absent alternatives and insider interests in post-crisis financial reform¹

Zusammenfassung

Der Mangel an Alternativen und Insiderinteressen in Finanzmarktreformen seit der Krise

Die Kreditkrise, ausgebrochen im Sommer 2007, hat gängige Regulierungsmodelle und die ihnen zugrunde liegenden politischen Institutionen grundsätzlich in Frage gestellt. Gemessen an der fundamentalen Kritik die seitdem an bestehenden Strukturen geäußert worden ist, sind die Reformambitionen westlicher Regierungen in diesem Bereich allerdings enttäuschend und geben kaum Hoffnung, dass der Bedrohung durch zukünftige Krisen ernsthaft begegnet wird.

Diese Beobachtung generiert die zentrale Frage dieses Beitrags: wie lassen sich die Reformschritte verschiedener Regierungen, und insbesondere deren begrenzter Umfang, erklären? Unsere Analyse konzentriert sich auf die Reformpositionen die vier Regierungen mit Schlüsselpositionen in globalen Finanzfragen (USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland) im Vorfeld der G20-Treffen 2009 eingenommen haben. Vier Regulierungsfeldern stehen dabei zentral: Rechnungslegungsstandards, Derivathandel, Bankenregulierung und Ratingagenturen. Der Beitrag nimmt dabei sowohl bemerkenswerte Überlappungen der Regierungspositionen sowie Unterschiede zwischen ihnen in den Blick. Vor allem letztere erlauben Rückschlüsse auf die treibenden Kräfte hinter Reformbemühungen.

Die Analyseergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Regierungen haben in internationalen Verhandlungen die Wettbewerbsinteressen ihrer nationalen Finanzdienstleister verteidigt. Das heißt nicht, dass Industrieinteressen durchgängig in politische Positionen übernommen worden sind – nicht selten haben neue Regeln Bankprofite eher geschmälert. Vielmehr ist es der relative Einfluss der neuen Regeln auf Wettbewerbsfähigkeit gewesen, verglichen mit ausländischen Firmen, der entscheidend war.

Gleichzeitig zeigt dieser Beitrag, dass die verschiedenen Regierungspositionen sich alle innerhalb

Abstract

The credit crisis that began in the summer of 2007 has fundamentally challenged much financial regulation and the political institutions that produced it. Measured against the criticisms that have been brought forth against previous financial governance, the extent of governments' overall reform ambitions has been disappointing, generating little hope that the threat of future crises is being tackled seriously.

Starting from this observation, this article asks: what explains governments' reform choices, and thus also their limited ambitions? To explore this question, this article focuses on the positions that four governments central to global financial regulation (the USA, the UK, Germany and France) have taken in advance of the G20 meetings in 2009 across four key issue areas in financial regulation: accounting standards, derivatives trading, credit ratings agencies and banking rules. It evaluates both the overlap between positions across domains and governments as well as the differences between them. Such variation, we argue, provides key clues to the overall drivers behind reforms – as well as their limits.

The overall picture that emerges can be summarized as follows: governments have been staunch defenders of their national firms' competitive interests in regulatory reforms. That has not necessarily meant that they followed industry preferences across the board – new rules that might dent profits were imposed in several cases. It has been the *relative* impact, compared to foreign competitors, that counted in reform positions, not the *absolute* impact.

As this article also shows, these differences of opinion have played out within the context and the limits of the overall debates about thinkable policy alternatives. In spite of fundamental criticisms of pre-crisis regulatory orthodoxy, convincing and coherent alternatives have been forthcoming slowly at

eines Rahmens bewegen, der auf ‚denkbare‘ Regulierungsalternativen begrenzt ist. Ungeachtet der Fundamentalkritik gegenüber dem seinerzeit gängigen Regulierungsparadigma, die nach der Krise laut geworden ist, mangelt es nach wie vor an überzeugenden, grundlegenden Alternativansätzen. Darum sind viele Reformvorschläge weniger radikal ausgefallen als die Kritik, isoliert betrachtet, nahegelegt hätte.

Schlagworte: Finanzmarktregulierung, private Akteure, Kreditkrise, Banken.

best. This has made reform proposals less radical than criticisms, seen on their own, might suggest.

Key words: Financial regulation; private actors; credit crisis; capture.

1. Introduction

The credit crisis that began in the summer of 2007 has fundamentally challenged much financial regulation and the political institutions that produced it (*Financial Services Authority* 2009; *High-Level Group on Financial Supervision in the EU* 2009; *The Warwick Commission on International Financial Reform* 2009; *Kessler* forthcoming 2010). Authors from widely differing backgrounds diagnosed flaws in pre-crisis regulatory thinking and attacked the intellectual core of the prevailing ‘regulatory liberalism’ (*Gamble* 2009, p. 153). Yet measured against these criticisms, the extent of governments’ overall reform ambitions has been disappointing, generating little hope that the threat of future crises is being tackled seriously.

This observation is the point of departure for this article: what explains governments’ reform choices (and thus also their limited ambitions)? To explore this question, we focus not only on shared government positions on necessary reforms but also on the differences between them. Such variation, we argue, provides key clues to the overall drivers behind reforms. It can be found both across countries and issue areas. France, for example, continues to favour more re-regulation than the UK. And while some countries seek restrictive rules for credit rating agencies or over-the-counter derivatives, others prefer fundamental reforms of accounting standards or the Basle capital adequacy regime. How can we account for these differences?

The overall picture that emerges can be summarized as follows: governments have been staunch defenders of their national firms’ competitive interests in regulatory reforms. That has not necessarily meant that they followed industry preferences across the board – new rules that might dent profits were imposed in several cases. It has been the *relative* impact, compared to foreign competitors, that counted in reform positions, not the *absolute* impact.

As this article also shows, these differences of opinion have played out within the context and the limits of the overall debates about thinkable policy alternatives. In spite of fundamental criticisms of pre-crisis regulatory orthodoxy, convincing and coherent alternatives have been forthcoming slowly at best. This has made reform proposals less radical than criticisms, seen on their own, might suggest.

This paper proceeds in four steps. The following section develops a rough yard-stick to allow a comparison of reform proposals and measures across policy domains. Section three details the argument in theoretical terms and locates it in contemporary debates about financial governance. Section four introduces the four policy domains central to

this article – accounting standards, capital adequacy rules, credit rating agencies regulation and derivatives regulation – and presents evidence on regulatory reform positions of the four countries that have arguably taken the most prominent roles in global reform debates: Germany, France, the UK, and the US. The choice for the four mentioned domains follows from their centrality in public debates about sources of the crisis and key areas for reform. At the same time, they exhibit variance across key dimensions that enable an evaluation of potential explanations. Naturally, post-crisis reform is a moving target as discussions continue both at the national level and in the G20 and other international forums. This article therefore concentrates on government reform positions at a key moment in the post-crisis reform trajectory: the preparations for the two G20 summits of 2009. It presents a snap-shot that allows us to understand better the drivers of the reform process, even if its ultimate results are yet unknown. Section five concludes and compares dynamics across the four policy domains.

2. An open door for regulatory reform

Leading liberal commentators such as *Martin Wolf* and *Wolfgang Münchau*, prominent financiers such as *George Soros*, and major policymakers like *Lord Turner*, head of the former British Financial Services Authority, have all voiced fundamental criticisms of the pre-crisis financial market order (*Soros* 2008; *Financial Services Authority* 2009; *Münchau* 2009). Drawing on the ideas of for example *John Maynard Keynes* (1964 [1936]; cf. *Best* 2004) and *Hyman Minsky* (2008 [1986]), many critics have questioned the soundness of the paradigm underpinning pre-crisis regulation. Much of the criticism has focused on ‘market-enhancing regulation’, which assumed markets’ efficiency and their propensity to discover optimal prices for financial assets given abundant liquidity and, crucially, sufficient information for market participants. Information asymmetries as a prime cause of market failure had to be rectified through regulation, just as intra-industry competition and liquidity might have to be supported through specific rules. With such props in place markets could be trusted to spawn an efficient and relatively stable financial system.

Critics have argued that markets are reflexive, meaning that market sentiment is inseparable from any ‘objective’ economic reality (*Soros* 2008). Valuations of financial assets should *reflect* observers’ judgements about future economic developments and other market participants’ perceptions. At the same time, these valuations and the investment decisions based on them *shape* future economic developments, for example by fuelling market bubbles or spurring productive investment. As *Keynes* already recognized, and as financial crises through the ages have demonstrated time and again (*Kindleberger* 1978; *Reinhart/Rogoff* 2009), the resulting subjectivity pushes financial markets towards destructive boom-bust patterns rather than towards equilibrium. Regulation to address these excesses would have to be ‘market-disciplining’ rather than market-enhancing.

The critics who have put reflexivity at the heart of their analyses of the financial crisis have seemingly opened the door to wholesale overhaul of policy in diverse financial market domains, including banking and derivatives regulation, the functioning of credit rating agencies and accounting standards. Based on such criticism and its prominence in public debates, one should expect that governments, eager to prevent future crises, would seek reforms that rectify the intellectual deficiencies of previous regulatory regimes.

When this article analyses variation across countries and policy domains, it therefore also focuses on the degree to which reform proposals depart from the regulatory liberalism that characterized pre-crisis policy and base new policy on an alternative regulatory paradigm that takes market reflexivity seriously.

3. Reform politics in crisis times

In some policy domains, reforms have already been introduced; new EU rules on credit rating agencies are one example. In many others discussions are ongoing. To the degree that governments have incentives to reconcile divergent positions through bodies such as the G20, or are even forced to do so in the context of the EU, eventual reforms will differ from governments' original preferences. This paper concentrates on these preferences, however, to understand to which degree fundamental reform is even considered in national capitals, irrespective of the limits that collective action problems may impose on its implementation. In this article's assessment of regulatory reform politics in crisis times, two strands of thinking provide most inspiration: dynamics of ideational change, and the importance of firms' competitive interests.

3.1 A lack of alternatives

The preceding section spelt out criticism of regulatory liberalism on the basis of an acknowledgement of financial markets' reflexivity. Such criticism is convincing and, with the benefit of hindsight, much more than just academic musing on the cognitive fundamentals and social construction of asset values and future expectations. *Hall* (1993), building on *Kuhn* (1962), laid out how fundamental policy change requires the previously dominant paradigm to have become dysfunctional. Faced with obstinate reality, it must have hit an intellectual cul-de-sac and ceased to provide explanations with its own former shortcomings. If ever there was a cognitive window of opportunity for a thorough rethink of financial governance, the credit crisis opened it widely. What we know about cognitive dynamics in economic policy would suggest radical reform to be possible, even if not necessarily likely.

At the same time, the possibility of alternative paradigm implementation cannot be assessed independent of the specific ideas newly put on the table. The indeterminacy of financial markets that the reflexivity paradigm highlights may make the formulation of convincing policy alternatives difficult. *Minsky* himself (2008 [1986]) saw no easy way out of the boom-bust cycle he described. To the degree that regulatory policy relies on objective assessments of adequate valuations – whether by credit rating agencies, banks' internal risk models, derivative valuations or through accounting standards – it is not obvious how policy could be formulated that remains true to market reflexivity. The question, then, is whether beyond criticisms of the status quo, advocates of an alternative view of financial market functioning have been able to sketch regulatory regimes that could serve as templates for the radical reforms that they demand. Their absence need not preclude radical reform, but off-the-shelf alternatives clearly make such changes easier. The availability or otherwise of such alternatives in regulatory debates could thus explain why in some domains we see fundamental reform proposals whereas marginal adaptations

dominate in others. In any case, it remains an open question whether the crisis in financial markets has engendered a regulatory rethink capable of generating far-reaching reform.

3.2 Competitive interests of firms

Variation across government responses may also stem from the competitive interests of national firms. The influence of firms' preferences on financial regulation and international agreements has been widely documented (*Sobel* 1994; *Underhill* 1997; *Oatley/ Nabors* 1998; *Kroszner/Strahan* 1999; *Mügge* 2006b; 2006a; forthcoming 2010b; *Gadinis* 2008). This literature documents that it is not primarily firms' short-term interest in boosting profits that counts – *absolute* benefits as it were. What matters most are the *relative* benefits firms derive from legal changes: do they fare better than their competitors?

There are good reasons to believe that the competitive interests of firms play a lesser role now than they did before the crisis. *Singer* (2004) for example argued that in international efforts at rule harmonization financial regulators face a trade-off between enhancing financial stability and tilting the terms of cross-border competition in favour of national firms. Following this line of reasoning, recent efforts to buttress the resilience of global finance through regulatory reform would reduce the weight of firms' competitive interests.

In addition, industry-led financial liberalization has partially thrived on the lack of awareness among citizens and their representatives of how essential a domain of policy-making financial regulation is. Pre-crisis financial regulation was a form of insider politics (*Mügge* forthcoming 2010b). Capture of regulation by firms was possible because no other societal stakeholders contested firms' input into the policy process.

The financial crisis has politicized financial regulation across the developed world. Several countries, including the UK, the Netherlands and the US, have held public parliamentary hearings with regulators, government officials and financial industry representatives as witnesses. More than once, these hearings assumed a court-like character, and private-sector witnesses were frequently recast as villains. Several ad hoc government measures, including hefty taxes on banker bonuses, responded to a perceived public awareness of and anger over private-sector failings. Whereas pre-crisis, governments stressed the technicality of regulation and the importance of their own non-involvement, they are now once more in charge of steering financial markets – for better or worse.

This politicization of regulation could have contradictory effects, however. On the one hand, it may have alerted politicians to the importance of regulation and fomented distrust towards industry opinion in regulatory matters and market-oriented regulatory orthodoxy. In addition, the position of government officials eager to impose restrictions on the financial industry has now been strengthened significantly. On the other hand, as governments have reluctantly been drawn deeply into financial market governance – at times through outright ownership of banks – they may feel even more responsible for their firms' fate than was true before. The realization that financial firms perform crucial public functions may entice governments to watch out carefully for their survival, and hence competitiveness. Ironically, the politicization of regulation may have given governments incentives to safeguard the interests of their financial industries even more. It is not obvious that a trade-off between stability and 'competitiveness' as highlighted by *Singer* (2004) still structures post-crisis reform politics.

Both arguments about paradigmatic change in policy and the preponderance of industry interests in financial governance may thus have to be re-evaluated in the post-crisis context. The credit crisis has clearly shaken the prevailing regulatory orthodoxy, paving the way for change. At the same time, the specific criticisms offered against pre-crisis regulation may have been so fundamental that they are unable to generate practical policy alternatives. And the crisis may have either weakened or strengthened firms as policy insiders. How each of these dynamics played out is for the empirical cases to tell.

4. The empirics: Country positions in four policy domains

This section compares government reform preferences across four domains: accounting standards, credit rating agencies, capital adequacy rules and derivatives regulation. Faulty rules in each of these fields have played a role in the financial crisis (*Hellwig 2008; Kragt 2008; Financial Services Authority 2009; Siddiqui/Sekkelmann 2009*), even if observers differ in the relative weight they assign to them.² The two G20 summits of 2009, one in London in April and one in Pittsburg in September, challenged governments to articulate policy positions for these fields. Only in few cases did these positions change throughout 2009. More often, governments voiced deeply-rooted attitudes that might change as a result of bargaining, but not through persuasion by better arguments.

4.1 Accounting standards

Fair-value accounting (FVA), the paradigm that replaced historic cost accounting over the past two decades (*Barlev/Haddad 2003*), has drawn criticism for allegedly increasing volatility of financial institutions' profits and losses, at times pushing banks into bankruptcy purely on the basis of adapted valuations of securities even if their cash flow position was sound (e.g. *Hellwig 2008*, for a critical view see *Laux/Leuz* forthcoming 2010). More seriously, as FVA forced financial institutions to treat corrections in the market valuations of credit derivatives and loan portfolios as losses, it triggered asset sales and curbs on lending, which themselves induced further falls in these assets' market valuations. And when market liquidity dried up, uncertainty spread about the value of banks' assets, triggering a collapse in interbank lending. FVA was an essential link in the chain of what *Turner* called 'hard-wired procyclicality' (*Financial Services Authority 2009*, pp. 22ff.). The apparent weaknesses of FVA (e.g. *Perry 2009*) thus opened the door for a wide-ranging discussion about regulatory overhaul.

Practical reform discussions sidestepped profound theoretical debates. Empirically, differences of opinion between governments in the field of accounting standards revolved around two core questions: first, how strictly should mark-to-market accounting, a core aspect of FVA, be applied to financial institutions' assets? And second, how important is it that accounting rules be harmonized globally, meaning in particular that the International Financial Reporting Standards (IFRS) drawn up by the IASB should be in line with the rules of the Financial Accounting Standards Board (FASB), the IASB's US counterpart?

In practice American authorities have been ambivalent about mark-to-market accounting, even if they have continued to support it in principle. Since a remarkable shift

of policy in favour of recognizing IFRS, they have stressed the importance of internationally compatible accounting standards, and the FASB as well as the Securities and Exchange Commission (SEC) proposed that US public companies should be able to use IFRS in their SEC filings by 2014 (*US Government Accountability Office* 2009).

Already in September 2008, the SEC and FASB had issued guidance on 'fair' asset valuation in thin or disorderly markets, granting firms more leeway to estimate asset values themselves rather than using mark-to-market. Despite this guidance, in March 2009 Congress threatened regulators, calling on them to improve the standards lest it would do so itself (*Hughes* 2009). Although *Geithner* expressed his reservations about suspending mark-to-market accounting (*Braithwaite/O'Connor* 2009) in April 2009 US regulators allowed financial institutions to use their own cash flow models during distressed times and to recognize only part of any drops in asset values in their income statements (*The Economist* 2009; *Guerrera et al.* 2009). This move chimed with calls by large banks such as Citigroup, Bank of America and Wells Fargo to relax accounting requirements, particularly for assets held for long periods of time (*Guerrera et al.* 2009). Investors, financial analysts and accountants themselves unsuccessfully opposed such rule changes, arguing that they undermined investors' confidence in published accounts.

The UK consistently came out in favour of sticking with mark-to-market accounting. Backed in this stance by the UK government (*HM Treasury* 2009, p. 78), *Lord Turner* argued in his regulatory review that market freezing had stemmed less from faulty accounting rules but from a lack of transparency (*Financial Services Authority* 2009). In consequence, the UK officially favoured accounting reforms that forced firms, and banks in particular, to disclose more information. This position mirrors that of the IASB itself, which originally planned to extend mark-to-market accounting in response to the crisis. However, as a result of enormous political pressure from Continental EU members, particularly France and Italy, the IASB introduced FASB-like exceptions in October 2008 and started revising the accounting standard in question after the G20 summit in London.

The German government had been sceptical of fair-value accounting applied to financial assets even before the financial crisis. In 2007, as problems started to emerge, *Axel Weber* as head of the Bundesbank argued that triple-A rated credit derivatives should not be marked to the (falling) market as they were unlikely ever to suffer real losses (*Tett* 2009, cf. *Weber* 2009a). Early in 2009 Germany floated plans to allow banks to park impaired assets in separate entities and to allow them to use traditional German accounting rules for these, meaning that they would be recorded at book – rather than market-value (*Benoit/Wilson* 2009). According to the IMF, many German financial institutions had continued to use book rather than market values for their assets even after IFRS had officially been introduced in the EU in 2007, implying (by IFRS-standards) enormous unrecognized losses (*Tett* 2009).

Unsurprisingly then, German finance minister Steinbrück welcomed the relaxation of IASB rules to align them with FASB requirements in October 2008 and the IASB's promise in June 2009 to develop a more adequate standard for financial instruments (*Hekkingen/Visser* 2009). By July, however, he still felt reforms away from mark-to-market accounting proceeded too slowly and, together with his French counterpart *Lagarde*, sent a letter to Internal Market Commissioner McGreevy urging accounting standards to be altered so that US and European banks could compete 'evenly' (*Business World* 2009).

Of the four governments, France was by far the most vociferous in its attacks on mark-to-market accounting, extending criticism to the IASB and its governance structure

itself. French prime minister Fillon not only argued that accounting should be less pro-cyclical, but he also urged that the IASB should become more transparent and representative (Fillon 2009), calling into question the technocratic expertise on which its claim to legitimate policy-making was built. Finance minister Lagarde concurred, calling for reform of both accounting rules and the IASB in April 2009. Regulators and supervisors should have a say in IASB rule-making and, in line with Steinbrück's position, accounting rules should be adjusted according to the assets' liquidity and investors' holding horizon (Lagarde 2009a). President Sarkozy reportedly went as far as decrying the *coup* of accounting rules by 'technocrats' as one of the causes of the crisis (Camerlinckx 2009).

That said, France continues to claim that in principle it supports fair-value accounting as such (Betts 2009); it only wants it applied to the 'appropriate' activities, meaning that long term assets should not be marked-to-market. Needless to say, such a selective application of FVA undermines the whole intellectual rationale behind it. Yet the French position mirrored that of large domestic financial firms such as BNP Paribas (Daneshkhu 2009) and Axa, France's largest insurer (Daneshkhu/Hughes 2009). Whatever the ultimate outcomes, the French government continues to stress that accounting rules between US and Europe would need to be harmonized in the end (Noyer 2009a). In contrast to pre-crisis calls for rule convergence, however, the argument no longer referred to increased capital market efficiency but a 'levelling' of the playing field with US firms as stricter IASB rules might disadvantage European banks (see Daneshkhu 2009).

What is the overall picture that emerges? The UK proved the staunchest supporter of FVA, with the US in an intermediate position and both Germany and France sceptical in practice, if not in principle. US authorities, not least Congress, took a pragmatic approach to accounting rules (cf. Mügge forthcoming 2011a), meaning that they were willing to dilute FVA principles to grant national firms some respite. This decision, in turn, triggered calls for reform by the French and German governments to protect the interests of their national financial industries under the catch-all banner of creating 'a level playing field'. In spite of general scepticism towards FVA in both countries, however, they professed continuing support for the underlying principle. Neither offered an alternative approach, but argued in favour of relaxed rather than wholly different rules. Doubts about the underlying paradigm were less important as a source of criticism than its practical market consequences.

In this light, the British position is surprising. On the one hand, Lord Turner in his authoritative review clearly demonstrated his disaffection with pre-crisis regulatory orthodoxy; his analysis has been the most encompassing criticism of such orthodoxy from a senior policy maker in the countries studied here. On the other hand, Britain emerged as the strongest supporter of FVA. But maybe Lord Turner's weight in the British debate is also the key to his position. Whereas the other three countries were willing to advocate half-baked approaches with much lower coherence than FVA has had, the British position reflects most clearly that no wholesale alternative to FVA has been offered so far, and in consequence favours an even stricter application of the prevailing paradigm rather than what in the German, French and US positions amounts to little more than 'muddling through'.

4.2 Capital adequacy

With hindsight, banks' capital buffers relative to their assets are widely seen as having been too thin. At the moment of most extreme indebtedness, the US median bank had

borrowed 37 times its own capital (*The Economist* 2010); relatively minor re-valuations of assets quickly eroded financial institutions' capital bases and forced them into bankruptcy. More capital relative to assets is considered a sine qua non for any future revision of the capital adequacy regime.

Beyond simply thickening the capital buffer, two thorny issues stand out. First, because assets have been risk-weighted in the calculation of capital that needed to be put aside to back them up, banks' capital blankets grew thinner in relatively calm but potentially excessive market-upswings when defaults were rare. In consequence, banks had and used extra room to extend lending, further feeding the credit boom. As has been often noted, capital requirements were pro-cyclical. Second, Basle II rules emphasized 'sophisticated' forms of risk-weighting, relying either on external ratings, discussed below, or banks' own risk-assessment models (the internal ratings-based approach, see *Tarullo* 2008). The credibility of both methods has been seriously dented by the crisis, but thus far at least, wholesale alternatives to calculating appropriate capital buffers are lacking.

For reform proposals targeting capital adequacy rules, the picture is somewhat different than the one for accounting standards. In general, all countries agreed: banks need more capital relative to assets, and the pro-cyclical effects of waxing and waning capital buffers when they are risk-weighted should be countered. What was contentious, however, was whether measures to achieve this should be brought into Basle accord reforms or whether separate agreements (if any at all) should formalize such rules.

Even before the crisis, European members of the Basle Committee on Banking Supervision had been dismayed by the limited range of banks to which the US was willing to apply such rules and its reluctance to implement the agreement fully. As was true for accounting standards, EU governments were and are afraid that whereas they have tied themselves to international standards, often legally binding through their incorporation in or implementation through EU-wide rules, the US would seriously consider unilateral regulatory solutions (cf. *Mügge* forthcoming 2011b).

Indeed, in the American regulatory discussion such unilateral moves have been considered viable options (US Government Accountability Office 2009), not least because of the fragmentation of American regulatory institutions which might necessitate idiosyncratic solutions. In line with the US decision to apply Basle II only to large, systemically relevant institutions (*Braithwaite/Guerrera* 2009; *Geithner* 2009), extra domestic 'safeguards' have been touted as key measures to strengthen the resilience of the American financial system. In addition to the calculation of capital buffers 'through the cycle' (however that might work), the US has focused on three further measures for international implementation: the introduction of a leverage ratio (capital to non risk-weighted assets, cf. *D'Hulster* 2009), the application of capital adequacy rules to a broader range of assets (*Department of the Treasury* 2009a) and an increase in importance of tier-1 capital (*Irish Independent* 2009).

In the run-up to the Pittsburgh summit in September 2009, this last proposal led to conflicts with European countries, especially France and Germany. Before proposing altogether new rules, these two countries argued, the US should first fully implement Basle II (*Agence France Presse* 2009; *Irish Independent* 2009) and they insisted that leverage ratio-rules should fall under the Basle regime (*Guha* 2009). In short, both countries worried that the Americans would opt out of global banking governance and pursue their own, independent policy line.

In substance, the British position mirrored that of the US. Also in the UK, stronger capital buffers were seen as the key to prevent future re-runs of the crisis (*Financial*

Services Authority 2009), and authorities stressed the importance of smoothing out capital requirements throughout the credit cycle (*Financial Services Authority* 2009, p. 62; *HM Treasury* 2009). The British also saw added value in a leverage ratio and, crucially, argued that stronger capital bases should come in the form of shareholder equity – not unlike Geithner's emphasis on tier 1 capital.

In contrast to both the US and the UK, Germany continuously emphasized the importance of the Basle accord as the backbone of banking regulation. In the summer of 2009 Steinbrück had indicated support for a temporary relaxation of capital rules (*Tait et al.* 2009), complementary to his plea for looser accounting rules (*Tett* 2009). Overall, however, Germany was in favour of letting the (potentially amended) Basle accord do the trick. *Axel Weber*, head of the Bundesbank, warned in September not to dismiss the risk-sensitive approach of Basle II and urged to wait with reforms until a Basle working group had determined whether the regime had in fact stimulated pro-cyclicality (*Weber* 2009a).

Weber also made clear that he was against introducing a leverage ratio outside of the Basle context, arguing that this would lead to competitive distortions due to differences in accounting standards (*Weber* 2009b). According to the OECD (2010, p. 8), German banks' capitalisation was very low on a non-risk weighted basis, meaning that the introduction of such a ratio would constrain their lending capacity much more than that of banks domiciled elsewhere. In the end, *Weber* voiced relief that the G20 decided to incorporate the leverage ratio in pillar 2 of the Basle accord and that G20 members committed to implement Basle II by 2011. What mattered for Germany was strict implementation of Basle rules, not their radical overhaul.

One particular bone of contention was the emphasis the US and the UK put on shareholder capital in efforts to strengthen banks' capital bases. With thousands of cooperative and publicly owned (savings) banks, Germany has been hesitant to focus on shareholder equity, fearing that the capital base of banks that are not publicly traded will be treated less favourably, meaning that such banks would either have to raise additional capital or curtail lending (*Wilson* 2009).

Roughly mirroring the German position, France has demonstrated strong support for the Basle II framework (*Noyer* 2009b) while acknowledging the desirability of rules that dampen the peaks and troughs of the lending cycle (*Lagarde* 2009a). It also is cautious about Anglo-American proposals to increase the amount and quality of banking capital (*Irish Independent* 2009), with French banks warning against 'unfair competition' because of rule changes in the lead-up to the Pittsburgh summit (*Daneshkhu* 2009).

In banking, then, the division of roles is different from that in accounting: France and Germany have both been worried that the US would effectively opt out of the implicit Basle commitment to formulate common rules for the banking sector. The US, never having been too happy with Basle II in the first place, has continued to drag its feet. The UK, while ultimately interested in a global deal (not least because it too is covered by EU legislation in the field) has been willing to stand by while the US bargained to extract concessions from France and Germany in return for a commitment to Basle II.

In parallel with the situation in accounting, the main lines of disagreement traced the competitive fault lines between national financial industries. The easy regulatory lessons, namely that capital blankets were too thin, have quickly been learned by all governments. In contrast, the more difficult questions – how could regulatory capital be set in a way to reflect expectations of future up- or down-turns? – have barely been touched upon in international debates.

4.3 Rating agencies

The triple-A ratings credit raters issued for credit derivatives in the run-up to the crisis quickly became one of the most visible faults in the chain of events that brought the global financial system down. The retrospective accusations against credit rating agencies (CRAs) have been manifold: the use of quantitative models that relied on historical data, the lack of qualitative judgements about overall market stability, and a business model in which CRAs faced a clear conflict of interest, given that they were paid by the issuers of the securities they had to judge and also made money by advising issuers on how to construct structured credit derivatives.

Of the cases discussed here, the area of credit rating agencies has seen the most legislative action so far. The EU introduced a regulation in the field in November 2009 mandating registration of rating agencies active in the EU, publication of their methodologies, and a prohibition on providing advisory services and ratings for products about which they have insufficient information. As argued below, determined collective action from European governments in this field – contrary to the other cases discussed here – can be traced directly to the absence of important European rating agencies.

With the passing of the Credit Rating Agency Reform Act by Congress in 2006, US authorities had already strengthened CRA oversight and recordkeeping-requirements in response to the WorldCom and Enron scandals (US Government Accountability Office 2009). The SEC introduced further regulation at the end of 2008 warning, however, that excessive government intervention would unintentionally legitimate ratings and stimulate undue reliance on them (*SEC Working Group 2008; US Government Accountability Office 2009*). Rating methods henceforth had to be more transparent and the direct reference to specific ratings in ancillary legislation was weakened (*Bos 2008*). The following year, the SEC started work on CRA requirements to differentiate between structured and unstructured products and CRA business models, which many observers had argued had generated perverse incentives (*Department of the Treasury 2009a*, p. 46).

Unsurprisingly, US authorities were unhappy about EU oversight over CRAs (*Beary 2009*), arguing that they themselves were already taking the appropriate (and necessary) steps to make sure that henceforth, CRA activities would be in compliance with G20 agreements (*Department of the Treasury 2009a*, p. 88). They stressed the need for international consistency in CRA oversight – meaning that alternatives to the US regime were generally unwelcome.

In the case of CRAs, the UK followed the line set out by big continental EU member states, eventually agreeing to independent EU rules. At the same time, the FSA warned that adaptations of the rating regime itself would not banish pro-cyclicality; changes to accounting standards and calculations of bank capital were more likely to achieve the desired results. Interestingly, this position reflects a deeper concern about the underlying self-reflexivity of ratings and the attendant limits to reforms in this area than other governments had admitted to. As was true for accounting standards, the UK position appeared more principled in this respect than the other three.

France and Germany, finally, took rather similar positions again, which have largely been incorporated into the EU legislation in the field. Sarkozy (2009), in a joint press conference with Merkel, emphasized CRA failures as a root cause of the crisis. The list of demands was in principle consistent with what other countries had asked for: addressing conflicts of interest and more transparency on methodologies, conduct and performance (cf. *Fillon 2009; Lagarde 2009b*).

Two aspects of regulatory reform initiatives surrounding CRAs stand out when they are compared to those in accounting and capital adequacy rules. First, new rules were forthcoming much more quickly, and governments have been willing to embark on legislative reform on their own instead of waiting for global agreement to emerge. As an industry, CRAs are much less relevant (and politically powerful) than banks, stock exchanges and other financial firms. That made them easy targets (*Sinclair* 2010), even if again reforms by and large missed the more fundamental problems about the role of credit ratings in reflexive markets. Second, in global reform debates competitive issues played no role, given that the credit rating industry is largely domiciled in the US and was governed by US rules. In Europe, there were no established industry interests that could impede reform. Hence CRA regulation generated limited collective action problems, and EU governments were free to pursue their own policy preferences.

4.4 Credit derivatives

Over-the-counter credit derivatives, in particular collateralized debt-obligations (CDOs) re-packaging and –tranching mortgages and credit default swaps, have been vilified as the toxic waste contaminating banks' balance sheets (see *Mügge* 2010a). Most criticisms have concentrated on the intransparency of credit derivatives, which has made it impossible for counterparties, investors, supervisors and internal risk managers to assess a financial institution's exposure. In addition, the complexity of credit derivatives has meant that, even if all information were available to all parties, the net of exposures they weave together interconnects institutions throughout the financial system too tightly. In consequence, problems at individual institutions can evolve into systemic crisis much more easily.

What have been the four countries' positions concerning regulatory responses to the systemic risks posed by unregulated markets for credit derivatives? In principle, government positions in this area are more closely aligned than in the other three cases. All identify and seek to tackle two key problems in this domain. First, they diagnose a lack of transparency in the over-the-counter (OTC) derivatives market. Neither regulators and supervisors nor market participants themselves had sufficient information to assess institutions' exposures. Second, the lack of a central counterparty made derivatives trading needlessly risky by directly exposing creditors to losses should counterparties default on their commitments. As laid out below, however, strong differences emerged over who should fill these information and infrastructure gaps and, crucially, where institutions playing such a role should be located.

Geithner (2009) clearly acknowledged that credit derivatives had been an important source of market turmoil and that therefore, they and the institutions that deal in them should fall under government regulation. In the concrete treatment he distinguished between standardized and non-standardized contracts. The former, in particular simple credit default swaps (CDS), should be traded on exchanges, much like interest rate and exchange rate derivatives (*Department of the Treasury* 2009a, 2009b). Given not only the transparency that brings, but also the enhanced security through the presence of the central counterparty, panics such as those following the collapse of Lehman Brothers and AIG might be avoided. In this light, *Geithner* advocated the greater use of standardized contracts as replacements for OTC-trades without, however, proposing specific legal instruments to spur a shift in participants' behaviour. According to US plans, non-stan-

standardized derivatives would have to be reported to trade repositories. All in all, the goal has been to increase market transparency.

Other countries had somewhat less faith in efforts to increase transparency through enhanced information provision and central clearing, not least because many OTC-derivatives have been too idiosyncratic to allow on-exchange trading (*Financial Services Authority* 2009, p. 83). Nevertheless, both the Bank of England and the FSA strongly supported the use of central counterparties where possible (*Tucker* 2009). For the (possibly substantial) remainder of credit derivatives, UK authorities proposed risk minimization through bilateral collateralization and risk-appropriate capital charges (*HM Treasury* 2009, pp. 80f).

In contrast to the regulation of CRAs, in derivatives market cross-border cooperation is essential as otherwise, traders can move contentious business to more lightly regulated jurisdictions. Hence the US put international coordination of measures central. So far, such cooperation has largely floundered on differences over where and by whom credit default swaps (CDS), the likely candidate for on-exchange trading in the world of credit derivatives, should be traded. The EU Commission proposed to have euro-denominated CDS cleared in the euro-zone, a move that unsurprisingly displeased the UK (*Financial Services Authority* 2009, p. 83) given that City-based firms would thus miss significant clearing business. In December 2008 NYSE Liffe and LCH.Clearnet had launched a CDS clearer in London, which failed to attract any business, however (*Grant/Tait* 2009a). In February of the following year, LCH.Clearnet again launched an initiative, this time on its own. To pre-empt problems stemming from restrictive EU legislation, the service was planned to be operated through Paris-based subsidiary LCH.Clearnet SA (*Grant* 2009b).

Indeed, France had been most vocal in lobbying the ECB to push for a central euro-zone counterparty for OTC derivatives (*Grant/Tait* 2009b). An earlier attempt to push through such plans had failed due to the resistance of large traders, who preferred clearing all their trades with one single (by default American) CCP in order to allow netting of positions and hence lower capital charges (*Jones* 2009). Early in 2009 EU plans did take shape, however (*EurActiv* 2009), and the European Commission set a July 2009 deadline for central clearing of CDS contracts in Europe (*Grant* 2009a).

Ever since, intra-European discussions have been shaped by governments' attempts to attract euro-derivatives clearing to their financial centres (for France, that became particularly clear through a leaked document of the Banque de France, see *Hollinger/Daneshkhu* 2009). Deutsche Börse launched a central clearing service (Eurex Clearing) in July 2009 (*Tait/Grant* 2009), now competing head-on with Clearnet in France and the US Intercontinental Exchange (*Grant/Tait* 2009a; *Weitzman* 2009). Agreement on European rules that might decide the race among these is still being drafted in the summer of 2010 (*Clark/Cameron* 2010).

Unsurprisingly, US authorities saw little need for European public authorities to channel clearing business to any particular clearing house (*Beary* 2009), suspecting that without specific rules, much business would gravitate towards US clearers and thus come under their purview. As Jouvett, head of the French regulator, pointed out in July 2009, precisely that might be the result of the intra-European stalemate (*Hollinger/Daneshkhu* 2009).

In the case of credit derivatives, the competitive interests of firms who contend for potential future clearing business is even clearer than in the other cases discussed, given the concentration in the sector. Protagonists in this debate make few pretences to prudential considerations underlying their positions. In contrast to for example banking services, business gravitates to central platforms. Once a central clearer has been established, expe-

rience shows that competition is very limited. Hence, the challenge from the perspective of public authorities is not to fine-tune a playing field but to give their own champion a regulatory head start. Arcane rules matter less than a simple mandating of where clearing may and may not take place. In this way, the industry structure fostered an unusually blunt international debate.

5. Conclusion: comparing reforms across policy-domains

How do reform measures, proposals and debates compare across the four domains discussed? How much explanatory power do the factors outlined at the beginning of this paper have? And how far have reform positions departed from previous regulatory orthodoxy? Across all domains, reform proposals have been timid compared to the critical analyses of pre-crisis regulation and financial markets that have been tabled. Virtually none of the proposals have put forward serious alternatives to the market-mechanism as the cornerstone of regulatory practice. To be fair, in three of the four domains, there are few alternatives to draw on. Thus even though fair-value accounting has drawn much criticism, it remains unclear what a viable replacement would be. The most obvious alternative is a reversion to the use of book-values for securities. But unless such a shift were pursued wholeheartedly, it would generate inconsistencies even within banks' individual balance sheets, not to mention enormous possibilities for accounting arbitrage, as it would then probably become known. At the very least, the selective use of book value and market value for securities would unmask the misleading pretence of accounting standards that they could provide objective measures of value. That would be honest enough, but thus far, even the critics of mark-to-market accounting have refused to withdraw support for FVA.

Similarly, regulators and supervisors agree that banks' capital charges need to reflect systemic risks. Proposals to build macro-prudential elements into capital charges are sensible in this respect, but again, it remains unclear how this could be done without shattering the illusion that at least parts of financial systems could function without overt public intervention. After all, just when an up-swing would end (and hence capital requirements would have to be relaxed) would be for supervisors to decide, and given market reflexivity, there is no obvious indicator on which they could rely. Given the economic importance of credit provision, the identification of such turning points will inevitably be politicized and with it the governance of the banking sector itself. Again, policymakers thus far refuse to spell out the concrete consequences of abstract ideas about the internalization of systemic risk in individual banks' capital charges.

Also the discussion about CRAs has, seen in this light, concentrated on issues that are marginal to the endogeneity of ratings. One proposal that falls outside this category, however, is the simple suggestion to oblige CRAs to rate only those products for which reliable methodologies exist. With such a step, complex credit derivatives would simply remain unrated – which makes sense given the inherent unpredictability of their value and potential losses. More importantly, it would be a regulatory admission that for some securities, we can calculate default probabilities within an acceptable margin of error, and for others, we cannot. Needless to say, if such reasoning were accepted in the world of CRAs, it would put banking regulators under serious pressure to explain why, if CRAs cannot rate for example CDOs, banks should be expected to do better.

OTC derivatives, finally, remain an issue policymakers view with considerable circumspection. Given that infinite varieties are thinkable, and that the distinction between ‘good’ and ‘bad’ derivatives is difficult, if not impossible, to make (*Bryan/Rafferty* 2005; *Mügge* 2009), the outright prohibition of particular OTC products is hardly considered. Instead, proposals rely on measures to increase transparency, capital charges, market liquidity and insurance through central counterparties.

The availability of regulatory alternatives has thus limited the reform proposals that governments have been able to put on the table. What has been most remarkable in the differences of opinion between them, however, has been government willingness to defend the competitive interests of national financial industries. Save in the case of credit rating agencies, where the concentration of firms in the US made competitive struggles a non-issue, government positions have neatly traced the regulatory preferences of national firms. What mattered here was not so much the absolute level of profits they could earn, but firms’ market position relative to foreign competitors – summed up in concerns about ‘level playing fields’. This has been true not only for banks, as shown in the accounting standards and capital adequacy rules-cases, but also for clearers, as evidenced in the case of derivatives regulation. However much may change in the regulation of the financial sectors – rule setting remains a game dominated by insider interests.

Notes

- 1 The authors wish to thank Jason Sharman, the members of the PETGOV research cluster at the Amsterdam Institute for Social Science Research, the participants of the workshop *Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates* at the Hertie School of Governance in March 2010, those at the *New Global Finance and the Politics of World Economic Crisis* workshop at the 2010 ECPR Joint Sessions in Münster and those at the *Global Governance in Crisis* workshop in Birmingham in May 2010 for their valuable comments and criticism. Bart Stellinga gratefully acknowledges support by the Royal Dutch Academy of the Sciences (KNAW) for this project. Special thanks are reserved for the editors of this special issue, Anke Hassel and Susanne Lütz.
- 2 Hedge funds are an additional target of much post-crisis debate and regulation that is, however, omitted here. *Quaglia* (2009) has aptly sketched post-crisis reform politics in this domain. The overall dynamic is consistent with our finding that the interests of national firms – to the degree that a national hedge fund industry exists – continue to figure prominently in individual governments’ positions.[0] At the same time, hedge funds have been much less central to the unfolding of the credit crisis itself than the other four issue areas discussed here.
- 3 It should be noted that this research was not done for the Dutch Scientific Council for Government Policy, nor should the views expressed in this article in any way be attributed to this organisation.

References

- Agence France Presse*, 2009: Merkel hits out at US banking rules, 21.08.2009.
- Barlev, Benzion/Haddad, Joshue Rene*, 2003: Fair Value Accounting and the Management of the Firm, in: *Critical Perspectives on Accounting*, 14, pp. 383-415.
- Beary, Brian* 2009: EU/US: Washington Wary of MEPS’ Regulatory Zeal with Money Markets, in: *Europolitics*, 24.03.2009.
- Benoit, Bertrand/Wilson, James*, 2009: Germany plans ‘bad banks’ for toxic assets, in: *Financial Times*, 31.01.2009.
- Best, Jacqueline*, 2004: Hollowing out Keynesian norms: how the search for a technical fix undermined the Bretton Woods regime, in: *Review of International Studies*, 30(3), pp. 383-404.

- Betts, Paul*, 2009: France sharpens weapons for Pittsburgh bank battle, in: *Financial Times*, 23.07.2009.
- Bos, Wouter*, 2008: Brief van de Minister van Financiën, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Braithwaite, Tom/O'Connor, Sarah*, 2009: Congress warns on mark-to-market, in: *Financial Times*, 13.03.2009.
- Bryan, Dick/Rafferty, Michael*, 2005: *Capitalism with Derivatives: A Political Economy of Financial Derivatives, Capital and Class*, Houndmills: Palgrave MacMillian.
- Business World*, 2009: EU finance ministers seek bank deal, 07.07.2009.
- Camerlinckx, Arnaud*, 2009: Hervormingen financiële sector breekpunt voor Frankrijk en Duitsland, in: *De Tijd*, 02.04.2009.
- Clark, Joel/Cameron, Matt*, 2010: EC derivatives consultation stops short of detail on corporate exemptions, in: *Risk Magazine*, 15.06.2010.
- Daneshkhu, Scheherazade*, 2009: Proposals on capital 'unfair' to Europe, in: *Financial Times*, 01.09.2009.
- Daneshkhu, Scheherazade/Hughes, Jennifer*, 2009: Axa chief attacks IASB control of accounting rules, in: *Financial Times*, 28.09.2009.
- Department of the Treasury*, 2009a: *Financial Regulatory Reform. A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation*, Department of the Treasury: Washington, D.C.
- Department of the Treasury*, 2009b: *Regulatory Reform Over-The-Counter (OTC) Derivatives*, Department of the Treasury: Washington, D.C.
- D'Hulster, Katia*, 2009: The Leverage Ratio. A New Binding Limit on Banks, World Bank Crisis Response Note 11, December 2009.
- EurActiv*, 2009: Industry commits to central clearing for credit swaps, 20.02.2009.
- Fillon, François*, 2009: *The Global Economic Crisis and Beyond*, Carnegie Endowment for International Peace: Washington, D.C.
- Financial Services Authority*, 2009: *The Turner Review. A regulatory response to the banking crisis*, March 2009, London.
- Gadinis, Stavros*, 2008: The Politics of Competition in International Financial Regulation, in: *Harvard International Law Journal*, 49(2), pp. 447-507.
- Geithner, Timothy*, 2009: Treasury Secretary Tim Geithner Written Testimony House Financial Services Committee Hearing, House Financial Services Committee, Washington DC.
- Grant, Jeremy*, 2009a: Battle shapes up for credit derivatives clearing, in: *Financial Times*, 17.03.2010.
- Grant, Jeremy*, 2009b: LCH plan for CDS clearing in eurozone, in: *Financial Times*, 14.02.2009.
- Grant, Jeremy/Tait, Nikki*, 2009a: Eurex and ICE lead clearing race after Liffe setback, in: *Financial Times*, 06.07.2009.
- Grant, Jeremy/Tait, Nikki*, 2009b: Plea for caution on re-regulating financial sector, in: *Financial Times*, 04.02.2009.
- Guerrera, Francesco/Chung, Joanna/Hughes, Jennifer*, 2009: Accounting windfall for banks, in: *Financial Times*, 02.04.2009.
- Guha, Krishna*, 2009: Leaders bury differences over bonuses to agree standards, in: *Financial Times*, 26.09.2009.
- Hall, Peter*, 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296.
- Hekkingen, Han Dirk/Visser, Martin*, 2009: EU content met soepeler regels voor boekhouding, in: *Financieele Dagblad*, 10.06.2009.
- Hellwig, Martin*, 2008: *Systemic Risk in the Financial Sector: An Analysis of the Subprime-Mortgage Financial Crisis*, Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods 2008/43, Bonn.
- High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, 2009: Report [De Larosière Report], 25.02.2009, Brussels.
- HM Treasury*, 2009: *Reforming financial markets*, 08.07.2009, London
- Hollinger, Peggy/Daneshkhu, Scheherazade*, 2009: UK and France told to agree on regulation of OTC derivatives, in: *Financial Times*, 20.07.2010.

- Hughes, Jennifer*, 2009: Putting a price on toxic assets could cost public finances, in: *Financial Times*, 26.03.2009.
- Irish Independent*, 2009: Lagarde rebuffs Geithner cash move as rift widens, 05.09.2009.
- Jones, Huw*, 2009: France wants ECB to lead derivatives clearing push, *Reuters*, 19.01.2009.
- Kessler, Oliver* (Hrsg.), forthcoming 2010: *Die politische Ökonomie der Subprime-Krise*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Keynes, John Maynard*, 1964 [1936]: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York: Harcourt Brace.
- Kindleberger, Charles*, 1978: *Manias, panics and crashes: a history of financial crises*, London: MacMillan.
- Kragt, Jac*, 2008: *De Kredietcrisis. De implosie van de financiële markt van binnenuit bekeken*, Delft: Eburon.
- Krippner, Greta*, 2005: The financialization of the American economy, in: *Socio-Economic Review*, 3(2), pp. 173-208.
- Kroszner, Randall/Strahan, Philip*, 1999: What drives deregulation? Economics and politics of the relaxation of bank branching restrictions, in: *Quarterly Journal of Economics*, 114(4), pp. 1437-67.
- Kuhn, Thomas*, 1962: *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lagarde, Christine*, 2009a: Statement by Christine Lagarde, French Minister of Economy, Industry, and Employment, International Monetary and Financial Committee (IMFC), 25.04.2009, Washington DC.
- Lagarde, Christine*, 2009b: Vechten voor transparantie, in: *Financieele Dagblad*, 02.04.2009.
- Laux, Christian/Leuz, Christian*, forthcoming 2010: Did Fair-Value Accounting Contribute to the Financial Crisis?, in: *Journal of Economic Perspectives*.
- Minsky, Hyman*, 2008 [1986]: *Stabilizing and Unstable Economy*, New York: McGrawHill.
- Mügge, Daniel*, 2006a: Private-Public Puzzles. Inter-firm competition and transnational private regulation, in: *New Political Economy*, 11(2), pp. 177-200.
- Mügge, Daniel*, 2006b: Reordering the market place: Competition politics in European finance, in: *Journal of Common Market Studies*, 44(5), pp. 991-1022.
- Mügge, Daniel*, 2009: Tales of tails and dogs: Derivatives and financialization in contemporary capitalism, in: *Review of International Political Economy*, 16(3), pp. 514-526.
- Mügge, Daniel*, forthcoming 2010a: Krediterivate als Ursache der globalen Finanzkrise: Systemfehler oder unglücklicher Zufall? in: *Kessler, Oliver* (Hrsg.), *Die politische Ökonomie der Subprime-Krise*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Mügge, Daniel*, forthcoming 2010b: Widen the Market, Narrow the Competition. Banker interests in the making of a European capital market, Colchester: ECPR Press.
- Mügge, Daniel*, forthcoming 2011a: From pragmatism to dogmatism. EU governance, policy paradigms and financial meltdown, in: *New Political Economy*.
- Mügge, Daniel*, forthcoming 2011b: The European Presence in Global Financial Governance. A Principal-Agent Perspective, in: *Journal of European Public Policy*.
- Münchau, Wolfgang*, 2009: Countdown to the next crisis is already under way, in: *Financial Times*, 19.10.2009.
- Noyer, Christian*, 2009a: The G20 and the role of emerging markets in the new financial architecture. Money and banking conference, 31.08.2009, Buenos Aires, Argentina.
- Noyer, Christian*, 2009b: Remarks by Mr Christian Noyer, Governor of the Bank of France, at the publication of Bank of France's Financial Stability Review "The future of financial regulation", 04.09.2009, London.
- Oatley, Thomas/Nabors, Robert*, 1998: Redistributive Cooperation: Market Failure, Wealth Transfers, and the Basle Accord, in: *International Organization*, 51(1), pp. 35-54.
- Organisation for Economic Co-operation and Development*, 2010: *Economic Survey of Germany, 2010*, OECD Policy Brief, March 2010.
- Perry, James*, 2009: *Goodwill Hunting. Accounting and the Global Regulation of Economic Ideas*, PhD thesis defended at the Faculty of Social Science, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Quaglia, Lucia*, 2009: The 'old' and 'new' political economy of hedge funds regulation in the EU, Paper prepared for the UACES Conference in Angers, 03.09.2009.

- Reinhart, Carmen/Rogoff, Kenneth*, 2009: *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton: Princeton University Press.
- Sarkozy, Nicolas*, 2009: G20 Summit: Statements by President Nicolas Sarkozy during his joint press conference with Angela Merkel, G20 Summit, 01.04.2009, London.
- SEC Working Group*, 2008: Summary Report of Issues Identified in the Commission Staff's Examinations of Select Credit Rating Agencies, Washington DC.
- Siddiqui, Sikandar/Seckelmann, Margrit*, 2009: Der Subprime-Kollaps: Ursachen, Auswirkungen und Implikationen für staatliches Handeln, in: *der moderne staat*, 2(1), pp. 133-157.
- Sinclair, Timothy*, 2010: Round up the usual suspects: Blame and the Subprime Crisis, in: *New Political Economy*, 15(1), pp. 91-107.
- Singer, David*, 2004: Capital Rules: The Domestic Politics of International Regulatory Harmonization, in: *International Organization*, 58(Summer 2004), pp. 531-565.
- Sobel, Andrew*, 1994: *Domestic Choices, International Markets: Dismantling National Barriers and Liberalizing Securities Markets*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Soros, George*, 2008: *The New Paradigm for Financial Markets. The Credit Crisis of 2008 and What it Means*, New York: Public Affairs.
- Tait, Nikki/Bryant, Chris/Hall, Ben*, 2009: EU puts 'strong buffers' at heart of bank reform, in: *Financial Times*, 08.07.2009.
- Tait, Nikki/Grant, Jeremy*, 2009: Brussels keeps watch as OTC clearing starts, in: *Financial Times*, 01.08.2009.
- Tarullo, Daniel*, 2008: *Banking on Basel. The Future of International Financial Regulation*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics.
- Tett, Gillian*, 2009: German move on flexibility opens new can of worms, in: *Financial Times*, 09.07.2009.
- The Economist*, 2009: Banks and accounting standards, 11.04.2009.
- The Economist*, 2010: The gods strike back, 13.02.2010.
- The Warwick Commission on International Financial Reform*, 2009: *In Praise of Unlevel Playing Fields*, University of Warwick, Coventry.
- Tucker, Paul*, 2009: *The State of the Markets*, Association of British Insurers Biennial Conference, London.
- Underhill, Geoffrey*, 1997: *The Making of the European Financial Area: Global Market Integration and the EU Single Market for Financial Services*, in: *Underhill, Geoffrey* (ed.), *The New World Order in International Finance*, Basingstoke: MacMillan, pp. 101-123.
- US Government Accountability Office*, 2009: *Financial Regulation. A Framework for Crafting and Assessing Proposals to Modernize the Outdated U.S. Financial Regulatory System*, Washington DC, January 2009.
- Weber, Axel*, 2009a: Dinner speech at the conference on "The Future of Banking Regulation", 24.09.2009, Frankfurt am Main.
- Weber, Axel*, 2009b: Introductory remarks, Speech at Banque centrale du Luxembourg conference 'Financial Stability and Banking Regulation in Germany and Turkey', 3 November 2009, Luxembourg.
- Weitzman, Hal*, 2009: ICE's Europe CDS house open 'in weeks', in: *Financial Times*, 06.05.2009.
- Wilson, James*, 2009: German bankers fear impact of new rules, in: *Financial Times*, 21.09.2009.

Anschriften der Autoren

PhD Daniel Mügge, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam Institute for Social Science Research, Kloveniersburgwal 48, 1012 CX Amsterdam, The Netherlands
E-Mail: d.k.muegge@uva.nl

MA Bart Stellinga, Scientific Council for Government Policy³, Lange Vijverberg 4-5, 2500 EA The Hague, The Netherlands
E-Mail: stellinga@wrr.nl

Simon Hegelich

Diskurskoalitionen in der Finanzmarktrettung Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz

Zusammenfassung

Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz kann als eines der weitreichendsten Gesetze der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik gelten. Dieses Gesetz, das die Grundlage der Rettungsaktionen definierte, gibt eine politische Richtung vor, die das Verhältnis von Staat und Markt neu zugunsten des Staates definiert, auf stärkere Kontrolle der Finanzmarktakteure setzt und gleichzeitig demokratische Kontrollmechanismen aufweicht. Um dieses Policy-Ergebnis zu erklären, untersucht der Artikel die Diskurskoalitionen, die sich in der Policy-Arena Finanzmarktrettung gebildet haben.

Schlagworte: Finanzmarktstabilisierungsgesetz, Krise, Advocacy Coalition, Haushaltsausschuss, Bundesrepublik Deutschland

Abstract

Discourse-Coalitions of financial market rescue in Germany – The case of the Financial Market Stabilization Act

The Financial Market Stabilization Act (Finanzmarktstabilisierungsgesetz) is one of the most far reaching legislative acts in recent German history. The act defines the base for the German initiatives to rescue financial markets. It stands for a new relation between state and market in favour of „more state”, stricter rules for financial market actors but less democratic control of political action. To understand this policy result the article analyses the „discourse-coalitions”.

Key words: Financial Market Stabilization Act, crisis, Advocacy Coalition, budget committee, Germany

1. Einleitung

Im Oktober 2008 wurde in einem beispiellosen Schnellverfahren innerhalb weniger Tage eines der weitreichendsten Gesetze der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik verabschiedet: das Finanzmarktstabilisierungsgesetz. Dieses Gesetz, das die Grundlage der Rettungsaktionen bildet, gibt eine politische Richtung vor, die das Verhältnis von Staat und Markt neu zugunsten des Staates definiert, auf stärkere Kontrolle der Finanzmarktakteure setzt und gleichzeitig demokratische Kontrollmechanismen aufweicht. Bemerkenswert ist, dass diese Ausrichtung weder von den Regierungsparteien in ihrer Gänze, noch von der Opposition geschweige denn von der einflussreichen Lobbygruppe der Finanzmarktakteure unterstützt wird, sondern sich der politischen Auffassung eines exklusiven Kreises aus den Reihen des Kanzleramts, des Finanzministeriums und der Bundesbank verdankt. Dennoch handelt es sich hier nicht um ein Beispiel der „Kanzlerdemokratie“. Denn der ursprüngliche Gesetzentwurf musste substantiell geändert werden, um durch den parlamentarischen Prozess zu kommen. Die Zugeständnisse, die insbesondere

dem Haushaltsausschuss gemacht wurden, beziehen sich dabei aber ausschließlich auf den Bereich der demokratischen Kontrollmechanismen, während die Inhalte in Bezug auf die Finanzmarktrettung durchgesetzt werden konnten, obwohl sie ebenso strittig sind und waren.

Um dieses Policy-Ergebnis zu erklären, untersucht der Artikel die *Diskurskoalitionen*, die sich in der Policy-Arena Finanzmarktrettung im Zeitraum von August 2008 bis August 2009 gebildet haben.¹ Dabei zeigt sich, dass die politischen Aktionen zur Finanzmarktrettung von einer völlig neuen Koalition von Politikern und Experten erarbeitet wurden, zu der u.a. die Staatssekretäre im Kanzleramt und im Finanzministerium, die BaFin und die Führungsspitze des neustrukturierten SoFFin gehörten, nicht aber das Wirtschaftsministerium oder die Bankvorstände. Der Artikel basiert auf der Untersuchung von 73 Akteuren hinsichtlich der *Diskurspositionen* in den Diskurssträngen *Staat-Markt*, *Verantwortung* und *Legitimität*. Dabei lassen sich insgesamt neun Koalitionen identifizieren.

2. Finanzmarktrettung als Policy-Subsystem

Es gilt zunächst das Policy-Subsystem Finanzmarktrettung genauer zu definieren. Ausgangsthese ist, dass sich durch die Krise – konkret durch den Fall der Lehman-Bank – ein neues Policy-Subsystem ergeben hat, das zwar auf dem traditionellen Politikfeld der Finanzmarktregulierung basiert, sowohl von der inhaltlichen Ausrichtung als auch hinsichtlich der beteiligten Akteure aber neue, eigene Strukturen geschaffen hat. Genauer hat eine Verschiebung von der „ökonomischen Regulierung“ hin zur „sozialen Regulierung“ stattgefunden. Die klassische Finanzmarktregulierung kennt beide Aspekte, betont aber die ökonomische Regulierung. Um dieses Argument zu verdeutlichen soll zunächst das Policy-Subsystem der Finanzmarktregulierung kurz dargestellt werden.

2.1 Das Policy-Subsystem der Finanzmarktregulierung

In Bezug auf Finanzmärkte und deren Regulierung muss auf der inhaltlichen Ebene von unterschiedlichen Segmenten ausgegangen werden, die getrennt voneinander existieren und reguliert werden:

„Finanzmarkt“ ist ein unscharfer Begriff, der wiederum für ein Geflecht aus einer Vielzahl von Einzelmärkten steht. Mindestens fünf Segmente können unterschieden werden: Kreditmärkte (auf denen Darlehen ausgegeben und angenommen werden), der Primärmarkt für Wertpapierfinanzierungen (auf dem Unternehmen im Rahmen von Erstemissionen Anteilstitel in Form von Aktien verkaufen, auch Emissionsmarkt genannt), der Sekundärmarkt für Wertpapierhandel (auf dem Anleger die von den Unternehmen emittierten Wertpapiere handeln, auch Zirkulationsmarkt genannt), die Devisenmärkte für Währungen und der Markt für abgeleitete Finanzinstrumente (Derivate). Dieses Konglomerat von Märkten wird je nachdem, für welchen Zeitraum eine Transaktion angelegt ist, in Geldmarkt (für kurzfristige Anlagen und Kreditaufnahmen mit einer Laufzeit bis zu einem Jahr) und Kapitalmarkt (für längerfristige Kapitalanlagen) unterschieden (*Berner/Leisering/Buhr* 2009, S. 66).

Hinsichtlich der Regulierung des Kapitalmarktes kann in Deutschland von einer Restrukturierung seit den 1980ern ausgegangen werden, die vor allem durch die Großbanken vorangetrieben wurde. Ziel war es, die Attraktivität Deutschlands als Kapitalstandort und

-umschlagsplatz zu steigern, indem die stark regionalisierten Kapitalmärkte zu Gunsten eines schlagkräftigen Zentrums in Frankfurt aufgegeben wurden. Lütz spricht in diesem Zusammenhang von einer „Frankfurt-Koalition“ und erläutert:

„In diesem Reorganisationsprozess übernahmen die drei Großbanken (Deutsche-, Dresdner und Commerzbank) zusammen mit der Deutschen Girozentrale (DGZ), der Zentralbank des Sparkassenverbundes, die Initiative. Alle vier Partner waren Mitglieder der Frankfurter Wertpapierbörse, und um sie herum bildete sich eine ‚Frankfurt-Koalition‘, die den früheren Zustand ‚friedlicher Koexistenz‘ zwischen den verschiedenen regionalen Partnern nicht länger tolerierte. Stattdessen setzte dieses Bündnis seine Marktmacht ein, um den deutschen Finanzplatz gemäß ‚globaler Herausforderungen‘ zu reorganisieren. Unterstützung erhielt die Koalition von dem in Frankfurt ansässigen Verband der Auslandsbanken, dessen Mitglieder sich ohnehin auf das Wertpapierhandels- und Börsengeschäft konzentrieren, von der Landeszentralbank Hessen und letztlich auch von der Bundesbank, obgleich diese eine offene Parteinahme zu Gunsten von Frankfurt vermied“ (Lütz 2002, S. 23).

Eine der wichtigsten Konfliktlinien in der Kapitalmarktregulierung ist somit das Spannungsverhältnis zwischen zentralisierenden Tendenzen (Frankfurt-Koalition) und regionalen Steuerungsbemühungen. Diese Konfliktlinie spiegelt sich auch in der Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern bei der Frage der Landesbanken wider und prägt somit auch den Bereich der Bankenregulierung.

Die traditionelle Trennung zwischen Bankenregulierung und Kapitalmarktregulierung wurde im Zuge der Zentralisierungstendenzen weitgehend aufgehoben. Diese Entwicklung gipfelte in der Einrichtung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die von ihrem Präsidenten Jochen Sanio zu Recht als „single regulator“ nach US-amerikanischem Vorbild bezeichnet wird (Frach/Sanio 2008, S. 7). „BaFin is a public law institution and possesses legal capacity, i.e. can act in its name and under own responsibility. It is directly answerable to the federal government, and subjected to legal and functional supervision of the Federal Ministry of Finance (BMF). The public law character of the institution, in this regard, is a novel: BaFin’s predecessors did not have legal capacity“ (Fischer 2008, S. 115). Die BaFin hat den Status einer obersten Bundesbehörde, die dem Finanzministerium unterstellt ist, zugleich aber durch den Verwaltungsrat von den Banken in ihrer Tätigkeit überwacht wird.

„Ähnlich wie die bislang bestehenden obersten Bundesbehörden ist die neue Bundesanstalt staatsrechtlich Teil der Bundesverwaltung und unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen. Anders als bei einer oberen Bundesbehörde jedoch wird der Haushalt der neuen Bundesanstalt völlig vom Bundeshaushalt abgekoppelt. Die neue Aufsicht wird nun zu 100 Prozent durch Umlage der Kosten auf die beaufsichtigten Institute und Unternehmen finanziert, welche umgekehrt als Mitglieder im Verwaltungsrat der Behörde an der Kontrolle des Budgets der Anstalt mitwirken und auf hinreichende Effizienz der Aufsichtstätigkeit achten sollen“ (Lütz 2003, S. 155).

Intern bildet die BaFin die unterschiedlichen Bereiche der Finanzmarktregulierung in den „Aufsichtssäulen“ Bankenaufsicht, Versicherungsaufsicht und Wertpapieraufsicht ab, wobei der Bankenaufsicht Aufgaben zugewiesen sind, die in die anderen Bereiche hineinspielen. „The Directorate of Banking Supervision maintains a high priority within BaFin’s supervisory tasks, as only a proper functioning banking system guarantees adequate provision of financial resources to businesses and thus a high performing and successful national economy. [...] Banking, in this regard, does not only cover commercial banks, but encompasses also securities trading banks and individual stockbrokers authorized to act as financial service institutions“ (Fischer 2008, S. 117).

Durch die Einrichtung dieser starken Regulierungsbehörde hat sich das Policy-Subsystem der Finanzmarktregulierung also bereits deutlich verändert und im Sinne der von *Lütz* gekennzeichneten Entwicklung weiter zentralisiert. Das politische Motiv blieb jedoch zunächst deckungsgleich mit dem Anliegen der „Frankfurt-Koalition“: Eine starke, unabhängige Finanzmarktaufsicht sollte als Wettbewerbsvorteil für den deutschen Kapitalmarkt gesehen werden. *Quaglia* verweist darauf, dass die von Finanzminister Eichel initiierte Gründung der BaFin auf die Unterstützung der Großbanken bauen konnte. „This reform had the full support of the large private banks [...], which favoured a one-stop regulatory body for the whole financial sector“ (*Quaglia* 2008, S. 453).

Die beschriebene Zentralisierung stieß jedoch auf Widerstand der Länder, die nach dem Bedeutungsverlust der regionalen Börsen nun auch im Bereich der Landesbanken eine Reduzierung ihres politischen Einflusses fürchteten. Auch die Bundesbank, die die Zuständigkeit der Finanzmarktregulierung beanspruchte, muss als Gegner dieses Reformprozesses gesehen werden. „As the Bundesrat [...] opposed both these proposals, and the Bundesbank opposed the second one [...], the Federal Government made [...] amendments to its original plan. [...] The amended plan entitled the Bundesbank to exercise joint banking supervision with the BaFin, a clear concession to the Bundesbank“ (*Quaglia* 2008, S. 453).

Das Policy-Subsystem der Finanzmarktregulierung war somit durch eine Koalition von Finanzministerium, Großbanken und BaFin auf der einen und einer Gegenspielerkoalition von Landespolitikern, Landesbanken und Bundesbank auf der anderen Seite gekennzeichnet. Inhaltlich richteten sich die Reformbemühungen auf die ökonomische Regulierung: Durch geschickte politische Steuerung sollte ein möglichst großer ökonomischer Nutzen erreicht werden, wobei aber um die Frage, wer dabei die Entscheidungskompetenz hat, gestritten wurde.

2.2 Das Policy-Subsystem der Finanzmarktrettung

Neben der ökonomischen Regulierung gibt es bei der politischen Betreuung der Finanzmärkte auch immer den Aspekt der sozialen Regulierung. „Neben einer auf die engere Marktordnung zielenden ökonomischen Regulierung besteht auch ein Komplex regulativer Maßnahmen, welche sich im weiteren Sinne sozialen Belangen widmen. Im Kern geht es darum, kollektive Sicherheit dort zu gewährleisten, wo diese auf Grund von Gewinnmaximierungsinteressen der Marktakteure nicht produziert werden würde. [...] Schließlich soll verhindert werden, dass der Staat und damit die nationale Zentralbank im Krisenfall als Finanzier einspringen müssen und die Kosten privat erzeugter Risiken auf diese Weise letztlich dem Steuerzahler aufgebürdet werden“ (*Lütz* 2003, S. 103f.).

Die aktuelle Krise hat an verschiedenen Stellen deutlich gemacht, dass der hier skizzierte Fall einer Sozialisierung privat erzeugter Risiken noch die harmloseste Alternative ist. Der „GAU“ (*Steinbrück* 2008, S. 19355), den die Politik verhindern musste, war der Bankrott einer „systemrelevanten Bank“, also die Überlegung, dass sämtliche Geld- und Kapitalmärkte kollabieren, wenn ein Gläubiger und Schuldner ausfällt, der „zu groß ist, um ihn fallen zu lassen“.

Betrachtet man das Politikfeld der Finanzmarktregulierung, so ist für die mit der Krise erfolgte Finanzmarktrettung eine deutliche Verschiebung von der *ökonomischen* hin zur *sozialen* Regulierung festzustellen. Historisch bildete der Schutz vor den zerstörerischen

schen Folgen von Finanzkrisen zwar den Ausgangspunkt der Finanzmarktregulierung. „Erst als Reaktion auf die Bankenkrise 1931 kam es zum Aufbau einer staatlichen Aufsichtsstruktur, die die Begrenzung der Risiken des Bankgeschäftes durch eine Vielzahl von Auflagen sicherstellen sollte“ (Lütz 2003, S. 117). Zumindest in den letzten 20 Jahren spielte in der konkreten Gestaltung des Politikfelds die soziale Regulierung eine sehr untergeordnete Rolle. Natürlich bestanden Institutionen, die einen Kollaps des Systems verhindern sollten – wie beispielsweise der Einlagensicherungsfonds – die ganze Zeit. Der konkrete Inhalt der Policies, die in den letzten Jahren verhandelt wurden, ist jedoch eindeutig der ökonomischen Regulierung zuzuordnen.

Auch die zuvor charakterisierte Zentralisierung der Finanzmarktaufsicht bekommt unter dem Gesichtspunkt der sozialen Regulierung eine ganz neue inhaltliche Dimension. Ein wesentliches Charakteristikum der Krise besteht gerade darin, dass jedes Segment die anderen affiziert und in die Krise stürzen kann. Rettung, im Gegensatz zur Regulierung, muss daher alle Segmente gleichzeitig im Blick haben.

Die Aufhebung der Trennung der Marktsegmente und das Primat der sozialen Regulierung erlauben es, dass hinsichtlich der Finanzmarktrettung von einem eigenständigen Policy-Subsystem im Sinne *Sabatiers* ausgegangen werden kann. „The ACF assumes that policymaking in modern societies is so complex, both substantively and legally, that participants must specialize if they are to have any hope of being influential. This specialization occurs within policy“ (Sabatier/Weible 2007, S. 192). Diese These, dass die Finanzmarktrettung ein eigenständiges Policy Subsystem ist, das nicht identisch ist mit dem der Finanzmarktregulierung, wird dadurch noch verstärkt, dass wir es mit einem externen Schock zu tun hatten. „Significant perturbations include changes in socioeconomic conditions, regime change, outputs from other subsystems, or disaster“ (Sabatier/Weible 2007, S. 198).

Die Charakterisierung der Finanzmarktrettung als eigenständiges Subsystem führt dazu, dass das Advocacy Coalition Framework (ACF) (Sabatier/Weible 2007) sich als Analyserahmen anbietet. Andererseits werden sofort die Grenzen dieses Ansatzes deutlich. Denn spontane Veränderungen lassen sich nicht mit dem ACF erfassen. „The ACF assumes that policy participants hold strong beliefs and are motivated to translate those beliefs into actual policy. [...] The ACF is interested in policy change over a decade or more. It also assumes that the beliefs of policy participants are very stable over such a period and make major policy change very difficult“ (Sabatier/Weible 2007, S. 192). Im Falle eines externen Schocks werden Subsysteme aber spontan gravierenden Veränderungen unterworfen. Im konkreten Fall der Finanzmarktrettung in Deutschland ist davon auszugehen, dass sich sowohl die Zusammensetzung der beteiligten Akteure verändert hat, als auch die jeweilige Gewichtung der zugrunde liegenden Wertvorstellungen. Eine solche Änderung der politischen Ausrichtung wird zwar von *Sabatier* als Möglichkeit reflektiert, der ACF liefert aber keine Instrumente, diese Veränderungen auch zu erfassen. „External shocks might also change components of the policy core beliefs of a dominant advocacy coalition. For example, during an economic recession, a proregulatory coalition may reconsider any adverse economic effects on target population from stringent controls“ (Sabatier/Weible 2007, S. 198-199).

Aufbauend auf den Grundannahmen des ACF soll daher im Folgenden ein methodischer Rahmen entwickelt werden, der es erlaubt, gravierende Änderungen, die in relativ kurzen Zeitspannen auftreten, zu analysieren.²

3. Diskurskoalitionen in der Finanzmarktrettung: Methodisches Vorgehen

Die zentrale Analyseeinheit im ACF sind die Policy Core Beliefs (PCB) der beteiligten Akteure. „Sabatier and Jenkins-Smith (1999) define eleven components of policy core beliefs including the priority of different policy-related values, whose welfare counts, the relative authority of governments and markets, the proper roles of the general public, elected officials, civil servants, experts, and the relative seriousness and causes of policy problems in the subsystem as a whole“ (*Sabatier/Weible* 2007, S. 194-195). Im ACF wird davon ausgegangen, dass Akteure eine psychologisch nachvollziehbare Fehleinschätzung vornehmen: Wer andere Werte verfolgt, wird als gefährlicher und bösartiger eingeschätzt, als er in Wirklichkeit sein mag. Dieser „devil shift“ (*Sabatier/Hunter/McLaughlin* 1987) führt dazu, dass man sich mit anderen zusammenschließt, die ähnliche Wertvorstellungen haben, so dass sich stabile Koalitionen (advocacy coalitions) bilden. Diese psychologische Begründung des ACF ist nicht unproblematisch, da die Akteure nicht einer psychologischen Untersuchung unterzogen werden können. Über lange Zeiträume – das haben die Arbeiten von *Jenkyns, Sabatier, Weible, Schlager, Bandelow* u.v.m. eindrucksvoll unter Beweis gestellt – kann durch eine Kombination von qualitativen und quantitativen Verfahren ein überzeugendes Profil der Wertvorstellungen für die einzelnen Akteure erfasst werden. Unterstellt man aber Lernfähigkeit bei den Akteuren, so ist es nicht unwahrscheinlich, dass gerade dramatische Ereignisse wie die Finanzkrise zu einer Umorientierung im Bereich der Wertvorstellungen führen können. Eine Analyse der PCB über den Zeitraum der Krise hinaus ist somit wenig aussagekräftig.

Den Ausweg bietet die Kombination des ACF mit den Methoden der (kritischen) Diskursanalyse, die versucht, die „Kluft zwischen Subjekt und Diskurs [zu überwinden] und die Frage zu beantworten, wie sich das Subjekt im Diskurs und durch den Diskurs konstituiert einerseits, und wie der Diskurs als historisches Produkt menschlicher Tätigkeit konstituiert wird und Macht ausüben kann“ (*Jäger* 2004, S. 21).

Ausgangspunkt für das methodische Vorgehen sind die folgenden mikrotheoretischen Annahmen:

- 1) Politische Entscheider (gewählte Politiker, Experten, Bürokraten, u.a.) nehmen an öffentlichen Diskursen teil, die eine Materialität in der medialen Darstellung bekommen.
- 2) Die öffentlichen Diskurse werden von politischen Entscheidern registriert.
- 3) Politische Entscheider nehmen Einfluss auf diese öffentlichen Diskurse, damit die Darstellung möglichst identisch mit ihrer Selbstdarstellung ist.
- 4) Informationen über andere politische Entscheider und deren Programme und Absichten stammen zu einem nicht unwesentlichen Teil aus diesen öffentlichen Diskursen.
- 5) Die Darstellung der Diskurspositionen der politischen Entscheider erfolgt durch den Vergleich zu anderen Diskurspositionen, also über Abgrenzung und Vereinheitlichung. Dadurch entstehen diskursive Koalitionen.

„Diskurskoalitionen“ bezeichnen also den Umstand, dass die medial dargestellten Diskurse viel mehr sind als ein Berichten über Politik. Sie sind selbst politische Materialität, da die Fragen, wer mit wem kooperiert und sich wie von wem abgrenzt, damit also auch die Frage nach der Macht, die hinter einem Inhalt steht, durch die reflexive Betrachtung dieser Diskurse durch die politischen Entscheider bestimmt sind.

Mit dieser diskurstheoretischen Verortung lässt sich nun das Policy-Subsystem der Finanzmarktrettung analysieren. Dabei werden zunächst unterschiedliche Diskursstränge identifiziert (*Jäger* 2004).

Der Politikprozess der Finanzmarktrettung weist drei inhaltliche Besonderheiten auf, die jeweils sehr konfliktrichtig sind: Erstens wird immer wieder betont (von den beteiligten Akteuren, aber auch von der Öffentlichkeit), dass das Thema die grundsätzliche Ausrichtung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft berührt. Während die eine Seite hervorhebt, der Staat dürfe sich auch in der Krise nicht zu sehr in die wirtschaftlichen Belange einmischen, sehen andere den „Neoliberalismus“ als gescheitert an (vgl. u.a. *Merkel/Sarkozy* 2008, *Hesse/Kuhr* 2009, *Hulverscheidt* 2009). Zweitens ist die Debatte über die Bankenrettung eng verknüpft mit der Frage der sozialen Gerechtigkeit, die die Verantwortung für die Krise mit entstehenden Schäden vergleicht und dabei einen Ausgleich fordert. Selbstverständlich ist dabei von größter Bedeutung, wem die Schuld für die Krise „in die Schuhe geschoben“ wird (z.B. den „Bankstern“ oder der unzureichenden politischen Regulierung, vgl. u.a. *Lafontaine* 2008, *Solms* 2009, *Büschemann* 2009). Drittens erfordern die komplexe Materie, die lange Zeit ungünstige Entwicklung und der besonders heikle Charakter sachlicher Informationen offenbar einen ungewöhnlichen Politikstil, der sich weniger an Programmatiken, Beschlüssen und parlamentarischen Routinen orientiert, als vielmehr an dem Ideal von pragmatischen Ad-hoc-Entscheidungen. Hier entsteht daher anscheinend ein Dilemma zwischen Effizienz und Legitimität politischer Entscheidungen (vgl. u.a. *Hesse/Kuhr* 2009, *Bohsem/Hulverscheidt/Schäfer* 2009, *Steinbrück* 2009).

Diese drei inhaltlichen Diskursstränge eignen sich, um nun die relevanten *Diskurspositionen* der Akteure zu überprüfen. Die skizzierten Konfliktlinien lassen sich in drei Fragen zusammenfassen:

- I. Ist eine Verschiebung des Verhältnisses von Staat und Markt hin zu „mehr Staat“ wünschenswert?
- II. Sollen „Verursacher“ der Krise persönlich zur Verantwortung gezogen werden?
- III. Bedürfen Entscheidungen durch die zuständigen Instanzen einer gesonderten demokratischen Kontrolle?

Diese Konfliktlinien bilden die drei relevanten Diskursstränge (I-III) der Diskurspositionen (DP) ab, die unter den Stichworten Staat-Markt, Verantwortung und Kontrolle zusammengefasst werden können. Für jeden Diskursstrang wurden nun vier idealtypische diskursive Positionen identifiziert:

- I. Staat-Markt:
 - a. Der Staat darf sich nicht stärker in die Wirtschaft einmischen.
 - b. Der Staat sollte sich auf die notwendige Rettung beschränken.
 - c. Der Staat muss die Finanzwirtschaft künftig besser kontrollieren.
 - d. Der Staat muss die Macht der Finanzwirtschaft brechen.
- II. Verantwortung
 - a. Die Finanzmanager haben sich nichts zu Schulden kommen lassen.
 - b. Einige Finanzmanager haben individuell falsch gehandelt.
 - c. Fehlverhalten der Finanzmanager muss strenger sanktioniert werden.
 - d. Finanzmanager verstoßen systematisch gegen das Allgemeinwohl.
- III. Kontrolle
 - a. Kontrollmechanismen sind ein generelles Hindernis für eine erfolgreiche Rettung.

- b. Kontrolle darf die Rettung nicht behindern.
- c. Rettungsaktionen dürfen nicht vorhandene Kontrollen umgehen.
- d. Die demokratische Kontrolle muss gerade wegen der Rettungsaktionen ausgeweitet werden.

Als Kriterium für die Suche nach Akteuren wurde im Sinne *Sabatiers* die tatsächliche Beteiligung am Politikprozess gewählt. Diese Beteiligung wurde aber nicht aus Äußerungen in öffentlichen Anhörungen ermittelt (*Jenkins-Smith/Sabatier 1993, Sabatier/Weible 2007*), sondern aus der Berichterstattung in den Printmedien. Es kommen daher alle Akteure in Betracht, über die im Zeitraum von August 2008 bis September 2009 im Zusammenhang mit der Finanzmarktrettung berichtet wurde, wobei aufgrund der Häufigkeit der Berichterstattung, aber auch hinsichtlich des tatsächlichen Einflusses die Hauptakteure ausgewählt werden.³

In einem nächsten Schritt wurden diese Akteure hinsichtlich der Diskurspositionen in den drei Diskurssträngen analysiert. Grundlage hierfür waren die Artikel in SZ und FAZ. In jeder Konfliktdimension wurde den Akteuren eine der je vier Diskurspositionen zugeordnet. In Fällen, in denen eine Zuordnung in einem oder mehreren Diskurssträngen nicht eindeutig möglich war, wurde auf eine Codierung in allen Diskurssträngen verzichtet, so dass die Akteure nicht in die weitere Analyse eingehen. Im Ergebnis blieben so 63 Akteure, für die eine eindeutige Zuordnung in den Diskurspositionen vorgenommen werden konnte.

Es ist davon auszugehen, dass der Unterschied bei der Codierung zwischen b und c in allen Diskurssträngen größer ist als zwischen a und b oder c und d. Betrachtet man z.B. den Diskursstrang *Staat-Markt*, so ist der Unterschied zwischen b: „Der Staat sollte sich auf die notwendige Rettung beschränken.“ und c: „Der Staat muss die Finanzwirtschaft künftig besser kontrollieren.“, eben genau die Frage, ob „mehr Staat“ angesichts der Krise generell als wünschenswert betrachtet wird. Vom Standpunkt der diskursiven Position I/a: „Der Staat darf sich nicht stärker in die Wirtschaft einmischen.“, könnte hingegen PCB I/b als notfalls einzugehender Kompromiss erscheinen.

Die ermittelten Positionen und die sich daraus ergebenden Koalitionen sind Tabelle 1 zu entnehmen.⁴

Im Folgenden werden daher nun die Ergebnisse der Untersuchung vorgestellt, wobei zunächst die identifizierten Diskurskoalitionen kurz erläutert werden. Ziel dieser Untersuchung ist es, einen Analyserahmen zu entwickeln, der die spezifischen Policyinhalte aus dem Politikprozess heraus erklärbar macht. Daher werden die identifizierten Koalitionen zur Analyse des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes herangezogen.

Tabelle 1: Diskurskoalitionen der Finanzmarktrettung

Name	Koalition und diskursive Positionen (Staat-Markt/Verantwortung/Kontrolle)
Ackermann, Josef	Banker (b/a/a)
Heise, Michael	Banker (b/a/a)
Müller, Klaus-Peter	Banker (b/a/a)
Schröder, Ulrich	Banker (b/a/a)
Sinn, Hans-Werner	Banker (b/a/a)
Weber, Manfred	Banker (b/a/a)
Zeitler, Franz-Christoph	Banker (b/a/a)
Jaschinski, Siegfried	Banker (b/a/a)
Oettinger, Günther	Banker (b/a/a)
Bentele, Karlheinz	Wirtschaftsliberale (b/b/a)
Blessing, Martin	Wirtschaftsliberale (b/b/a)
Merl, Günther	Wirtschaftsliberale (b/b/a)
Pleister, Christopher	Wirtschaftsliberale (b/b/a)
zu Guttenberg, Karl-Theodor	Wirtschaftsliberale (b/b/a)
Glos, Michael	Liberale Kontrolleure (b/b/c)
Otremba, Walter	Liberale Kontrolleure (b/b/c)
Solms, Hermann Otto	Liberale Kontrolleure (b/b/c)
Tietmeyer, Hans	Liberale Kontrolleure (b/b/c)
Bonde, Alexander	Strenge liberale Kontrolleure (b/b/d)
Schäffler, Frank	Strenge liberale Kontrolleure (b/b/d)
Wissing, Volker	Strenge liberale Kontrolleure (b/b/d)
Kauder, Volker	Unklar (b/c/b)
Fricke, Otto	Unklar (b/c/c)
Rehm, Johannes	Unklar (c/b/a)
Dautzenberg, Leo	Moderate Finanzpolitiker (c/b/b)
Fahrenschon, Georg	Moderate Finanzpolitiker (c/b/b)
Haasis, Heinrich	Moderate Finanzpolitiker (c/b/b)
Albig, Torsten	Finanzmarktretter (c/c/a)
Asmussen, Jörg	Finanzmarktretter (c/c/a)
de Maizière, Thomas	Finanzmarktretter (c/c/a)
Diwell, Lutz	Finanzmarktretter (c/c/a)
Gröhe, Hermann	Finanzmarktretter (c/c/a)
Hauer, Nina	Finanzmarktretter (c/c/a)
Kressl, Nicolette	Finanzmarktretter (c/c/a)
Lautenschläger, Sabine	Finanzmarktretter (c/c/a)
Meister, Michael	Finanzmarktretter (c/c/a)
Merkel, Angela	Finanzmarktretter (c/c/a)
Nawrath, Axel	Finanzmarktretter (c/c/a)
Sarrazin, Thilo	Finanzmarktretter (c/c/a)
Schäuble, Wolfgang	Finanzmarktretter (c/c/a)
Steinbrück, Peer	Finanzmarktretter (c/c/a)
Struck, Peter	Finanzmarktretter (c/c/a)
Weber, Axel	Finanzmarktretter (c/c/a)
Weidmann, Jens	Finanzmarktretter (c/c/a)
Gatzer, Werner	Finanzmarktretter mit Kontrollverständnis (c/c/b)
Zypries, Brigitte	Finanzmarktretter mit Kontrollverständnis (c/c/b)
Bernhardt, Otto	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Bofinger, Peter	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Fromme, Jochen-Konrad	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Issing, Otmar	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Kampeter, Steffen	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Krüger, Hans-Ulrich	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Lammert, Norbert	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Rupprecht, Albert	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Sanio, Jochen	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Schick, Gerhard	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Schneider, Carsten	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Poß, Joachim	Unklar (c/d/c)
Lötzsch, Gesine	Linke Staatsinterventionisten (d/d/c)
Lafontaine, Oskar	Linke Staatsinterventionisten (d/d/c)

4. Die Diskurskoalitionen der Finanzmarktrettung

Betrachtet man die Ergebnisse der Untersuchung in Tabelle 1, so lassen sich neun diskursive Koalitionen identifizieren.

Die Banker

Die erste Koalition umfasst neun Personen und zeichnet sich durch die Diskurspositionen (DP) „Der Staat sollte sich auf die notwendige Rettung beschränken.“ (DP I/b), „Die Finanzmanager haben sich nichts zu Schulden kommen lassen.“ (DP II/a) und „Kontrollmechanismen sind ein generelles Hindernis für eine erfolgreiche Rettung.“ (DP III/a) aus. Abgesehen von der Auffassung, dass der Staat in der Krise einspringen muss, zeigt sich also bei dieser Koalition eine klare Ablehnung einer Verschiebung des Verhältnisses von Politik und Ökonomie hin zu mehr Macht für die Politik. Zur Koalition gehören: Josef Ackermann, Michael Heise, Klaus-Peter Müller, Günther Oettinger, Siegfried Jaschinski, Ulrich Schröder, Hans-Werner Sinn, Manfred Weber und Franz-Christoph Zeitler. Obwohl wir es nicht ausschließlich mit Bankmanagern zu tun haben, bietet sich die Bezeichnung „Koalition der Banker“ an.

Die Wirtschaftsliberalen

Die zweite Koalition umfasst Karlheinz Bentele, Martin Blessing, Günther Merl, Christopher Pleister und Karl-Theodor zu Guttenberg. Die DP ähneln denen der Koalition der Banker sehr. Nur in der Verantwortungsdimension ist die Position dieser Koalition etwas „moderater“, da man eingesteht, dass „einige Bankmanager individuell falsch gehandelt haben“ (DP II/b). Diese Koalition lässt sich als „Wirtschaftsliberale“ bezeichnen.

Die liberalen Kontrolleure

Die nächste Koalition umfasst zu Guttenbergs Vorgänger Michael Glos, Walter Otremba, Hermann Otto Solms und Hans Tietmeyer. In den stark von ökonomischen Grundvorstellungen geprägten Diskurssträngen Staat-Markt und Verantwortung weist diese Koalition die gleichen Ausprägungen auf wie die „Wirtschaftsliberalen“. Im Legitimitätsdiskursstrang besteht diese Koalition jedoch darauf, dass auch in der Krise „demokratische Kontrollen nicht umgangen werden sollen“ (DP III/c). Es handelt sich also um eine Koalition der „liberalen Kontrolleure“.

Die strengen liberalen Kontrolleure

Die FDP-Abgeordneten Frank Schäffler und Volker Wissing und der Haushaltsexperte der Grünen Alexander Bonde weisen in den ersten beiden Diskurssträngen dieselben DP auf wie die Koalition der liberalen Kontrolleure. Im Kontrolldiskursstrang gehen sie allerdings noch über deren Auffassung hinaus und treten für eine generelle Verschärfung von Kontrollmechanismen ein (DP III/d).

Die moderaten Finanzpolitiker

Zu einer weiteren Koalition lassen sich Leo Dautzenberg, Georg Fahrenschohn und Heinrich Haasis zusammenfassen. Ihnen ist gemein, dass sie einen stärkeren politischen Ein-

fluss befürworten (DP I/c), persönlicher Haftung und demokratischer Kontrolle der Rettungsaktionen aber moderat ablehnend gegenüberstehen (DP II/b, III/b).

Die Finanzmarktretter

Die nächste Koalition umfasst u.a. die Personen, die das „strategische Machtzentrum“ (Fischer/Kießling/Novy 2008) der Finanzmarktrettungsaktionen gebildet haben. Die „Finanzmarktretter“ zeichnen sich aus durch eine moderate Befürwortung von mehr staatlichem Einfluss (DP I/c), die Befürwortung von Sanktionen gegen Finanzmanager, die sich fehlerhaft verhalten haben (DP II/c) und eine starke Ablehnung von demokratischen Kontrollen, die als Hindernis für die Rettung gesehen werden (DP II/a). Zu dieser Koalition gehören Torsten Albig, Jörg Asmussen, Thomas de Maizière, Lutz Diwell, Hermann Gröhe, Nina Hauer, Nicolette Kressl, Sabine Lautenschläger, Michael Meister, Angela Merkel, Axel Nawrath, Thilo Sarrazin, Wolfgang Schäuble, Peer Steinbrück, Peter Struck, Axel Weber und Jens Weidmann.

Finanzmarktretter mit Kontrollverständnis

Zwei Personen weichen von der skizzierten Linie der Finanzmarktretter im Kontrolldiskursstrang ab: Werner Gatzert und Brigitte Zypries. Beide lehnen Kontrollen der Finanzmarktrettungspolitik nicht so grundsätzlich ab wie die eigentlichen Finanzmarktretter (DP: I/c, II/c, III/b).

Die demokratischen Kontrolleure

Die nächste Koalition, die sich aus den DP identifizieren lässt, kann unter der Bezeichnung „demokratische Kontrolleure“ zusammengefasst werden. In den ersten beiden Diskurssträngen findet sich – wie bei den Finanzmarktrettern – eine moderate Befürwortung für „mehr Staat“ und das Bedürfnis, Finanzmanager persönlich zur Rechenschaft zu ziehen (DP I/c und DP II/c). Im Diskursstrang „Kontrolle“ setzt sich diese Koalition allerdings angesichts der Krise dafür ein, die bestehenden demokratischen Kontrollmechanismen nicht zu relativieren (DP III/c). Zu den demokratischen Kontrolleuren gehören Otto Bernhardt, Peter Bofinger, Jochen-Konrad Fromme, Otmar Issing, Steffen Kampeter, Hans-Ulrich Krüger, Norbert Lammert, Albert Rupperecht, Jochen Sanio, Gerhard Schick und Carsten Schneider.

Linke Staatsintervenisten

Zur Diskurskoalition der „linken Staatsintervenisten“ lassen sich auf Basis der geleisteten Untersuchung nur Oskar Lafontaine und Gesine Löttsch von der Linkspartei zählen. Von allen Akteuren sind sie am deutlichsten für einen Systemwechsel im Diskursstrang Staat-Markt und wollen, dass der Staat die Macht des Finanzgewerbes bricht (DP I/d). Zudem sehen sie das Allgemeinwohl systematisch durch Finanzmanager geschädigt (DP II/d). Im Kontrolldiskursstrang befürchten sie, dass durch die Rettungsaktionen demokratische Kontrollen umgangen werden (DP III/c).

Weitere Personen, die keiner Koalition zugeordnet werden können

Vier Personen lassen sich keiner Koalition zuordnen, obwohl ihre DP codiert werden konnten: Volker Kauder, Otto Fricke, Johannes Rehm und Joachim Poß. Kauder und Fricke lehnen eine Verschiebung im Diskursstrang Staat-Markt hin zu mehr Staat ab, auch wenn sie den Staat in der Verantwortung für die aktuelle Rettung sehen (DP I/b). Im Verantwortungsdiskursstrang sind beide der Auffassung, dass Fehlverhalten der Finanzmanager strenger sanktioniert werden muss (DP II/c). Im Kontrolldiskursstrang weisen beide unterschiedliche DP auf. Für Kauder ist es wichtiger, dass die Kontrollen die Rettung nicht behindern (DP III/b), während Fricke auch in der Krise auf die Einhaltung der Kontrollmechanismen besteht (DP III/c). Kauder hat somit die größte Nähe zur Koalition der Finanzmarktretter mit Kontrollverständnis. Fricke ähnelt eher den demokratischen Kontrolleuren. Beide weisen aber in der wichtigen Staat-Markt-Dimension eine abweichende DP auf.

Der Vize-Fraktionssprecher der SPD Joachim Poß lässt sich beinahe den demokratischen Kontrolleuren zuordnen. Von der beschriebenen Codierung weicht er nur im Diskursstrang „Verantwortung“ leicht ab, da er hier, wie die linken Staatsintervenisten, die Verträglichkeit der Finanzmanager mit dem Gemeinwohl in Frage stellt (DP II/d). Eventuell handelt es sich allerdings auch um eine Verzerrung auf Grund der Quellenauswahl. Denn Poß ist nicht nur für die Fraktion zuständig, sondern leitet auch die Arbeitsgruppe für die Neuregelung von Managergehältern und wird sich daher bei diesem Thema „von Dienst wegen“ besonders deutlich äußern. Andererseits ist auch nicht auszuschließen, dass die intensive Beschäftigung mit dem Thema bei Poß zu einer „Radikalisierung“ in dieser Frage geführt hat.

Sehr interessant ist die Einordnung von Johannes Rehm. Als Sprecher des Leitungsausschusses der Finanzmarktstabilisierungsanstalt (SoFFin) ist er ein wichtiger Akteur bei der Finanzmarktrettung, der einerseits eng mit den Finanzmarktrettern zusammenarbeitet, andererseits aber selbst über hervorragende Kompetenzen im Bankenbereich verfügen muss. Von den DP zeigt sich einerseits eine große Nähe zu den Finanzmarktrettern in den Staat-Markt- und Kontrolldiskurssträngen (DP I/c und DP III/a). Im Verantwortungsdiskursstrang ist Rehm aber eher ein Wirtschaftsliberaler, der zwar individuelles Fehlverhalten kritisiert, aber keine systemischen Verwerfungen durch die Macht der Finanzmanager sieht (DP II/b). Vergleicht man Rehm mit seinem Vorgänger beim SoFFin, Günther Merl, so zeigt sich, dass Rehm sich eher als Vermittler eignet. Merl hatte die Leitung des SoFFin abgegeben, angeblich, weil der Einfluss der Regierung auf die Arbeit zu groß war.

Neben den vier beschriebenen Personen ist noch der Fall zu erwähnen, dass die Auswertung der Tageszeitungen keinen soliden Hinweis auf alle drei Diskursstränge lieferte. Dies war der Fall bei Roland Claus, Carl Heinz Daube, Carsten Lehr, Jürgen Lindlar, Konstantin Mettenheimer, Thorsten Pötzsch, Stefan Schrader, Ludwig Stiegler, Gerhard Stratthaus, Florian Toncar, Axel Troost, Hans-Jörg Vetter und Benedikt Wolfers.

Im Folgenden geht es nun darum, zu überprüfen, welche Policies die Finanzmarktrettung auszeichnen und welchen Einfluss dabei die analysierten Koalitionen spielen.

5. Policy-Ergebnisse als Resultat

Das Überschwappen der Finanzmarktkrise auf Deutschland im Herbst 2008 kam relativ überraschend. Führende Ökonomen waren davon ausgegangen, dass das deutsche Bankensystem gegen die Krise relativ gut gewappnet sei. Diese Einschätzung stellte sich jedoch als falsch heraus. Die dramatische Situation in den USA und in der Welt machte der Regierung deutlich, dass auch in Deutschland politische Aktionen nötig sein würden, die weit über das normale Maß der üblichen Finanzmarktpolitik hinausgehen würden. Die folgende Analyse beschäftigt sich mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz als Kernelement der politischen Intervention.

5.1 Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz

Die Pleite der HRE führte dazu, dass von dem Subsystem der Finanzmarktregulierung urplötzlich in das Subsystem der Finanzmarktrettung gewechselt werden musste. In einer Nacht-und-Nebel-Aktion hatten sich die wichtigsten Finanzmarktkontrolleure (BaFin, Bundesbank, Finanzministerium) in enger Absprache mit dem Kanzleramt zu einer konzertierten Rettungsaktion unter Einbeziehung der großen Privatbanken entschlossen (*Bohsem/Hulverscheidt/Schäfer 2009*).

Im Zuge der Lehman-Pleite wurde im Herbst 2008 offen spekuliert, ob der Einlagensicherungsfonds ein ausreichendes Instrument für die Krise sei.⁵ Denn die befürchteten Belastungen gingen weit über das Volumen des Fonds hinaus.⁶

Vor diesem Hintergrund lässt sich verstehen, dass der von der Kanzlerin über die Medien verbreitete Entschluss, private Spareinlagen bis zu 100% abzusichern, einen fundamentalen Politikwechsel bedeutet. Denn wenn es bereits unklar ist, ob der Einlagensicherungsfonds in der Lage ist für die bis dato gesetzlich festgelegten Verpflichtungen aufzukommen, woher sollen dann die Mittel fließen, um diese Belastungen zu übernehmen? Zwar sollte die mündliche Garantie der Einlagen bewirken, dass die Privatanleger ihre Ersparnisse gar nicht erst abrufen und damit weitere Banken in Schwierigkeiten bringen. Dennoch musste ein gesetzlicher Rahmen geschaffen werden, der Rettungsaktionen im großen Stil ermöglichen sollte. Die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD brachten daher am 14.10.2008 den Gesetzentwurf für das Finanzmarktstabilisierungsgesetz in den Bundestag. Schon am 18.10.2008 trat das Gesetz in Kraft.

5.2 Die Finanzmarkttretter und das Finanzmarktstabilisierungsgesetz

Insbesondere der Entwurf, den die Große Koalition in den Bundestag einbrachte (*Deutscher Bundestag 2008*), trägt ganz die Handschrift der Finanzmarkttretter. Der Entwurf wurde maßgeblich von Benedikt Wolfers von der Anwaltskanzlei Freshfields entwickelt. Die Fäden hatten dabei aber das Kanzleramt und das Finanzministerium in der Hand.

Im Diskursstrang „Staat-Markt“ enthält der Entwurf (und auch das spätere Gesetz) eine deutliche Stärkung der politischen Verantwortung. Das Gesetz erlaubt weitgehende Eingriffe in das Geschäft von Finanzunternehmen und bleibt dabei sehr unbestimmt oder listet eine Vielzahl von Instrumenten auf, die der Politik zum Eingriff zur Verfügung stehen. Über den Finanzmarktstabilisierungsfonds heißt es z.B.: „Der Fonds kann von Un-

ternehmen des Finanzsektors vor dem 13. Oktober 2008 erworbene Risikopositionen, insbesondere Forderungen, Wertpapiere, derivate Finanzinstrumente, Rechte und Pflichten aus Kreditzusagen oder Gewährleistungen und Beteiligungen, jeweils nebst zugehöriger Sicherheiten, erwerben oder auf andere Weise absichern. Dasselbe gilt gegenüber Zweckgesellschaften, die Risikopositionen eines Unternehmens des Finanzsektors übernommen haben“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 6, §8/1). Schon die Auflistung der möglichen „Problempapiere“ ist ziemlich umfassend. Die mögliche staatliche Intervention beschränkt sich aber nicht nur auf Wertpapiere und Derivate, sondern schließt explizit deren „zugehörige Sicherheiten“ ein. Damit ist der Gegenstandsbereich der Intervention extrem weit gefasst. Betrachtet man z.B. den Handel mit verbrieften Hypothekenkrediten (z.B. *asset backed securities*), wäre eine Staatsintervention nicht nur hinsichtlich der ABS-Papiere denkbar, sondern könnte auch die zugrundeliegenden privaten Kredite der Hauseigentümer oder sogar den Kauf der Immobilien selbst beinhalten. Ähnliches gilt für die Art und Weise der Intervention. Auch hier wird nichts ausgeschlossen: Der Fonds kann Sicherheiten erwerben, „oder auf andere Weise absichern“. Hier ist also das gesamte Spektrum vom Kauf von „Schrottpapieren“ über die Garantie von Kurswerten bis hin zur Kreditierung der Finanzunternehmen denkbar. Auch hinsichtlich der Institutionen, die Adressat von solchen Rettungsaktionen werden, lässt das Gesetz nahezu alle Möglichkeiten offen. Schon der Begriff „Unternehmen des Finanzsektors“ ist bewusst unscharf gelassen und umschließt sowohl Banken als auch Versicherungsunternehmen, Hedgefonds, Risikokapitalgesellschaften und explizit die in der Krise in Verruf geratenen Zweckgesellschaften (Ausgenommen sind alle Unternehmen, die ihren Hauptsitz nicht in Deutschland haben.).

Darüber hinaus ist eine nicht unerhebliche Änderung der Insolvenzordnung mit inbegriffen. Hieß es bislang: „Überschuldung liegt vor, wenn das Vermögen des Schuldners die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr deckt. Bei der Bewertung des Vermögens des Schuldners ist jedoch die Fortführung des Unternehmens zugrunde zu legen, wenn diese nach den Umständen überwiegend wahrscheinlich ist.“ (§ 19 InsO (2)), so heißt es nun: „Überschuldung liegt vor, wenn das Vermögen des Schuldners die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr deckt, es sei denn, die Fortführung des Unternehmens ist nach den Umständen überwiegend wahrscheinlich.“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 13). Das heißt, ein Unternehmen ist per Definition nicht überschuldet, solange seine Fortführung (auch mit Staatsunterstützung) wahrscheinlich ist. Die eigentliche Relation von Schulden zu Vermögen – bei der bislang das Vermögen als Spekulation auf den weiteren Geschäftsgang aufgefasst wurde – hat sich also verändert in ein Verhältnis von Schulden zu politischem Willen.

Diese Beispiele machen deutlich, dass die Finanzmarkttretter die Kompetenzen des Staates in der Krise massiv ausgeweitet haben. Während im Zuge der Finanzmarktregulierung darauf vertraut wurde, dass die Unternehmen aus eigenem Interesse die richtigen Entscheidungen treffen werden, werden nun immer mehr Bereiche zum Gegenstand einer genuin politischen Entscheidung. Dabei geht die Neuverteilung der Kompetenzen so weit, dass viele Geschäftspraktiken, die bislang gegolten haben, künftig unter einem generellen politischen Vorbehalt stehen. Gleichzeitig wird aber keine „Sozialisierung“ der Wirtschaft angestrebt. Die Eingriffe haben zwar von ihrem Umfang durchaus die Potenz, das Verhältnis von Wirtschaft und Staat grundlegend zu affizieren. Es wird aber sehr deutlich, dass dies nicht die Intention ist. Vielmehr geht es darum, die Rettungsaktionen möglichst effizient gestalten zu können und den politischen Handlungsspielraum zu er-

weitem. Das Ideal bleibt aber, dass dieser Eingriff nicht nötig wird oder aber zumindest die Ausnahme bleibt. Dies wird insbesondere an der Darstellung des Finanzbedarfs deutlich. Hierzu heißt es erstens:

„Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, für den Fonds Garantien bis zur Höhe von 400 Milliarden Euro [...] zu übernehmen“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 5, §7/ 1). Gleichzeitig wird, wie oben beschrieben, auf den Effekt gesetzt, dass das Ausprechen einer Garantie den Eintritt des Schadenfalls verhindert. Denn in §9 heißt es dann weiter: „Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, für den Fonds zur Deckung von Aufwendungen und von Maßnahmen [...] Kredite bis zur Höhe von 70 Milliarden Euro aufzunehmen“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 6, §9/1). Die Summe, über die der Fonds im Zweifelsfall also tatsächlich verfügt, ist wesentlich geringer als die Obergrenze, die sein Aktionsvolumen beschränkt. Auch hier zeigt sich also, dass die Finanzmarktretter umfassende Eingriffe in die Wirtschaft (immerhin im Umfang von beinahe 19% des BIP von 2008) ermöglichen, diese Option aber eigentlich gar nicht wahrnehmen wollen. Die Kosten, die tatsächlich entstehen, fallen in der Kalkulation der Finanzmarktretter zunächst ganz unter den Tisch. In der Präambel des Entwurfs heißt es lapidar: „Zunächst entstehen keine Haushaltsausgaben. Die Kreditaufnahme zur Refinanzierung des Fonds führt zu einer höheren Verschuldung. Da der Fonds Beteiligungen an Unternehmen des Finanzsektors erwerben kann und Garantieprämien erhebt, dürften die Belastungen der öffentlichen Haushalte begrenzt bleiben“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 1). Auch weitergehende Folgen dieser Verschuldung (wie z.B. Inflation) werden als unwahrscheinlich abgetan. „Die begrenzte Erhöhung der Kreditaufnahme für den Fonds hat keinen spürbaren Zinseffekt. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere die Verbraucherpreise, sind nicht zu erwarten“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 2).

Im Verantwortungsdiskursstrang führt diese Politisierung der Finanzmärkte zu einem klaren Kompetenzverlust der Anleger, Aktionäre und Manager. So ist ein „Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung des Erwerbs von Anteilen an sowie Risikopositionen von Unternehmen des Finanzsektors durch den Fonds“ enthalten (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 9-12), dass die Rechte der Aktionäre dahingehend einschränkt, dass alle Maßnahmen, die durch den Fonds getroffen werden, direkt und alleinig mit den Vorständen der AGs vereinbart werden, auch hinsichtlich der Bedingungen für staatliche Hilfe und der Veränderung der Eigentümerstruktur (Aufnahme neuen Eigenkapitals, etc.). Die „Grundrechte“ der Aktionäre werden also im Falle einer staatlichen Intervention de facto übergangen. Darüber hinaus kann die Regierung unter anderem über die Gehälter von Managern entscheiden, deren Unternehmen Hilfen in Anspruch nehmen (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 5, §10, 2).

Besonders deutlich wird die Handschrift der Finanzmarktretter in Bezug auf den Kontrolldiskursstrang. Im Gesetzentwurf sind im Prinzip keinerlei Kontrollen vorgesehen. An allen entscheidenden Stellen wird die volle und alleinige Verantwortung dem Bundesfinanzministerium übertragen. So heißt es: „Das Bundesministerium der Finanzen entscheidet über die Übernahme und Veräußerung von Beteiligungen“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 4). Selbst die Verwendung der enormen Mittel des Fonds unterliegt dem „pflichtgemäßen Ermessen“ des Finanzministeriums. „Über vom Fonds [...] vorzunehmende Stabilisierungsmaßnahmen entscheidet das Bundesministerium der Finanzen auf Antrag des Unternehmens des Finanzsektors nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung der Bedeutung des jeweils von der Stabilisierungsmaßnahme erfassten Unternehmens des Finanzsektors für die Finanzmarktstabilität, der Dringlichkeit und des

Grundsatzes des möglichst effektiven und wirtschaftlichen Einsatzes der Mittel des Fonds“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 4).

Besonders heikel dabei ist, dass auch keine späteren demokratischen Kontrollen eingeplant sind. Stattdessen soll im Gesetzentwurf das konkrete Vorgehen der Finanzmarktrettung durch Rechtsverordnungen erfolgen. „Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung [...] nähere Bestimmungen erlassen über die von den begünstigten Unternehmen des Finanzsektors zu erfüllenden Anforderungen an die geschäftspolitische Ausrichtung, bei Kreditinstituten insbesondere die Versorgung kleiner und mittlerer Unternehmen mit Kredit, und die Nachhaltigkeit des verfolgten Geschäftsmodells, die Verwendung der aufgenommenen Mittel, die Vergütung ihrer Organe, Angestellten und wesentlichen Erfüllungsgehilfen, die Eigenmittelausstattung, die Ausschüttung von Dividenden, den Zeitraum, innerhalb dessen diese Anforderungen zu erfüllen sind“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 6f., §7, 2). Einzig eine Übertragung der Entscheidungskompetenz auf die Bundesbank wurde im Gesetzentwurf integriert, jedoch ebenfalls auf dem Weg der Rechtsverordnung und unter der Rechts- und Fachaufsicht des Finanzministers. „Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung [...] der Deutschen Bundesbank die Entscheidung über Maßnahmen nach diesem Gesetz und die Verwaltung des Fonds übertragen. Insoweit unterliegt die Deutsche Bundesbank der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 4). Angesichts dieser Machtfülle, die dem Finanzministerium bei der Finanzmarktrettung zugestanden werden sollte, ist die polemische Rede von einem „Ermächtigungsgesetz“ durchaus nachvollziehbar (*Blechsmidt* u.a. 2008, S. 3).

In den Debatten im Bundestag werden dann die Finanzmarktretter aktiv, um den Gesetzentwurf zu verteidigen. So beginnt Bundeskanzlerin Merkel die Bundestagssitzung am 15. Oktober mit einer Regierungserklärung, in der sie versucht, das Gesetz von Beginn an in den Kontext einer neuen (weltweiten) Finanzmarktverfassung zu stellen (*Merkel* 2008, S. 19349-19351). Steinbrück betont hingegen in der Debatte den Verantwortungsdiskursstrang: „Der Staat musste in dieser Situation handeln [...]. Wenn es auf den Weltfinanzmärkten brennt [...] dann muss gelöscht werden, auch wenn es sich um Brandstiftung handelt. Anschließend müssen die Brandstifter aber daran gehindert werden, so etwas wieder zu tun“ (*Steinbrück* 2008, S. 19355). Die Ausführungen von Nina Hauer zum Verantwortungsdiskursstrang machen deutlich, dass das Finanzministerium sehr konkrete Vorstellungen hatte, wie das Gesetz nachher wirken soll: „Wir haben konkrete Punkte in das Gesetz hineingeschrieben: Die Gehälter von denjenigen, die sich entschieden haben, Hilfe in Anspruch zu nehmen, werden begrenzt. Die sehr ausufernden Bonuszahlungen werden beendet. Es gibt keine Dividendenausschüttung – übrigens auch nicht für die anderen Eigentümer“ (*Hauer* 2008, S. 19374).

5.3 Der Haushaltsausschuss als Gegenmacht

Obwohl es Änderungsanträge und Kritik von allen Seiten gab, wurde der Gesetzentwurf weder durch das Parlament im engeren Sinne noch durch den Bundesrat⁷ maßgeblich verändert. Die einzige wirksame Korrektur fand auf der Ebene des Haushaltsausschusses statt,⁸ der dem Bundestag dann einen Änderungsentwurf präsentierte, der schließlich ohne weitere gravierende Änderungen im Bundestag und im Bundesrat verabschiedet wurde.

Die wichtigste Änderung besteht in der Einführung eines Kontrollgremiums, wodurch der SoFFin nicht nur dem Finanzministerium, sondern eben auch dem Haushaltsausschuss gegenüber rechenschaftspflichtig wird.

In §10a des Änderungsantrags heißt es:

„(1) Der Deutsche Bundestag wählt für die Dauer einer Legislaturperiode ein Gremium, das aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses besteht. Das Gremium wird dem Haushaltsausschuss zugeordnet und hat neun Mitglieder. Der Deutsche Bundestag bestimmt die Zusammensetzung und die Arbeitsweise. Das Gremium beendet seine Tätigkeit mit der Auflösung des Fonds.

(2) Das Gremium wird vom Bundesministerium der Finanzen über alle den Fonds betreffenden Fragen unterrichtet. Es ist befugt, Mitglieder des Lenkungsausschusses und Leitungsausschusses zu laden. Das Gremium berät ferner über grundsätzliche und strategische Fragen und langfristige Entwicklungen der Finanzmarktpolitik.

(3) Das Gremium tagt geheim. Die Mitglieder des Gremiums sind zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind. Dies gilt für alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Sitzungen“ (*Deutscher Bundesrat 2009, S. 5f.*).

Zudem wird das Finanzministerium verpflichtet, den Haushaltsausschuss über den Fonds betreffende Maßnahmen umgehend zu informieren (*Deutscher Bundesrat 2009, S. 4-7*).

Die zweite wichtige Änderung besteht in der Einführung der Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA), die den SoFFin organisatorisch und rechtlich von der Bundesbank trennt.

„Die Anstalt nimmt die ihr auf der Grundlage dieses Gesetzes übertragenen Aufgaben im Namen des Fonds wahr. Sie untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen. [...] Die Anstalt wird von einem Leitungsausschuss geleitet, der aus drei Mitgliedern besteht, die vom Bundesministerium der Finanzen im Benehmen mit der Deutschen Bundesbank ernannt werden“ (*Deutscher Bundesrat 2009, S. 3, §3a*).

Bezieht man diese Änderungen auf die drei untersuchten Diskursstränge, so lässt sich feststellen, dass im Staat-Markt-Diskursstrang nur eine sehr indirekte Abschwächung des ursprünglichen Entwurfs stattfindet. Denn die FMSA schützt die Unabhängigkeit der Bundesbank, hat aber auf die eigentlichen Rettungsaktionen und die sich daraus ergebende Verschiebung von Politik und Ökonomie keinen Einfluss. Der Verantwortungsdiskursstrang bleibt durch die Änderungen unberührt. Hier hat sich also die Position der Finanzmarktreter vollständig durchgesetzt. Im Kontrolldiskursstrang hingegen hat es deutliche Änderungen gegeben. Allerdings bleibt es bei einer Berichtspflicht, so dass das Policy-Ergebnis am ehesten mit dem DP III/b in Einklang zu bringen ist.

Tabelle 2: Berichterstatter im Haushaltsausschuss

Name	Partei	Diskursive Positionen			Diskursive Koalition
		I Staat-Markt	II Verantwortung	III Kontrolle	
Alexander Bonde	Grüne	b	b	d	strenge liberale Kontrolleure
Otto Fricke	FDP	b	c	c	
Steffen Kampeter	CDU	c	c	c	demokratische Kontrolleure
Carsten Schneider	SPD	c	c	c	demokratische Kontrolleure
Gesine Lötzsich	Linke	d	d	c	linke Staatsintervenisten
DP der Finanzmarktreter		c	c	a	

Dieser Policy-Inhalt lässt sich aus den DP der Schlüsselfiguren im Haushaltsausschuss erklären.⁹

Im Staat-Markt-Diskursstrang teilen die *demokratischen Kontrolleure* Kampeter und Schneider die Auffassung der *Finanzmarktretter*. Bonde (*strenge liberale Kontrolleure*) und Fricke geht die Verschiebung hin zu mehr Staat zu weit, wohingegen Löttsch (*linke Staatsintervenisten*) in ihrer Position über den Vorschlag hinausgeht. In diesem Diskursstrang gibt es daher im Haushaltsausschuss keine Mehrheit für eine Änderung des Gesetzentwurfs, obwohl es überwiegend Kritik gibt. Dass sich Bonde und Fricke immerhin im Hinblick auf die FMSA durchsetzen konnten, liegt vermutlich daran, dass sie „Unterstützung“ von den *Bankern* erhalten haben. Denn offensichtlich war die Eingliederung des SoFFin auch bei der Bundesbank ein Streitpunkt zwischen Weber (*Finanzmarktretter*) und Zeitler (*Banker*).

Die im politischen Eiltempo gestrickte neue Sonderbehörde hatte für Zoff gesorgt. Die Bundesbank fürchtete um ihre Unabhängigkeit, wenn sie den Fonds unter Aufsicht des Bundesfinanzministeriums verwaltet. ‚Wir haben im Gesetzentwurf die Passage sofort gestrichen‘, heißt es bei der Bundesbank. Abgeordnete berichten dagegen, Bundesbankpräsident Axel Weber sei zunächst von dem Plan angetan gewesen, seine Behörde um den neuen Notdienst für das Bankensystem aufzuwerten. Erst sein Vorstand und vor allem Vize Franz-Christoph Zeitler (CSU) hätten ihn gedrängt, den Fonds nicht komplett unter das Bundesbankdach zu holen und die Notenbank damit der Einmischung der Regierung auszusetzen (Einecke 2008, S. 28).

Im Verantwortungsdiskursstrang wiederholt sich im Prinzip das gleiche Bild. Einziger Unterschied ist, dass hier auch Fricke die Position der *Finanzmarktretter* übernimmt. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass es in diesem Diskursstrang zu keinerlei Veränderungen am Gesetzentwurf kommt.

Im Kontrolldiskursstrang sieht das Bild jedoch völlig anders aus. Hier weichen alle Akteure deutlich von den *Finanzmarktrettern* ab, die Kontrollmechanismen als Behinderung der nötigen Rettung auffassen. Fricke, Kampeter, Schneider und Löttsch bestehen auch in der Krise auf die Wahrung der demokratischen Kontrollinstanzen. Bonde sieht in der Krise sogar einen Anlass, demokratische Kontrolle auszuweiten. Alle Akteure des Haushaltsausschusses konnten sich also auf eine gemeinsame Kritik am Gesetzentwurf verständigen. Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz konnte deshalb nur verabschiedet werden, wenn die *Finanzmarktretter* im Kontrolldiskursstrang zu Zugeständnissen bereit sind.

6. Fazit

Die Untersuchung hat gezeigt, dass sich der Inhalt des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes und die durch den Haushaltsausschuss erwirkten Änderungen aus den DP der beteiligten Akteure erklären lassen. Damit bestätigt sich auch die These, dass die *Finanzmarktrettung* als eigenständiges Policy-Subsystem gelten kann, das sich von der *Finanzmarktregulierung* unterscheidet. Die entscheidende Konfliktlinie besteht nicht mehr in der Frage der Zentralisierung der Kompetenzen, sondern in der Kontrolle der Kontrolleure. Anstelle des Konfliktes mit der ‚Frankfurt-Koalition‘ auf der einen und den Länderinteressen und der Bundesbank auf der anderen Seite, haben wir es nun mit einer Auseinandersetzung zwischen den *Finanzmarktrettern* und den unterschiedlichen Kontrolleuren zu tun. Die Großbanken verlieren durch diese Konstellation massiv an politischem Einfluss. Daraus jedoch auf einen Rückgewinn staatlicher Steuerungsfähigkeit zu schließen wäre sicherlich falsch, da sich bereits die herausragende politische Stellung der ‚Frank-

furt-Koalition“ der Unterstützung durch das Finanzministerium verdankte. Die Krise hat aber – das lässt sich am Finanzmarktstabilisierungsgesetz studieren – zu einer deutlichen Verschiebung hin zur sozialen Dimension der Finanzmarktrettung bei den politischen Entscheidungsträgern geführt.

Auch andere Aspekte der Finanzmarktrettung in Deutschland, wie z.B. das Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz, oder die „Rettung“ von Unternehmen wie Opel werden sich auf Basis der hier benutzten Daten analysieren lassen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Diskurskoalitionen nur unter bestimmten Rahmenbedingungen zum Tragen kommen können. Insbesondere die Institutionen, in denen die Entscheidungen getroffen werden, sind hier zu berücksichtigen. So ist die Wirksamkeit der Akteure im Haushaltsausschuss nicht durch ihre Diskurspositionen gegeben, sondern hängt vorerst an der besonderen Stellung dieses Gremiums. Darüber hinaus geben die DP keine Auskunft über die Details der Gestaltung von Politiken. So ließ sich zwar feststellen, dass die *Finanzmarktretter* sich im Kontrolldiskursstrang bewegen mussten, die konkrete Gestaltung des Kontrollausschusses ist damit jedoch nicht determiniert.

Betrachtet man auf dieser Basis die Gesamtheit der untersuchten Koalitionen, so lässt sich festhalten, dass die *Finanzmarktretter* besonders dann die maßgebliche Koalition sein werden, wenn sie in Bezug auf den Diskursstrang „Kontrolle“ einen Kompromiss mit den *demokratischen Kontrolleuren* erreichen können. Denn im Staat-Markt-Diskursstrang und im Verantwortungsdiskursstrang trennt diese beiden Koalitionen nichts.

Um zum effektiven Gegenspieler der *Finanzmarktretter* zu werden, müssten *Banker, Wirtschaftsliberale* und (*strenge*) *liberale Kontrolleure* kooperieren. Weitere Voraussetzung für eine faktische politische Bedeutung dieser Gruppe wäre aber vermutlich eine personelle Umorientierung innerhalb der Union, die derzeit nicht absehbar ist.

Für die nahe Zukunft ist daher im Subsystem der Finanzmarktrettung am ehesten von Kontinuität auszugehen, die durch Personen wie Merkel, Weidmann, Schäuble und Assmussen (der als Staatssekretär im Finanzministerium geblieben ist) garantiert scheint.

Anmerkungen

- 1 An dieser Stelle sei Johanna Kuhlmann und David Knollmann für ihre Unterstützung bei der Recherche gedankt.
- 2 Mein Dank gilt an dieser Stelle den Herausgeberinnen Anke Hassel und Susanne Lütz, die mich ermunterten, die Eigenständigkeit des methodischen Ansatzes in den Vordergrund zu stellen und Frank Nullmeier, der den Begriff „Diskurskoalitionen“ einbrachte.
- 3 Grundlage für die Identifizierung der ersten Akteure bildet dabei eine Datenbankabfrage der Metadatenbank WISO (<http://www.wiso-net.de>) mit den Suchbegriffen ((Finanzmarkt AND Rettung) OR (Finanzkrise AND Rettung)), die 386 Treffer im Untersuchungszeitraum ergab. Über die Frage: „Wer war am Politikprozess der Finanzmarktrettung beteiligt oder versuchte, Einfluss zu nehmen?“, konnten zunächst 26 relevante Akteure identifiziert werden. In einem zweiten Schritt wurden nun alle Artikel der Tageszeitungen Süddeutsche Zeitung (SZ) und Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) im Zeitraum von August 2008 bis September 2009 nach diesen Akteuren durchsucht. Bei prominenten Akteuren, wie Bundeskanzlerin Merkel oder Ministerpräsident Oettinger, wurde die Suche durch (NAME AND (Finanz* OR Krise)) ergänzt. Zusätzlich wurden die so identifizierten Artikel nach weiteren relevanten Akteuren durchsucht, die dann ebenfalls in die Suchanfrage eingingen. Durch diese Kombination von Teiligungsanalyse und „Schneeballsystem“ konnten letztlich 73 Akteure identifiziert werden.
- 4 Die Zitate in den untersuchten Zeitungsartikeln, die für die Codierung eine besondere Relevanz aufwiesen, wurden als Dossiers für die einzelnen Akteure zusammengestellt. Dadurch reduziert sich die Datenmenge, auf der die Untersuchung letzten Endes beruht, auf ca. 180 Seiten Text. Zudem wurde für jede

Koalition exemplarisch die Kodierung der diskursiven Positionen eines entscheidenden Akteurs ausführlich dargelegt. Zusätzlich wurde eine Kontrollvariable generiert, die die ermittelten Koalitionen mit Berichten über tatsächliche Konflikte und Kooperationen abgleicht. Die Kontrollvariable bestätigt überwiegend die hier vorgenommene Unterteilung, weist aber auch auf mögliche Schwachstellen hin. Der Autor stellt die Dossiers, den Anhang und die Auswertung der Kontrollvariable gerne für die Überprüfung oder weitere Bearbeitung zur Verfügung.

- 5 „Nach dem deutschen Sicherungsmodell sind [...] Spareinlagen bei den Mitgliedsbanken des Einlagensicherungsfonds bis zu 30% des haftenden Eigenkapitals abgesichert [...]. Faktisch bedeutet dies einen praktisch vollständigen Schutz der Einlagen [...]. Finanziert werden die Fonds durch eine Mitgliederumlage, die zwischen 0,3 Promille (Bundesverband privater Banken) und 0,5 Prozent (Bundesverband der Volks- und Raiffeisenbanken) des Kundenkreditvolumens beträgt. In aller Regel entfällt die jährliche Umlage, wenn die Hälfte des Fondsvolumens erreicht ist“ (*Lütz* 2003, S. 156f.).
- 6 „Die deutsche Tochter der Investmentbank ist der Entschädigungseinrichtung deutscher Banken mit einer Deckungssumme in dieser Höhe angeschlossen. Ob sich die sechs Mrd. Euro Belastung für den Fonds noch reduzieren, hängt davon ab, ob sich Teile der deutschen Lehman-Tochtergesellschaft verwerten lassen. Gelingt das nicht, müssten die dem Rettungsfonds angeschlossenen deutschen Geldinstitute womöglich Kapital nachschießen. Denn nach Angaben des Bundesfinanzministeriums beträgt das Volumen des Einlagensicherungsfonds etwa 4,6 Mrd. Euro. Der bislang größte Schaden für den Fonds fiel bei der Fast-Pleite der Schmidt-Bank im Jahr 2002 mit 1,3 Mrd. Euro an. Mit 950 Mill. Euro sprang der Fonds zudem ein, als ein Rettungspaket für die Mittelstandsbank IKB geschnürt wurde. Und im April 2008 musste der Fonds beim Auffangen der Düsseldorfer Hypothekenbank helfen. [...] Der BdB wollte auf Anfrage die Schadenssumme im Fall Lehman über sechs Mrd. Euro weder bestätigen noch dementieren. Die gesamten Verbindlichkeiten der deutschen Lehman-Tochter belaufen sich nach Informationen aus Finanzkreisen sogar auf 14,3 Mrd. Euro“ (*Handelsblatt* 080917).
- 7 Die Änderungsanliegen des Bundesrates bezogen sich auf die Verteilung der Garantien zwischen Bund und Ländern, wobei die Länder hauptsächlich die Garantien für die Landesbanken berücksichtigt sehen wollten.
- 8 „In Deutschland [...] haben die Ausschüsse eine sehr starke Stellung im Gesetzgebungsverfahren. So werden Gesetzentwürfe nach der Ausschusstufe grundsätzlich in der vom Ausschuss verabschiedeten Form in die zweite oder dritte Lesung des Parlamentes gegeben, anstatt Änderungsanträge der Ausschüsse nur an die Regierungsvorlage anzuhängen, wie das unter anderem in der Schweiz oder Österreich gehandhabt wird“ (*Schnapp* 2004, S. 39).
- 9 Tabelle 1 enthält auch die DP der Personen Fromme (Mitglied des Haushaltsausschusses), Dautenberg, Hauer, Meister, Rupprecht und Poß (Vertreter im Haushaltsausschuss). Diese DP bestätigen die hier getroffenen Schlussfolgerungen. Da die Liste der Mitglieder des Haushaltsausschusses damit jedoch unvollständig bleibt, wurde auf die Einbeziehung dieser Personen verzichtet und sich auf die Berichterstatter der Fraktionen beschränkt.

Literatur

- Berner, Frank/Leisering, Lutz/Buhr, Petra*, 2009: Innenansichten eines Wohlfahrtsmarkts – Strukturwandel der privaten Altersvorsorge und die Ordnungsvorstellungen der Anbieter, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 61, S. 56-89.
- Blechschmidt, Peter/Bohsem, Guido/Braun, Stefan* u.a., 2008: Das Gesetz der Geschwindigkeit, in: *Süddeutsche Zeitung*, 18.10.2008, S. 3.
- Bohsem, Guido/Hulverscheidt, Claus/Schäfer Ulrich*, 2009: Die Nacht, in der es um Deutschlands Bank ging, in: *Süddeutsche Zeitung*, 07.07.2009, S. 18.
- Büschemann, Karl-Heinz*, 2009: Wenn der Staat in die Gehälter eingreift – Die große Koalition verabschiedet ein Gesetz zur Beschränkung der Managerbezüge und brüskiert damit die eigentlich zuständige Regierungskommission, in: *Süddeutsche Zeitung*, 18.06.2009, S. 18.
- Deutscher Bundesrat*, 2009: Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Drucksache 16/10600) – Drucksache 16/10651.

- Deutscher Bundestag*, 2008: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilisierungsgesetz – FMStG) – Drucksache 16/10600.
- Einecke, Helga*, 2008: Streng geheim, in: *Süddeutsche Zeitung*, 18.10.2008, S. 28.
- Fischer, Thomas/Kießling, Andreas/Novy, Leonard*, 2008: Einführung in die Konzeption des Strategietools für politische Reformprozesse (SPR), in: *Fischer, Thomas/Kießling, Andreas/Novy, Leonard* (Hrsg.), *Politische Reformprozesse in der Analyse – Untersuchungssystematik und Fallbeispiele*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Hauer, Nina*, 2008: Redebeitrag zum FMStG, in: *Plenarprotokoll des Deutschen Bundestags*, 16/182, S. 19373-19374.
- Hesse, Martin/Kuhr, Daniela*, 2009: Apocalypse am Montagmorgen, in: *Süddeutsche Zeitung*, 31.06.2009, S. 24.
- Hulverscheidt, Claus*, 2009: Schwerste Haushaltskrise seit 60 Jahren – Finanzminister Steinbrück legt Etat mit Rekordverschuldung vor / Linke: Diese Zeitbombe wird in die Luft gehen, in: *Süddeutsche Zeitung*, 25.06.2009, S. 5.
- Jenkins-Smith, Hank C./Sabatier, Paul A.*, 1993: Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents, in: *Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.* (Hrsg.), *Policy Change and Learning – An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Colo.: Westview Press, S. 237-256.
- Lafontaine, Oskar*, 2008: „Investmentbanker sind kriminell“ – im Gespräch mit Daniel Brössler und Alexander Hagelüken, in: *Süddeutsche Zeitung*, 04.10.2008, S. 27.
- Lütz, Susanne*, 2003: Finanzmarktregulierung: Globalisierung und der regulative Umbau des „Modell Deutschland“, in: *Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan* (Hrsg.), *Regulative Politik – Zählungen von Markt und Technik*, Opladen: Leske + Budrich, S. 103-170.
- mas.*, 2009: Das Wächtergremium, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.02.2009, S. 14.
- Merkel, Angela*, 2008: Regierungserklärung zum FMStG, in: *Plenarprotokoll des Deutschen Bundestags*, 16/182, S. 19349-19351.
- Merkel, Angela/Sarkozy, Nicolas*, 2008: Der Aufschwung kann nicht warten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.11.2008, S. 8.
- Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M.*, 2007: The Advocacy Coalition Framework – Innovations and Clarifications, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), *Theories of the policy process*, Boulder, Colo.: Westview Press, S. 189-220.
- Schnapp, Kai-Uwe*, 2004: Graue Eminenz oder loyale Diener? – Regierungsbükratien in politischen Gestaltungsprozessen, in: *Forschungsjournal NSB*, 17/3, S. 36-42.
- Solms, Hermann Otto*, 2009: Gelegenheit macht Freiheitsdiebe, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 02.11.2009, S. 13.
- Steinbrück, Peer*, 2008: Redebeitrag zum FMStG, in: *Plenarprotokoll des Deutschen Bundestags*, 16/182, S. 19354-19358.
- Steinbrück, Peer*, 2009: „Jeden Tag brennt es an einer anderen Ecke“ – Im Gespräch mit G. Bohsem, S. Höll und C. Hulverscheidt, in: *Süddeutsche Zeitung*, 30.05.2009, S. 7.

Anschrift des Autors:

Dr. Simon Hegelich, Lernendes Netzwerk der geistes- und sozialwissenschaftlichen Graduiertenschulen, Georgskommende 14, 48143 Münster
E-Mail: Simon.Hegelich@uni-muenster.de

Julia Fleischer/Salvador Parrado

Power distribution in ambiguous times: The effects of the financial crisis on executive decision-making in Germany and Spain¹

Zusammenfassung

Machtarithmetik in unsicheren Zeiten. Die Auswirkungen der Finanzkrise auf exekutive Entscheidungsprozesse in Deutschland und Spanien

Der Beitrag analysiert Dynamiken exekutiver Entscheidungsprozesse während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in der deutschen und spanischen Regierungsorganisation in 2008 und 2009. Dem *power-distributional* Ansatz folgend wird argumentiert, dass Merkmale des institutionellen Kontextes die Institutionalisierung der exekutiven Entscheidungsfindung während der Krise beeinflussen. In diesem Artikel werden insbesondere die Effekte der konstitutionellen Entscheidungsprinzipien im Kabinett sowie der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative auf exekutive Entscheidungsprozesse untersucht. Die vergleichende Analyse zeigt, dass in beiden Ländern die exekutive Entscheidungsfindung zentralisiert wurde, wenngleich in der deutschen Exekutive weniger intensiv als in der spanischen Regierungsorganisation. Diese Unterschiede lassen sich durch die institutionellen Rahmenbedingungen beider Länder erklären, die die Autorität der deutschen Bundeskanzlerin beschränken und die Dominanz des spanischen Premierministers (PM) fördern. Darüber hinaus beschränken die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative in Deutschland eine starke Zentralisierung exekutiver Entscheidungsprozesse, auch da parteipolitische Akteure an Entscheidungskompromissen in der Ministerialverwaltung teilhaben, während diese Beziehungen in Spanien eine Zentralisierung der Entscheidungsfindung eröffnen, unterstützt durch außerordentliche Rechtsverfahren, die während der Krise angewendet werden und parlamentarische sowie parteipolitische Auseinandersetzungen einschränken.

Schlagworte: Koordination, Ministerialverwaltung, Wirtschafts- und Finanzkrise, Neo-Institutionalismus, Politikberatung

Abstract

This article examines the dynamics of executive decision-making in Germany and Spain during the global financial and economic crisis between 2008 and 2009. It applies the power-distributional approach and argues that distinct features of the institutional context affect the institutionalisation of decision-making arrangements during crises. In particular, it examines how the principles structuring cabinet and the nexus between the executive and the legislative influence the change or inertia of arrangements for executive decision-making. The comparative analysis reveals that both countries experienced a centralisation of executive decision-making, albeit less in Germany than in Spain. These differences are caused by the institutional setting of both countries constraining the Chancellor's authority in Germany and permitting the dominance of the Spanish Prime Minister (PM) in cabinet. Furthermore, the relationships between the executive and the legislative obstruct a strong centralisation of executive decision-making in Germany, also because party-political actors are aligned to compromises in the executive, and facilitate a centralisation of executive decision-making in Spain, supported by extraordinary law-making procedures which have been applied in order to circumvent parliamentary and thus party-political debates.

Key words: Coordination, Ministerial bureaucracy, Economic and financial crisis, New institutionalism, Policy advice

1. Introduction

Crises are perceived as distinct events of widely recognised concern which require immediate action, but are also characterised by high uncertainty about these solutions (see *Boin et al. 2005, 2005; 't Hart et al. 2010*). Many authors argue that during such events government decision-making becomes centralised, although depending on the distinct perception of time pressure, the level of decision-making, and the structures and procedures for crisis management (*'t Hart et al. 1993*). In addition, these scholars emphasise the relevance of 'shared power settings' between actors coping with the crisis (*Boin/'t Hart 2003: 547*). In contrast, this article aims to explain how pre-existing institutional structures of central government organisations affect the power distribution among executive actors in responding to crises and analyses these patterns of governmental decision-making during the global financial and economic crisis. It focuses particularly on internal dynamics within central government organisations and thus excludes multi-level dynamics across countries that may unfold e.g. at the EU or G20 level.

To analyse the relevance of pre-existing institutional underpinnings of executive decision-making during the financial and economic crisis, this article compares two rather similar Western European countries, Spain and Germany. On the one hand, both countries are parliamentary systems with the characteristic 'fusion' (*King 1976*) between the legislative and the executive. On the other hand, the cabinet in both countries is structured by rather similar constitutional principles, comprising the principles of leadership by the head of government, by departmental ministers, and by collective cabinet (Art. 65 GG; articles 98.2, 99, 100, 101 and 108 of the Spanish Constitution; *Bar 2004: 76*). In contrast, the evolution and effects of the global financial and economic crisis on both countries required different governmental responses. Initially, Spain had nearly none sub-primes and due to its tight banking regulation a rather healthy banking sector, whereas German banks had heavily invested in sub-primes, resulting in several bail-outs. As a consequence, the German government was comparatively stronger forced to formulate measures for stabilising the financial sector whereas the Spanish government could rely upon existing regulation in order to cope with the financial crisis. However, Spain experienced already rather early severe effects on the national economy, also because of developments on its housing market, whereas Germany faced an economic downturn rather late. Accordingly, both countries applied rather *similar* instruments, most notably economic stimulus packages, but the Spanish government adopted these measures earlier than the German government. In sum, the two governments under scrutiny adopted different measures to cope with the financial and economic crisis. The literature on decision-making during crises suggests that the formulation of these different policy responses is dominated by a stronger centre of government, this article aims to analyse whether and how such a centralisation of decision-making unfolds and argues that pre-existing institutional features affect this power distribution among executive actors.

The remainder of the article is structured as follows: The next section illustrates the theoretical argument and formulates the claims for empirical analysis. The third section presents the two case studies on central government decision-making during the financial and economic crisis in Spain and Germany. Finally, the article draws empirical conclusions on the institutionalisation of arrangements for executive decision-making during the economic and financial crisis and their duration in the future.

2. Theoretical framework: The institutionalisation of executive decision-making

The change and inertia of institutional arrangements have been examined by different new institutionalist approaches trying to ascertain whether institutionalisation processes follow a logic of consequentiality or appropriateness (*Hall/Taylor* 1996). This article argues that decision-making mechanisms within the executive can be understood as institutional arrangements that are created, maintained, or changed in processes of institutionalisation. Following the recent debate in new institutionalist theory which emphasises the recursive nature of such institutionalisation processes unfolding between institutions and organisational actors (*Meyer/Rowan* 1977; *DiMaggio/Powell* 1983, 1988, 1991; *Meyer/Scott* 1983; *Powell* 1991; *Scott* 2008), this article applies the so-called ‘power-distributional approach’ and focuses on *mechanisms* of institutionalisation (*Thelen* 2003: 221; *Streeck/Thelen* 2005). Here, institutions are defined as formal and informal arrangements that are repetitive in time and have an impact on power relations among individual and organisational actors. The power-distributional approach to institutionalisation argues that if such institutions are affected by actors, their basic properties ‘must be defined in ways that provide some dynamic element that permits such change’ (*Mahoney/Thelen* 2010: 10; see also *Orren/Skowroneck* 1994). Accordingly, this approach understands institutions as ‘distributional instruments laden with power implications’ (*Mahoney/Thelen* 2010: 10) and focuses on the *gradual* institutionalisation of such arrangements, which may eventually transform the institutional status quo (*Thelen* 2009: 476). It addresses particularly institutions *already in place* such as political and political-economic institutions (*Mahoney/Thelen* 2010: 10). It argues that the institutional context imposes distinct consequences on actors in institutionalisation processes who ‘cultivate change from within the context of existing opportunities and constraints’ and act ‘around elements they cannot change while attempting to harness and utilize others in novel ways’ (*Streeck/Thelen* 2005b: 19; *Thelen* 2009: 488-9). During crises, such institutionalisation processes may result either in the preservation of pre-existing arrangements or the emergence of new ones – eventually affecting the power relations between executive actors. Put differently, this article assumes that crises as extraordinary events motivate actors to become engaged in the institutionalisation of arrangements for executive decision-making, but these dynamics are constrained by the institutional context. This theoretical argument departs from the basic tenets sustained in *Thelen* (2003) and others by focusing on the power distributional effect through institutionalisation processes by which institutions become repetitive either through maintenance or slow gradual changes.

The article focuses on two particular institutional features which are assumed to affect both political and administrative actors within executives (*Goetz* 2003: 61-2). On the one hand, it examines the explanatory relevance of principles structuring cabinet decision-making that prescribe the concentration or dispersion of authority in cabinet and include formal rules, e.g. veto rights of individual cabinet ministers, as well as informal rules that emerge over time, such as not to interfere in cabinet colleagues’ proposals as long as they do not affect own responsibilities (*Mayntz* 1980: 156). During crises, it is very likely that cabinets with centripetal decision-making and dominated by a single actor increase the centralisation of executive decision-making, thus strengthening already ‘tried-and-tested’ centralised decision-making processes. In contrast, cabinets with ministers enjoying strong individual autonomy are very likely to become less centralised

during such extraordinary events. These cabinet members may not only be reluctant to centralise decision-making procedures, they may also apply successful means to resist such attempts. Our claim is that the more centripetal cabinets decide under ordinary circumstances, the more likely is a centralisation of institutional arrangements for executive decision-making during crises.

On the other hand, the executive-legislative nexus is likely to affect executive decision-making during crisis, as crises may call for emergency legislation and bylaws and may affect the extent of parliamentary scrutiny ('t Hart et al. 1993). Whereas single-party governments in parliamentary systems are supported by a parliamentary majority which is strongly intertwined with executive offices, coalition governments need to accommodate – maybe also conflicting – interests between coalition parties also within the central government organisation. During crises, it is reasonable to assume that single-party governments are thus able to affect pre-existing decision-making arrangements within the executive more radically than coalition governments that are more likely to be less capable of making radical adjustments. In sum, this article argues that the institutionalisation of executive decision-making mechanisms during crises, i.e. the creation, maintenance and change of distinct mechanisms of decision-making, can be accounted with two explanatory dimensions, i.e. the principles structuring cabinet as well as the nexus between the legislative and the executive. We expect that differences in these institutional features affect the institutionalisation of executive decision-making arrangements during the global financial and economic crisis.

3. The executive decision-making process in Germany and Spain

3.1 The configuration of the cabinet under pressure

The German cabinet is structured by three constitutional principles entrenched into a single article of the Basic Law that stresses a principle of leadership by the Chancellor (*Kanzlerprinzip*), by cabinet (*Kabinettsprinzip*), and by departmental ministers (*Ressortprinzip*) (Art. 65 GG; Mayntz 1980: 142). The first principle is expressed in various prerogatives of the Chancellor, e.g. to appoint and dismiss ministers², to organise ministries by 'organisational decrees' (*Organisationserlass des Bundeskanzlers*) (Lehnguth/Vogelgesang 1988), and to issue general policy guidelines (Pfister 1974; von Beyme 1979; König 1991: 209, 216). These responsibilities, however, are strongly constrained by the departmental principle and the autonomy of departmental ministers to organise their own departments and formulate departmental policies. Nevertheless, German cabinets decide collectively and thus the constitutional triangle of principles structuring cabinet decision-making is assumed to be in permanent unbalance. In practice, the departmental principle is the most recognised and protected (Johnson 1983: 110; Mayntz 1987: 4).

With the advent of the financial and economic crisis, executive decision-making processes were adjusted towards a 'dual centre' (Fleischer 2010). At the political level, the first major government reaction to the crisis in public was a press conference by the Chancellor and the Finance Minister – to announce federal government guarantees for all private savings in German banks. Likewise, the various government declarations before Parliament to announce and explain government responses to the crisis were issued by the Chancellor, but also by the Minister of Finance. This strong relationship between the

Chancellor and the Minister of Finance was also expressed when the Chancellor delegated the lead for the second economic stimulus package to the Minister of Finance and not to the Minister for Economic Affairs. When the latter complained in public about his exclusion from the process, the Chancellor responded quite clearly that '[d]uring the acute financial crisis, (...) the Minister of Finance is the responsible minister' (Merkel, quoted by *FAS* 30.11.2008: 4). The Chancellor's statement was not supported by the Chancellor principle, but legitimised through extraordinary circumstances – and enabled by a comparatively weak Minister for Economic Affairs who did not succeed in insisting on his right to lead government policies in his portfolio (expert interviews).

At operational level, a key network emerged between officials from the Chancellery, the Ministry of Finance, and the German Central Bank (*FAS* 15.02.2009: 2). These networks were partly formalised by the creation of two inter-ministerial committees responsible for managing the two newly introduced funds for stabilising the financial market and stimulating the economy. Both committees comprised one administrative state secretary from the Ministries of Finance, for Economic Affairs, and of Justice, a division head from the Chancellery, as well as representatives from the Länder, and one representative from the Central Bank on an advisory basis.³ Although the formal exclusion of other ministries from these decisions may partly be explained with the responsibilities of those actors involved in stabilising German banks or deciding on credits for German companies, the apparent spill-over effects of the financial and economic crisis on other policy sectors caused some tensions between the new 'peripheral' ministries and the 'crisis core executive' (expert interviews).

In addition, the responsible executive actors required policy advice in two new forms. On the one hand, the Federal Financial Supervisory Authority (BaFin), responsible for the supervision of the financial sector in Germany, did not gain an influential role in the coordination of measures against the crisis – partly because of a difficult relationship between the Minister of Finance and the agency head (*SZ* 17./18.01.2009: 3). Instead, the Minister of Finance relied heavily on the German Central Bank and its chairman who was also involved in laying down the general terms of the law issued to stabilise the German financial sector (*FMSiG* 2008; *FAZ* 13.10.2008: 26; *FTD* 21.04.2009). This advisory role of the Central Bank was initially planned to be expanded towards administering the special fund to stabilise the financial market, but the chairman strongly rejected this as a threat of the bank's independence (*FAZ* 17.10.2008: 12). As a compromise, a new 'Financial Market Stabilisation Agency' was established as public law agency under legal and functional supervision of the Ministry of Finance to administer the fund, staffed with secondees from the Central Bank and the Ministry of Finance in exceptional cases (expert interviews). On the other hand, the Ministry of Finance commissioned external advice from several law firms to formulate the bill to stabilise the German financial sector (BT-Drs. 16/12547 [2009]). For the political actors within the ministry, an involvement of private law firms provided valuable expert knowledge which was argued to be unavailable in the civil service (*SZ* 07.03.2006: 19; expert interviews). In addition, these law firms provided 'coordinated knowledge' by sending teams with members of different legal specialities – which is more difficult to receive from a ministerial bureaucracy, particularly if different fields of law are addressed that are handled by different sections (if expertise on these issues is available at all) (*FAZ* 06.01.2009: 15). For departmental officials, though, the contracting of private law firms appeared as a threat for their monopoly of policy advice and resulted in some conflicts between the operational and the departmental leader-

ship level about basic assumptions and policy goals incorporated in the law as one of the major governmental responses to the crisis at the financial market in Germany. Later, also the Ministry for Economic Affairs contracted a private law firm to formulate an alternative draft to the second major law on government take-overs of private banks – also to strengthen its argumentative position within central government (FMStErgG [2009]; *FAZ* 12.03.2009: 13; expert interviews). Thus, private law firms provided expertise to cope with the extraordinary complexity for these bills, but delivered also (legal) arguments in favour or against distinct paragraphs reflecting apparent policy objectives (expert interviews).

In sum, the traditional imbalance of the three constitutional principles in Germany restricted a strong shift towards the Chancellery in executive decision-making because the other two principles maintained their relevance, i.e. departmental autonomy and collective decision-making. Instead, major policy decisions to cope with the crisis were mainly pre-formulated by a dual centre, comprising the Chancellery and the Ministry of Finance. At operational level, a small number of key actors managed the two funds established as key measures to cope with the financial and economic crisis. Following pre-existing decision-making arrangements, these were established as inter-ministerial committees, comprising the same executive actors and resulting in an ‘executive concentration’ of decision-making processes. Besides, the dual centre cooped other actors, particularly the Central Bank and private law firms, to formulate and draft the necessary legislation under the tight timeframe. However, both were commissioned in compliance with the departmental principle, i.e. the Ministry of Finance included the Central Bank and different private law firms were assigned by different ministries.

Like Germany, Spain is characterised by a similar configuration of authority in cabinet, although the balance rather favours the Prime Minister and grants less autonomy to individual ministers. The Prime Minister has similar prerogatives than the German Chancellor of appointing and dismissing ministers and issuing general policy guidelines. However, the PM enjoys more powers in organising ministries by royal decrees and although Spanish ministers manage their departments on their own, this autonomy is not practiced like in Germany due to the features of the electoral and party system that have not favoured coalition governments (*Bar* 2004). Under ordinary circumstances, economic decisions are taken collegially in weekly sessions through different collective bodies, including inter-ministerial commissions, the commission of state secretaries and undersecretaries, and the cabinet. Firstly, the inter-departmental commission for economic affairs is chaired by the Finance Minister and composed of the Ministers for Infrastructure, for Labour, of Industry, for Environment, as well as two state secretaries from the Ministry of Finance and Economics. Its main function is to prepare economic decisions between these ministries which can be later presented to the cabinet (*López Calvo* 1996). Secondly, the commission of state secretaries and undersecretaries is chaired by the Deputy Prime Minister and meets weekly to prepare the cabinet meetings. Finally, the cabinet – or council of ministers – sits at the top of the decision-making process to solve political issues which have not been compromised at the two lower level collegial bodies (*Bar* 1988; *López Calvo* 1996). Moreover, less collegial informal arrangements are shaped by the policy advisory machinery and bend the balance in cabinet towards the PM. Above all policy advisors, the personal cabinet of the Prime Minister has an outstanding position. This personal cabinet has grown in size and functions since the early 1980s by tightening the control on public policy making (*Bar* 1997, *Heywood/Molina* 2000). These dynamics

have been referred by some authors as a growing institutionalisation of executive decision-making (Heywood/Molina 2000) or the ‘presidentialisation’ of the executive (Guerrero 2009).

During the financial and economic crisis, a further concentration of power occurred in the PM’s entourage. The crisis has increased the influence of the head of the Prime Minister’s cabinet in economic affairs. Firstly, he became a formal participant of the governmental commission for economic affairs before the crisis (expert interviews). Thus, the ‘eyes and ears’ of the Prime Minister became present when the preliminary economic measures were discussed and prepared for cabinet. Furthermore, the head of the cabinet participates in the commission of state secretaries and undersecretaries because of his formal rank as state secretary. However, as he is not in charge of any particular portfolio, like other commission members, he acts as the PM’s main policy enforcer. Moreover, whenever the *political* Deputy Prime Minister does not chair the commission, the head of the cabinet replaces her in this role. The head of the cabinet rarely expresses his opinion in public. However, he will convene ministers for solving their dispute, and this happened more frequently during the crisis (expert interviews). Secondly, the so-called ‘Prime Minister’s Economic Office’ (*Oficina Económica del Presidente*), which is subordinated to the head of the PM’s cabinet, took the lead in launching the so-called ‘Plan E’ – instead of the Ministry of Finance and Economics. The Plan E was used as a brand name by the Zapatero government to present the different stimulus packages since January 2009. Finally, the participation of Spain in the G-20 has also been coordinated from the PM’s Economic Office with participation of the Ministry of Finance and Economics and the Bank of Spain (expert interviews).

In Spain, the key advisory sources for fiscal and economic policies – next to the responsible ministry – are the Central Bank and the the PM’s Economic Office, whose predecessors date back to 1996 when the Aznar government created a Budget Office (*Oficina Presupuestaria*), subordinated to the PM, in order to monitor the compliance with Maastricht criteria (Molina/Heywood 2000). In 2004, PM Zapatero replaced the Budget Office with the Prime Minister’s Economic Office and staffed it with prominent economists from the Central Bank and other private financial institutions. This independence of economic opinion allows the Prime Minister to formulate own fiscal and economic policy ideas which are not necessarily approved by the Minister of Finance and Economics. Before the crisis, the autonomy of the Minister of Finance and Economics has been considerably preserved, also resulting in a *soft* opposition to the Prime Minister. Besides, the Ministry of Finance and Economics has enjoyed an indisputable stability in terms of post holders (four persons acted as Minister of Finance and Economics since 1982) and in terms of policy ideas (Molina/Rhodes 2007; Chari/Heywood: 2009; Royo 2009a; Field 2009a).

During the crisis, the policy ideas to overcome the economic and financial crisis differed between the Prime Minister and the Minister of Finance and Economics – or rather the PM’s Economic Office and the Ministry of Economics (expert interviews). Whereas the Prime Minister favoured a strong expansive fiscal response and hands-on public-sector engagement, supported also by the Minister of Industry, a former head of the PM’s Economic Office, the Minister of Finance and Economics together with the governor of the Central Bank were more concerned with the fiscal debt and the intervention of the public sector in the economy. These tensions between the Prime Minister and the Minister of Finance and Economics could partially explain his replacement in the government

reshuffle in April 2009 by a seasoned (former minister of health and later of public administration) low-profile technocrat, Mrs Salgado. Moreover, Salgado is assumed to discuss her economic policy with the PM's Economic Office – strengthening the latter's position where the 'yes sayers' overcome the opposition of the 'naysayers' in the ministry of economics (expert interviews). For instance, the state secretary for finances was rectified by Salgado when he announced the need to freeze the salary of public sector employees to overcome the crisis. After a reaction from the Prime Minister's Office and the political Deputy Prime Ministers, the new Minister of Finance and Economics rectified her state secretary in a 'yes sayer' manner (*El País* 25.02.2010).

In sum, the head of the PM's cabinet and the PM's Economic Office have considerably influenced the governmental responses to the crisis. The traditional key role of the Ministry of Economics was significantly weakened. During the crisis, executive actors recognised the need to firstly ask the PM's Economic Office to pursue anti-crisis measures, instead of asking the Ministry of Economics (expert interviews), reducing thus the ambiguous paths of the system: formal channels through the delegated governmental commission chaired by the Minister of the Economic and informal channels filtered by the chief of the PM's cabinet and Economic Office.

3.2 The executive-legislative nexus during the crisis

Traditionally, German general elections result in coalition governments of two parties, most often a larger and a smaller coalition party. The two catch-all parties governed in a Grand Coalition only twice. The German parliamentary system is characterised by a strong fusion between the executive and the legislative, resulting in a central government organisation interlocked with party competition (*Lehmbruch* 1976). Several formal and informal means emerged to manage the relationships between the executive and the legislative arena. On the one hand, German governments issue since the 1980s a 'Coalition agreement' (*Koalitionsvertrag*) laying down the legislative programme for the upcoming legislative period which is generally perceived as a crucial document with binding and disciplining character on the executive (*Saalfeld* 1997: 77; *Müller* 2005). On the other hand, German governments establish traditionally a 'coalition committee' (*Koalitionssausschuss*) comprising the Chancellor, the Vice-Chancellor (a cabinet minister from the coalition party), the chairmen of the parliamentary parties, and, if they are not among the aforementioned, the party chairmen (*Manow/Ganghof* 2005: 23; *Miller* 2008). This body plays a crucial role in smoothing the policy process between the executive and the legislative (*Rudzio* 2006: 255-9).

When it became apparent that the German financial sector was rather heavily affected by the financial crisis, the coalition committee met in October 2008 to coordinate government responses. However, during the following months, it met less frequently than during the months before the crisis. Its following meeting in early January 2009 was used by its participants to limit the time frame for issuing a second economic stimulus package and commit them to a rather tight time schedule for decision-making. Thus, extra meetings of the parliamentary parties were scheduled for the following day to decide upon the package, and a government declaration by the Chancellor was announced for the day after (*SZ* 07.01.2009: 6; *FAZ* 17.01.2009: 5). Although the legislative actors were informed about the content of the government proposals rather late, they agreed to comply with the

government's tight deadlines, also because they were convinced that the executive possesses more knowledge about the severe nature of the crisis and the measures to cope with it – also in accordance with decisions taken by other governments in the European Union and the US (expert interviews).

Nevertheless, the crisis was also characterised by party competition visible in executive decision-making, although these dynamics were partly caused by the upcoming general election in autumn 2009. Hence, the Foreign Minister and front-runner for the SPD issued a 'European Future Pact for Employment' to outline possible measures for coping with the crisis at EU level and signalling own expertise in the field to the electorate (SZ 14.11.2008: 7; *Steinmeier* 2008). Also for the second economic stimulus package issued in spring 2009, particularly SPD cabinet ministers, i.e. the Finance Minister and the Foreign Minister, dominated the policy agenda and proposed the so-called 'environment incentive', commonly known as 'car scrappage scheme' (*Abwrackprämie*) which became very popular and has been adopted by other governments afterwards (expert interviews; *FAZ* 14.04.2009: 12).⁴ The cabinet members from the Conservative party did propose less policy measures and thus the Chancellor adopted the proposals from her SPD colleagues almost without any amendments and declared them as the government's policy responses (expert interviews). Likewise, the Foreign Minister invited trade unions to discuss measures against the economic crisis – and to show his party's eligibility to trade union members (*FTD* 28.05.2009: 23). The Chancellor reacted to these increasing party-political activities by publicly rejecting a 'race to the top with proposals one after another' (*Merkel*, 01.12.2008). However, the Chancellor adjusted her cautious strategy by hosting an 'economy summit' with representatives from the executive, science, industry, trade unions, and interest groups to discuss possible options for coping with the economic crisis (*FAZ* 13.12.2008: 12).

In sum, during the crisis the German government relied less on its traditional decision-making bodies comprising executive and legislative actors such as the coalition committee. Instead, decision-making was mainly processed within the executive, incorporating legislative actors at a rather late stage. Partly, the time pressure and the high level of uncertainty about the effects of the crisis as well as its solutions facilitated this executive dominance whereby legislative actors somewhat abandoned their privileges to amend government proposals. Partly, though, these processes were facilitated by the Grand Coalition in power which had established new means for executive decision-making, incorporating legislative objectives even more early and intensively than previous governments (cf. *Fleischer* 2010). Nevertheless the fusion between the executive and the legislative led to a spill-over of political competition and electoral campaigning into the executive area. Thus, ministers who are traditionally not responsible for financial or economic issues became highly engaged in proposing anti-crisis measures (most notably the Foreign Minister).

Spain has transited towards a majoritarian democracy on the dimension executive-parties. Firstly, in recent times most governments have enjoyed a concentration of the executive power in single-party majority cabinets, although at times the government party has had a parliamentary minority as with the two Zapatero governments (2004-2012), the first Aznar government (1996-2000), and the last Gonzalez government (1993-1996). In those cases, the government was forced to rely on pacts with nationalist parties (*Gunther* et al. 2004; *Field* 2009a, 2009b), basically from Basque Country and Catalonia but also from Galicia and Canary Islands. Those pacts have been preferred to coalition govern-

ments according to *Guerrero* (2003), because nationalist parties gain transfer of powers or investments in their territory (benefits are concentrated) and do not need to participate in a government that may need to take unpopular measures. The performance of minority governments in Spain is very similar to majority governments measured by the percentage of government bills that are passed by the legislature. Between 1982 and 2008, both types of government passed approximately 89 percent of their legislation, outperforming comparatively minority governments in other countries (*Field* 2009b: 421). This implies that minority governments have empirically *behaved* like single-party majority governments.

Secondly, Spain is characterised by a dominant executive in its relations with the legislature, which has allowed implementing several partisan and divisive measures (educational reforms of the left and the right, legislation on abortion (twice), or the legalisation of same-sex marriage). In this regard, *Van Biezen* and *Hopkin* (2005: 124) consider that the Spanish parliamentary system is subject to ‘presidential’ tendencies, while other Spanish scholars use a stronger concept of presidential parliamentarism (*Aragón* 2002). Under normal circumstances, the legislative process must follow the normal parliamentary procedure of amendments and voting on the draft by the different parties represented in the chamber. In recent times there has been an increasing involvement of the PM’s office in the draft of legislation that will go later on through the normal parliamentary channels (expert interviews).

For extraordinary times of crisis, the Prime Minister may use the ‘royal decree law’ (*Real Decreto Ley*) to speed up decisions through the chamber. They are executive orders that go to Parliament for approval or refusal, without allowing any decision-making role to parliamentarians or any room for partial amendments. Many anti-crisis initiatives have been issued as royal decree laws, without any intervention of the parliamentary groups or the parliamentary coalitions. According to the constitutional law, this measure should be taken in extraordinary situations and thus they were traditionally used for getting the approval of special aid financial packages to be given to flood, draught victims or similar cases, but also to modify existing legislation on fiscal matters, for instance. During the global financial and economic crisis, executive orders have been passed six times between February 2009 and April 2009 (totalling 14 in 2009) and ten times in 2008. In comparative terms, the number of royal decree laws is not unusually high as the number of these laws has averaged around 12 in the 2000s. However, the number is considerably high for a government in minority in Parliament during the crisis and the concentration of these executive orders around economic policies has been unusual.

In all these cases, the urgency was argued as a consequence of the financial and economic crisis. Critics from the opposition parties voiced continuously their concern about the extensive (ab)use of executive orders to alter the current legal system and the low prediction capacity of the government, that proposed, for instance, to amend the budgetary law within only several months after its approval. Since executive orders have been used also in the past, this concentration of power to launch legislation in crisis follows a previous pattern, albeit with an increasing intensity. The packaging of anti-crisis measures in royal decree laws was also a concern for officials of the Ministry of Finance and Economics, who tried to block the executive order process in the delegated commission for economic affairs (expert interview). The blocking strategy might have come from a different view on the responses to the crisis, as discussed above.

Recently, the Prime Minister appointed an interparty commission to regain the trust of the financial markets and the European Union against the risk of default the Spanish

duties. According to *Royo* (2009b), the measures already taken by government have focused on short-term problems and they have not addressed the fundamental imbalances of the Spanish economy. Officially, the commission is asked to formulate measures to overcome the severe effects, particularly on the Spanish economy, but it is also a mechanism to incorporate legislative actors earlier in the policy process and broaden the political support for upcoming government policies of more durable nature. Moreover, this expert commission may also have been created in order to regain the electorate's recently decreasing trust in government and legitimise future governmental action. As such, the expert commission is chaired by the Ministers of Finance and Economics, of Public Works, and of Industry – all three close allies of the PM and key figures in his party. This interparty commission has predecessors, particularly during the transition from dictatorship to democracy. As such, the commission follows a well-known pattern of coordination in the executive, although hardly practiced in recent times. Although the government could still push forward some legislative measures, always negotiating specific votes, as the socialist party is in minority in Parliament, the creation of the interparty commission would help the government to adopt contested decisions related to the liberalisation of the labour market and the reform of the pension system by seeking legitimacy through the support of other parties.

4. Conclusion

This article examines the change and inertia of institutional arrangements for executive decision-making during the global financial and economic crisis from a comparative perspective. Although the time frame of this particular crisis limits an assessment of the durability of observed changes, it offers explanatory perspectives to understand institutionalisation within central government organisations during extraordinary circumstances. In comparison, the institutional arrangements for decision-making in the Spanish executive are mainly characterised by strengthening the pre-existing centralised decision-making mechanisms and prioritising the role of the head of PM's cabinet in various procedures in which the Ministry of Finance and Economics would have traditionally dominated. In contrast, the changes of the institutional arrangements for government decision-making in Germany can be characterised as 'executive concentration'. The pre-existing decision-making means were applied also during the crisis, albeit key decisions were coordinated in a smaller crisis core executive, also ignoring some formal requirements on lead and participation.

The comparative case studies confirm the explanatory relevance of the two selected contextual features. On the one hand, the dominant departmental principle in Germany mainly prevailed for executive decision-making – except the changing lead for the second economic stimulus package which can be interpreted as a deviant action by the Chancellor who, in turn, relied upon a dual centre with the Minister of Finance for preparing collective cabinet decisions. Similarly, the centripetal Spanish cabinet with the PM as most powerful actor facilitated a further centralisation of institutional arrangements for executive decision-making during the crisis, e.g. the strengthening of PM's involvement and the engagement of his personal cabinet, while the role of the Minister of Finance and Economics has been weakened. On the other hand, the strong nexus between the executive and the legislative in the German Grand Coalition enabled a dominance of the ex-

executive under the severe pressures of the crisis. In contrast, the Spanish single-party government could not rely upon a functional equivalent supporting the relationship between the executive and the legislative until very late in the crisis. Instead, the Spanish PM affected legislative decision-making directly by issuing many crisis measures as executive orders which block any amendments by parliamentarians. Hence, the comparatively stronger institutional requirements imposed on actors in the German politico-administrative system obstructed any radical changes of decision-making measures or, in theoretical terms, any institutionalisation processes resulting in strong centralisation dynamics. In contrast, the comparatively weaker institutional constraints of the Spanish politico-administrative system enabled the PM to apply a more centripetal pattern of executive decision-making and institutionalise further centralisation.

Furthermore, the comparative analysis reveals that in both countries the apparent policy ambiguity during the crisis resulted in dynamic applications and adjustments of pre-existing institutional arrangements for executive decision-making. In Germany, the high level of policy ambiguity resulted in a stronger reliance upon external advice which was incorporated into executive decision-making processes, partly initiating new decision-making means. In contrast, the conflicts between the Spanish PM's Economic Office and the Ministry for Economics regarding the policy measures to cope with the crisis have shifted executive decision-making towards the PM. As the policy measures did not work as intended, an inter-party commission was created to achieve a consensus within this ambiguous environment.

The different patterns of executive decision-making did not unfold in dynamics associated with critical junctures as the external challenges of the global financial and economic crisis may have suggested in the first place. Instead, even these extraordinary events result in incremental adaptations or gradual institutionalisation of executive decision-making processes. The different Spanish and German experiences can be seen as different distributions of power among executive actors by rather similar institutional contexts – which would lead to the conclusion that either these pre-existing features filter external challenges differently and more research is needed on the mechanisms of gradual institutionalisation processes accompanying extraordinary events or other rather dissimilar institutional features may account for these differences such as administrative legacies or the party composition of governments.

Anmerkungen

- 1 We are very grateful for comments to the manuscript by participants of a dms-workshop on this special issue and an anonymous reviewer. In addition, we would like to thank COST Action IS0601 (CRIPO) for funding research visits and the discussants and participants at the 25th EGOS Colloquium, Sub-theme 18 'Escaping the iron cage of bureaucratic control or bringing the bureaucracy back in' as well as the 60th PSA Conference, Panel 21 'Executive Politics and Reform' for comments on an earlier version of the paper.
- 2 Formally, the Federal President appoints and dismisses ministers according to the chancellor's proposal.
- 3 The Länder representative and the adviser from the Central Bank were only involved in the inter-ministerial committee for the fund stabilising the financial market.
- 4 Various inventors were discussed in the press, particularly the head of the German Association of the Automotive Industry proliferated this measure (*Der Spiegel* 2009: 49).

References

- Allison, Graham T, 1971: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Harper-Collins Publ.
- Aragón, Manuel, 2002: Un parlamentarismo presidencialista?, in: *Claves de Razón Práctica*, 123, S. 42-49.
- Bar Cendón, Antonio, 2004: El gobierno en la constitución y en la ley del gobierno de 1997: 'Colegialidad o presidencialismo', in: *Teoría y Realidad Constitucional*, 14, S. 64-86.
- Bar, Antonio, 1988: Spain, in: *Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand* (Hrsg.), *Cabinets in Western Europe*, London: MacMillan, S. 102-119.
- Beyme, Klaus von, 1979: *Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt*, München: Hanser.
- Boin Arjen/McConnell, Allan/'t Hart, Paul (Hrsg.), 2008: *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, New York: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen/'t Hart, Paul, 2003: Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?, in: *Public Administration Review*, 63(5), S. 544-553.
- Boin, Arjen/'t Hart, Paul/Stern, Eric/Sundelius, Bengt, 2005: *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- BT-Drs. 16/12547, 2009: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (BT-Drs. 16/12172): Dienstleistungsaufträge der Bundesregierung im Rahmen der Finanzmarktgesetzgebung, Berlin: 31.03.2009.
- BT-Drs. 16/12580, 2009: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 16/12389): Umsetzung des Kredit- und Bürgschaftsprogramms (Wirtschaftsfonds Deutschland), Berlin: 08.04.2009.
- Campbell, Colin, 1983: *Governments under Stress. Political Executives and Key Bureaucrats in Washington*, London/Ottawa/Toronto: University of Toronto Press.
- Campbell, Colin, 1987: Review Article: Administration and Politics: The State Apparatus and Political Responsiveness, in: *Comparative Politics*, 19(4), S. 481-499.
- Chari, Raj/Heywood, Paul M., 2009: Analysing the Policy Process in Democratic Spain, in: *West European Politics*, 32(1), S. 26-54.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per/Roness, Paul G./Røvik, Kjell A., 2007: *Organization Theory for the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, London: Routledge.
- Der Spiegel* (2009): Der Crash-Test, 34/2009, 17.08.2009, S. 45-54.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W., 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: *American Sociological Review*, 48(2), S. 147-160.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W., 1991: Introduction, in: *Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J.* (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, S. 1-38.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W., 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: *American Sociological Review*, 48(2), S. 147-160.
- El País*, 2010: Salgado corrige a Ocaña y asegura que 'no se va a tocar' el salario de los funcionarios, 25.02.2010.
- Field, Bonnie N., 2009a: A Second Transition in Spain? Policy, Institutions and Interparty Politics under Zapatero (2004-8), in: *South European Society and Politics*, 14(4), S. 379-397.
- Field, Bonnie N., 2009b: Minority Government and Legislative Politics in a Multilevel State: Spain under Zapatero, in: *South European Society and Politics*, 14(4), S. 417-434.
- Financial Times Deutschland* (FTD), 2009: Hoppla, wir retten die Welt, 28.05.2009, S. 23.
- Financial Times Deutschland* (FTD), 2009: Vom Comandante zum Komparsen, 21.04.2009.
- Fleischer, Julia, 2010: A Dual Centre? Executive Politics under the second Grand Coalition in Germany, in: *German Politics*, 19(3-4), S. 353-368.
- Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* (FAS), 2008: 'Die Steuerzahler sind meine Verbündeten!', 30.11.2008, S. 4.
- Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* (FAS), 2009: Das verlorene Lachen des Michael Glos, 15.02.2009, S. 2-3.

- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 2008: Fonds nach Treuhandmodell, 17.10.2008, S. 12.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 2008: Löscharbeiten im brennenden Finanzsystem, 13.10.2008, S. 26.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 2008: Rettungslösung für Hypo Real Estate um 23 Uhr, 06.10.2008, S. 16.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 2008: Vom Krisentreffen zur konzertierten Aktion, 13.12.2008: S. 12.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 2009: '2009 wird auch für uns schwierig', 06.01.2009, S. 15.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 2009: Abwrackprämie in Großbritannien, 14.04.09, S. 12.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 2009: Beschleunigtes Verfahren für Konjunkturpaket, 17.01.2009, S. 5.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 2009: Guttenberg legt Gegenkonzept zur Enteignung vor, 12.03.2009, S. 13.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew, 2005: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge: MIT Press.
- Goetz, Klaus H., 2003: The Federal Executive: Bureaucratic Fusion versus Governmental Bifurcation, in: Dyson, Kenneth/Goetz, Klaus H. (Hrsg.): *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford: Oxford University Press, S. 55-72.
- Guerrero, Enrique, 2003: Apoyo(s) parlamentario(s) antes que gobierno(s) de coalición. El caso español: 1993-1996 y 1996-2000, in: *Política y Sociedad*, 40(2), S. 77-88.
- Guerrero, Enrique, 2009: *Sistemas de apoyo al presidente del gobierno de España*. (Unpublished manuscript)
- Gunther, Richard/Montero, Jose R./Botella, Joan, 2004: *Democracy in Modern Spain*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Hall, Peter A., 1983: Policy Innovation and the Structure of the State: The Politics-Administration Nexus in France and Britain, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 466(1), S. 43-59.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: *Political Studies*, 44(4), S. 936-957.
- Heywood, Paul/Molina, Ignacio, 2000: A Quasi-Presidential Premiership: Administering the Executive Summit in Spain, in: Peters, B. Guy/Rhodes, Roderick A. W./Wright, Vincent (Hrsg.), *Administering the Summit. Administration of the Core Executive in Developed Countries*, London: Macmillan, S. 110-33.
- Janis, Irving L., 1972: *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*, Boston: Houghton Mifflin Co.
- Johnson, Nevil, 1983: *State and Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work*, 2. Aufl., Oxford: Pergamon Press.
- König, Klaus, 1991: Formalisierung und Informalisierung im Regierungszentrum, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Götrik (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik – Formale und informale Komponenten des Regierens*, Opladen: Leske + Budrich, S. 203-220.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A. (Hrsg.), 1994: *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge, MA: Cambridge University Press
- Lehmbruch, Gerhard, 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Lehguth, Gerold/Vogelgesang, Klaus, 1988: Die Organisationserlasse der Bundeskanzler seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der politischen Entwicklung, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 113(4), S. 531-582.
- López Calvo, José, 1996: *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Madrid: Tecnos.
- Mahoney, James/Thelen, Kathleen, 2010: Introduction, in: Mahoney, James/Thelen, Kathleen (Hrsg.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-38.
- Manow, Philip/Ganghof, Steffen, 2005: Mechanismen deutscher Politik, in: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hrsg.), *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt/Main: Campus Verlag, S. 9-33.
- Mayntz, Renate, 1980: Executive Leadership in Germany: Dispersion of Power or 'Kanzlerdemokratie'?, in: Rose, Richard/Suleiman, Ezra N. (Hrsg.), *Presidents and Prime Ministers*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, S. 139-170.

- Mayntz, Renate, 1987: West Germany, in: *Plowden, William J.L.* (Hrsg.), *Advising the Rulers*, Oxford: Basil Blackwell, S. 3-18.
- Meyer, John W./Rowan, Brian, 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology*, 83(2), S. 340-363.
- Meyer, John W./Scott, W. Richard, 1983: *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Beverly Hills: Sage.
- Miller, Bernhard, 2008: Informelle Einflussnahme? Parlamentarier im Koalitionsausschuss, in: *Schöne, Helmar/von Blumenthal, Julia* (Hrsg.), *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland – Rückblick und Ausblick nach 40 Jahren*, Baden-Baden: Nomos, S. 129-154.
- Molina, Oscar/Rhodes, Martin, 2007: The Political Economy of Adjustment in Mixed Market Economies: A Study of Spain and Italy, in: *Hancké, Bob/Rhodes, Martin/Thatcher, Mark* (Hrsg.), *Beyond Varieties of Capitalism*, Oxford: Oxford University Press, S. 223-52.
- Müller, Wolfgang C., 2005: Die Relevanz von Institutionen für Koalitionstreue: Theoretische Überlegungen und Beobachtungen zur Bundesrepublik Deutschland, in: *Ganghof, Steffen/Manow, Philip* (Hrsg.), *Mechanismen deutscher Politik: Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt/Main: Campus, S. 73-108.
- Olmeda, José A., 2008: A reversal of fortune: blame games and framing contests after the 3/11 terrorist attacks in Madrid, in: *Boin Arjen/McConnell, Allan/'t Hart, Paul* (Hrsg.), 2008: *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, New York: Cambridge University Press, S. 62-84.
- Orren, Karen/S. Skowronek., 1994: Beyond the Iconography of Order: Notes for a 'New Institutionalism', in: *Dodd, Lawrence C./Jillson, Calvin C.* (Hrsg.), *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder: Westview Press, S. 311-330.
- Parker, Charles F./Dekker, Sander, 2008: September 11 and Post-crisis Investigation: Exploring the Role and Impact of the 9/11 Commission, in: *Boin Arjen/McConnell, Allan/'t Hart, Paul* (Hrsg.), 2008: *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, New York: Cambridge University Press, S. 255-284.
- Pfister, Walter, 1974: *Regierungsprogramm und Richtlinien der Politik*, Bern: Lang.
- Rosenthal, Uriel/Charles, Michael T./'t Hart, Paul (Hrsg.), 1989: *Coping with Crisis: The management of disasters, riots and terrorism*, Springfield: Charles C. Thomas.
- Royo, Sebastián, 2009a: Reforms Betrayed? Zapatero and Continuities in Economic Policy, in: *South European Society and Politics*, 14(4), S. 435-451.
- Royo, Sebastián, 2009b: After the Fiesta: The Spanish Economy Meets the Global Financial Crisis, in: *South European Society and Politics*, 14(1), S. 19-34.
- Rudzio, Wolfgang, 2006: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 7. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- Saalfeld, Thomas, 1997: Deutschland: Auswanderung der Politik aus der Verfassung? Regierungskoalitionen und Koalitionsmanagement in der Bundesrepublik, 1949-1997, in: *Müller, Wolfgang C./Strom, Kaare* (Hrsg.), *Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung*, Wien: Signum, S. 47-108.
- Scott, W. Richard, 2008: *Institutions and Organizations*, 3. Aufl., London: Sage.
- Siefken, Sven T., 2007: *Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Steinmeier, Frank-Walter, 2009: *Gemeinsam handeln – Deutschland moderner und menschlicher machen: Unser Wachstums- und Stabilitätspakt für Deutschland*, January 2009, Berlin. See http://www.spd.de/de/pdf/aktuell/090105_steinmeier_plan.pdf (accessed 15.05.2009).
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (Hrsg.), 2005: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen, 2005: Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: *Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 1-39.
- Süddeutsche Zeitung* (SZ), 2006: Die Einflüsterer, 07.03.2006, S. 19.
- Süddeutsche Zeitung* (SZ), 2008: Steinmeier überholt Merkel, 14.11.2008, S. 7.

- Süddeutsche Zeitung (SZ)*, 2009: Koalition setzt sich unter Zeitdruck, 07.01.2009, S. 6.
- Süddeutsche Zeitung (SZ)*, 2009: Schmidtchen Schnauze, 17./18.01.2009, S. 3.
- 't Hart, Paul/Rosenthal, Uriel./Kouzman, Alexander, 1993: Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited, in: *Administration & Society*, 25(1), S. 12-45.
- 't Hart, Paul/Tindall, Karen/Brown, Christer, 2010: Crisis Leadership of the Bush Presidency: Advisory Capacity and Presidential Performance in the Acute Stages of the 9/11 and Katrina Crises, in: *Presidential Studies Quarterly*, 39(3), S. 472-491.
- Thelen, Kathleen, 2003: How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis, in: Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich (Hrsg.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, New York: Cambridge University Press, S. 208-40.
- Thelen, Kathleen, 2009: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: *British Journal of Industrial Relations*, 47(3), S. 471-498.

Anschriften der Autorin und des Autors:

Dipl.-Verw. Wiss. Julia Fleischer, Forschungsreferentin, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Postfach 1409, D-67324 Speyer
E-Mail: fleischer@foev-speyer.de

Prof. Salvador Parrado, Dpto. Ciencia Política y de la Administración, UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia), 28040 Madrid, Spanien
E-Mail: sparrado@poli.uned.es

Peter Hupe/Wouter Van Dooren

Talk as action: Exploring discursive dimensions of welfare state reform¹

Abstract

In many New Public Management reforms a direct and causal one-to-one relationship is assumed between reform and better performance. This article challenges this assumption by specifying reform as independent variable. Looking at reform in two comparable welfare states, Belgium and The Netherlands, the discursive aspects of such reform are explored. Reform can be differentiated into reform action and reform talk. Next to measures (action) discourse (talk) seems to be an innate characteristic of reform that may fundamentally help shaping reform results.

Key words: Welfare state reform, discourse analysis, public service performance

1. Introduction

Reform and restoration seem to be constants in the public sector. *Light* (1997, S. 165) uses the metaphor of ‘reform tides’ that come and go, while for *Ingraham* (2005) the promise of better performance is a siren’s song. At the same time she acknowledges that although ‘we have downsized, restructured, reinvented, and contracted out government services and government organisations in the name of improved performance’ (ibid., S. 391), the link between reform and performance is not well understood. The OECD as well observes that there is a persistent problem in public management reform recommendations – they are rarely based on empirical evaluations, and in practice owe more to policy fashion than to evidence (*Manning/Kraan/Malinska* 2006, S. 11). *Pollitt and Bouckaert* (2004) point to the relevance of the symbolic and rhetorical dimensions of politics and institutional life – although they do not elaborate this in great detail.

In this article we explore the discursive dimensions of reform. We do so as a contribution to the development of theoretical insights on how discourse may influence reform results. While explaining variation in reform results (performance) is the ultimate goal, realising this goal goes beyond the concern of this article. Rather we focus on the interplay between reform action (measures) and reform talk (discourse) in order to broaden our theoretical scope. Which role do discursive dimensions of reform fulfill? We explore the relevance of variation in the relationship between measures (action) and discourse (talk) as potential explanatory factors. Doing so, in the reform – performance equation we mainly focus on the independent variables, without claiming to provide a full-fledged causal theory of public performance. Yet, we cannot ignore the dependant variable.

Hence, the second section starts with some facts on the welfare state performance of Belgium and The Netherlands. Although the socio-economic context in these two countries has been quite similar, in the last decades there is a substantial variation in the levels of outcome variables, particularly the reduction of unemployment. The third section is the empirical heart of this article. It discusses the major reform episodes of these two Western European welfare states as documented in the literature. In the fourth section we aim to identify some discursive (social) mechanisms behind reform dynamics.

Before we set to this task, we have to specify our unit of analysis and methodology. We address governmental performance as the result of actions and multi-scaled interactions in a nested configuration. Composed systems like policy sectors consist of organizations, while organizations, in turn, comprise the behaviour of individual persons. On all these scales of aggregation specific, real world-actors can be identified (*Ostrom* 2005). It can be assumed that not only on the scale of overall systems, but also on those of organizations and individuals, factors can be identified that contribute to governmental performance. In this article, however, our empirical focus is on the policy domain of the social security/labour market nexus, staying primarily at the system level as the observed sphere of action.

Secondly, methodologically we aim to explore the relevance of potential explanatory factors (dimensions of reform as independent variables), rather than at explaining empirical variation in welfare state performance (as a dependant variable) itself. For such exploration we use findings from literature about reform episodes in these two comparable policy systems (*McAdam/Tarrow/Tilly* 2001). Our approach resembles what *Barzelay* (2007) calls extrapolation-oriented research, which uses cases to transfer knowledge across contexts. For extrapolation-oriented research a number of design parameters needs to be met. a) The cases are instrumental, not intrinsic. The focus is not on knowledge about welfare states as such. Through the cases, we want to understand the social mechanisms working on the side of reform action and reform talk as independent variables (see also *Hedström/Swedberg* 1998 for a discussion of social mechanisms). b) The cases are processes, not entities. We do not study two welfare systems as entities, but look at the reform processes from the early 1980s onward. c) What is to be explained has to be made explicit. In this article the exploration of discursive elements in their relationship with non-discursive elements is at stake. It is clear, however, that explaining variation in welfare state performance in terms of reform results is the ultimate objective. d) The form of explanation has to be narrative, while the (qualitative) analysis is based on secondary data. e) A distinction between focal factors and contextual factors is needed. Our focus is on the discursive aspects of reform, while socio-economic variables are contextual.

In the next section as a startingpoint the variation in welfare state performance in Belgium and The Netherlands is explored to highlight what – ultimately – needs explanation.

2. Welfare state performance in Belgium and The Netherlands

An assessment of performance of the Dutch and Belgian welfare states has to comprise some indicators of the different dimensions. There are many candidates. The range of criteria for comparing public performance is in principle endless, while an overall treatment definitely goes beyond the scope of this article (see *Boyne et al.* 2006 on ‘public service performance’). Therefore we have selected some macro-statistics that appear to

capture some important differences. For comparing the performance of welfare states the criteria of effectiveness, equity and expenditures seem appropriate. This is in particular so because they refer to some potential trade-offs between the costs of the system, its inclusiveness and its effects in terms of stated goals.

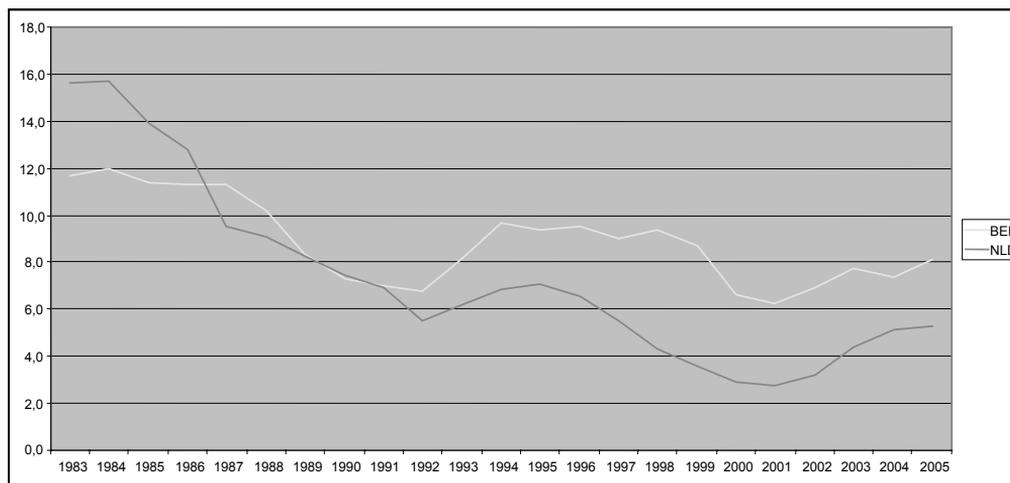
Performance as *effectiveness* involves expectations about the impact of social policies on, for instance, poverty and unemployment. The motto is that only results matter. Those who adhere to this definition of governmental performance may want to give particular attention to discriminatory regulation and targeted service delivery for well-defined target groups, wherever the highest impact is expected upon these groups. Performance as effectiveness seems to echo the idea of what the Dutch call '*the make-able society*'. The notion of society by design expresses a top-down perspective that sees government in the cockpit of society. In contrast, performance as *equity* stresses more strongly citizen's rights to public services and entitlements as well as fairness and honesty. Impartiality is an important value (Rothstein/Teorell 2008). Performance as equity rather starts from the perspective of individual citizens who have their rights and duties connected with their membership of a community. The *costs of the system* is included as a third dimension.

When comparing governmental performance in terms of effectiveness, equity and expenditures these criteria need operationalisation. First, reduction of unemployment is selected as the measure of effectiveness. Self-subsistence through labour market participation nowadays is seen as an important welfare state objective. Secondly, we use an OECD study on benefits and wages to assess the generosity of the unemployment benefits, which is an important aspect of any welfare system. In our perspective, a more generous system would be more equitable, since more citizens have more rights. Thirdly, expenditures are measured as public social expenditure on unemployment as a percentage of GDP.

Effectiveness. Unemployment was a big challenge for both countries in the early 1980s; 16% of the active labour force in The Netherlands and 12% in Belgium were unemployed. The situation was probably even worse, since a substantial number of people who might have been labour market participant was in receipt of incapacity benefits. In The Netherlands employers- and employees organizations in certain branches agreed to transfer many economically redundant workers into a disablement benefit scheme instead of an unemployment benefit scheme; the former benefits being higher. This later became a substantial political issue, followed by system- and policy changes. In Belgium it was a well-accepted practice for government to absorb unemployment by public employment, even if those jobs were not necessary from an operational point of view. Finally, Belgium relied heavily on early retirement programmes for public employees in order to reduce the numbers counted as unemployed.

Figure 1 shows the evolution of unemployment in both countries since 1983. The Netherlands appears to have been very successful in reducing unemployment, in particular in the 1980s – the percentage went from almost 16 in 1983 to under 6 in 1992. In the 1990s the trend was similar to that in Belgium, but on a level that is consistently 3% to 4% lower. The overall reduction of 10 percent in The Netherlands in two decades contrasts sharply with the relatively modest reduction of 4 percent in Belgium. It should be noticed here that The Netherlands has a substantially higher level of female part-time employment.

Figure 1. Evolution of unemployment in Belgium and The Netherlands



Percentage of unemployed in active labour force (15-64).

Source: Adapted from OECD (2006).

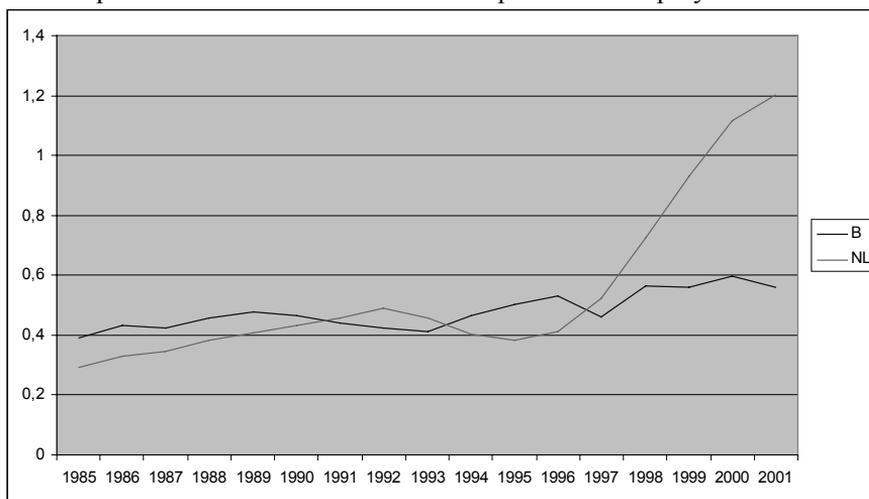
Equity. The Belgian welfare state has two unique features which reflect the relatively strong importance adhered to equity. First, Belgium applies an automatic indexation of the wages and allowances to price changes. This system, it is argued, has a negative impact on employment, because Belgian labour hence becomes more expensive compared to its main competitors for foreign investment (which are The Netherlands, Germany and France). In particular when inflation is high, the automatic indexation may have a negative impact on employment. Secondly, unemployment benefits in Belgium are not limited in time. Unlike most countries, unemployed receive their allowances as long as they are willing to look for a job. In The Netherlands, there is a limitation of 18 months, which makes the system considerably stricter. The Dutch replacement rates (the percentage of the last wage that is provided through unemployment benefits) and maximum benefits, however, are substantially higher (OECD 2007b). The Dutch system will more effectively allow families to keep their purchasing power and thus reduce the impact of unemployment, but it also puts more pressure on people to search for employment². There seems to be a trade-off here between equal and unlimited access and effectiveness.

Expenditures. The Netherlands has reduced the total expenditures of the unemployment support system by 40% and Belgium by 20%. The total expenditures include the expenditures of unemployment benefits and the expenditures on active labour market policies (abbreviated as ALMP). The latter are government programmes that intervene in the labour market to help the unemployed find work. The expenditure reduction in the unemployment benefits in The Netherlands was much larger (- 60%) than in Belgium (- 30%). ALMP-spending on the contrary increased in The Netherlands by 50% and remained stable in Belgium.

The changes in Dutch labour market policies become more visible when we calculate the ratio of expenses on active labour market policies and (passive) unemployment benefits (Figure 2). In 1985, The Netherlands spent 30 units on ALMP for every 100 units in unemployment benefits. Between 1994 and 2001, the ALMP expenditures exploded and

exceeded the benefit expenditures by 20%. This may be an indication of the targeted activation policies that became accepted in The Netherlands. In Belgium, more people seem to believe that unemployment benefits are an undeniable right. Obviously, the picture is not that black and white. The ALMP/UB ratio is on the rise in Belgium as well³. However, the magnitude of the difference seems to indicate a substantial difference of emphasis.

Figure 2. Ratio expenditures on active labour market policies/unemployment benefits



Source: Adapted from OECD (2007b).

Based on the few statistics presented above, and with their inherent limitations in mind, we cautiously conclude that the Dutch employment policy is performing better on the dimensions of expenditures and effectiveness, while the Belgian equivalent seems to perform better on equity and impartiality. The question is then what kinds of independent variables may explain these differences on the side of welfare state performance. After all, both countries show several similarities, as will be demonstrated in the next section.

3. Crisis and reform in The Low Countries

Ground for comparison

Belgium and The Netherlands are, in respect of their institutions, very similar. They resemble each other not only in their location near the North Sea, but also in geographical size, the number of their inhabitants, and, broadly speaking, the size of their national economies. After sharing a tumultuous joint history, from the middle of the nineteenth century both countries went their own way. Each being a monarchy and a *Rechtsstaat*, they have the political system of a parliamentary democracy and developed into full-fledged welfare states. Both also have a neo-corporatist tradition in common; 'labour' and 'capital' participate as *social partners* in the public decision-making on major socio-economic issues. Both have been segmented societies, with people organizing themselves along the lines of their, Catholic or other, denomination ('pillarization').

At the same time there are obvious differences. For instance, intergovernmental relations in the two countries vary. Belgium is a federation with increasingly strong regions while The Netherlands is a decentralised unitary state. The political-administrative relations are different. In Belgium there is a rather strict separation between the executing ‘ranks and file’ of the administration and a politicised top, where there are ministerial cabinets. In Dutch national administration the relations between (academically educated) civil servants and the specific societal domain in which they work is traditionally strong. *Peters* (1987) describes it as a ‘functional village model’. Besides, it is the administration that is actually the policy maker; the vertical linking pin of influential ministerial cabinets is lacking. Either as a cause or a consequence – or perhaps both – the degree of politization in Dutch public administration seems lower.

Depillarization manifests itself in different ways. Both countries have witnessed ideological depillarization on the scale of individuals. In The Netherlands this trend was accompanied by depillarization of the political system as manifested in a substantial increase of the number of ‘floating voters’. The institutionalisation of the ‘societal middlefield’ in a pillarized form has largely remained intact. In Belgium, the institutions have remained very strong (e.g. Catholic schools and hospitals; Catholic, socialist and liberal health insurers and trade unions), although they have lost support of individuals for their ideological core who use them regardless of their religion. Finally, a fundamental difference has to do with language, but goes far deeper than that. While contemporary society in both countries seems to show a, more or less, equally multi-cultural character, the Kingdom of The Netherlands is mono-lingual, while Belgium has three official languages: Dutch, French and German. The language divide coincides with a socio-economic divide and increasingly, a divide of the politics. The latter is reinforced by the linguistic separation of political parties and mass media, which leads to two different systems of representation of public opinion. Compared with The Netherlands, Belgium can be characterized as a much more fragmented society.

So there are structural similarities as well as dissimilarities, of both an institutional and cultural nature. Without claiming to give a comprehensive account, we focus in the next subsections on, respectively, the scope and pace of welfare state reform in the two countries.

The Dutch model versus Belgian incrementalism

High benefits and an insufficient monitoring of the eligibility of claimants for benefits; with an inadequate benefit administration lacking regulation and independent supervision. That is the diagnosis the economist *Bovenberg* (2000) gives of the system of social insurance in The Netherlands in the late 1970s. Under the heading ‘the mechanisms of failure’ he speaks of a vicious circle set in motion ‘between the expenditures of the welfare state and an erosion of employment – the economic base undergirding the welfare state’. Since the end of the 1970s substantial reform measures can be observed supported by diverse coalitions in and across government.

A key event, bringing together a reform oriented societal coalition, was the so-called Wassenaar Agreement (1982). Ruud Lubbers, a Christian Democrat, had just formed a new cabinet consisting of his and the (economic) Liberal party. Under the cabinet’s threat of imposing wage moderation by law, representatives of employer’s organizations and la-

bour unions established an agreement. They did so at the home of one of the key players; hence its name. The agreement implied a threefold exchange. Employee organizations would moderate their wage demands; employers would create jobs, while government would lower public expenditures and realize budget cuts, diminishing tax pressure on companies (see *Visser and Hemerijck 1997; Spithoven 2002*).

Both in 1982 in Wassenaar and with the handling of what was called the WAO-crisis of the early 1990s (explained below), personal leadership as well as networking seemed important in order to establish the need for reform. What may be described as a 'network of networks' was formed. It consisted of cabinet members, opposition leaders, trade-union leaders, CEO's and representatives of employer's organizations, experts (cf. Crown members of the Social-Economic Council, often professors in economics). Although political party membership remains important, these networks have to a certain degree always been non-political. Earlier, *Lijphart (1975)* pointed to the fact that a crucial feature of pillarization is that the elites from the various segments of society meet each other on a regular basis. While in terms of Dutch party politics and elections much de-pillarization has taken place since then, creating consensus among elites seems to have remained a system feature.

Policy makers in The Netherlands managed 'to construct a new discourse that facilitated reform (...)' Referring to these developments and similar ones in Denmark, Cox highlights the issue of labour-market 'flexibility' as an example. 'By carefully framing issues, Dutch and Danish leaders overcame the path-dependent constraints of existing policy institutions' (*Cox 2001, S. 496*). Policy entrepreneurs succeeded in turning the idea of flexibility from a polarized issue into a principle 'justifying more innovative labour contracts and allowing men and women equally to care for their families' (*ibid.*, S. 497). According to Cox, the ingenuity of policymakers lies in their ability to frame or re-frame issues while making creative value connections. After all, rather than a fight over the size of the public budget, welfare state reform is 'more a struggle over the identity of a society' (*ibid.*, S. 498).

Later, in the 1990s, government social security policies became an object of reform. The Disablement Benefit Entitlement Act (WAO) was changed, with Wim Kok as Minister of Finance and a Social-Democrat in a pivotal position between addressing public expenditure sound and 'selling' the cuts to his electoral and former trade-unionist constituency. Making public finance sound but in a way that was accepted in society, particularly by the 'social partners', would become labelled as the *polder model*. In fact, this then is the third meaning of the term. Apart from referring to the need for cooperation in the struggle against the water (the first meaning) and to the tradition of consultation democracy since the Second World War (the second meaning), now the term polder model refers in particular to creating consensus simultaneously about the view that welfare state reform is necessary and about the way this has to be done.

Borghi and Van Berkel (2007) identify four 'operational reforms' in The Netherlands. First, in the administration of social insurance (income protection in situations of sickness, disability and unemployment) the role of the social partners was reduced. After a proposed privatisation of the administrative tasks involved, one administrative agency was formed, functioning under supervision of the ministry. Secondly, social assistance got a new form in which the objective of improving the activating function of the former National Assistance Act (1965) became central. In the Dutch decentralised unitary state municipalities fulfil their tasks in a combination of 'autonomy' and 'co-governance'

(Hupe/Toonen 1991). Their responsibilities now were enlarged. When the municipalities exceed the budget for social assistance benefits granted to them, they have to draw on their own resources. Thirdly, market mechanisms were introduced into the provision of activation services. As the fourth 'operational reform' *Borgi* and *Van Berkel* mention the creation of so-called Centres for Work and Income as 'one-stop shops' for unemployed persons. During the first six months of a person's unemployment these centres provide activation services. After that, the task of activation is taken over by benefit agencies.

Reform, however, did not always lead to intended results. *Terpstra* (2002), in his evaluation of Dutch activation measures initiated in the 1990s, calls the results of the creation of the Centres for Work and Income (CWIs) 'rather disappointing'. The goal of stimulating persons to return to work, performed by an agency practising 'client-oriented' service delivery, proved difficult to realise (*Van Oorschot* 2002; *Van Oorschot/Abrahamson* 2003). Moreover, reforms led to geographical inequalities (*Van Berkel* 2006). Reviewing the results of the decentralisation of social assistance in The Netherlands on the basis of preliminary data from 443 municipalities, *Van Berkel* observes that this decentralisation has not only induced variation in outcomes, but also in local activation services. Enhanced by the mixed character of the system of inter-governmental relations, in The Netherlands a degree of local inequality seems to be an important by-product of reforms like these.

In the 1980s the Dutch took some far-reaching actions. The broad scope of reform may explain the so-called 'Dutch miracle' of cuts in public expenditures combined with job growth (*Visser/Hemerijck* 1997). Belgium was confronted with similar problems, but opted for a more conservative approach. In response to the economic circumstances of that period, the Belgian government decided to devalue the Belgian franc by 8,5% in order to give oxygen to the economy⁴. The devaluation was combined with a strict budgetary policy of freezing expenditures, indexation mechanisms and levying some new taxes. In that way, more structural measures could be avoided. From that period, Belgium inherited a huge public debt. However, still inspired by Keynesian thinking, this debt was not considered problematic.

It was only in the 1990s that public debt became an issue. Belgium wanted to participate in the Eurozone; therefore public debt needed to be controlled. In 1993, Prime Minister Jean-Luc Dehaene proposed a global plan with some gentle, incremental reform measures (*Kuipers* 2004). The most far-reaching reform was an adjustment to the price-indexation of the wages to inflation – a holy cow in Belgian industrial relations. Prime Minister Dehaene proposed a 'health index' that excluded tobacco, alcohol and fuel from the basket of products and services used to calculate price changes. Although government argued that these products were harmful for public health, the main aim was to level off the automatic increase in wages and allowances. Other proposed measures were the increased control over 'moonlighting' and social fraud and a longer qualifying period for eligibility to unemployment benefits.

Activation policies in Belgium are a relatively recent phenomenon, and they have a non-obligatory character. In 1989 the task of employment-finding was decentralised to the regions, while unemployment benefits and other aspects of social security remained a federal competence. The regional agencies gradually developed an extensive supply of training and consultancy services for unemployed people (*Struyven* 2006). The system is non-repressive, in the sense that no sanctions follow on non-compliance. The regional agencies do not report unwillingness to work to the federal agency that could sanction

unemployed by withholding unemployment benefits. It is argued that efficient reintegration adds more value than the control of those who do not want to work. An additional argument is that there is a role conflict between counselling and controlling, and therefore the two functions should not be in the same hands. The Flemish agency adopted a somewhat more compelling approach than the Brussels and Walloon agencies, but compared to the Dutch case Flanders still seems somewhat lax.

Around the beginning of the third millennium, more conservative measures have been taken that primarily envisage the maintenance of the system, rather than its reform. In 1997, government launched a charter of the socially insured with the rights and duties of the population in their contacts with social security institutions. These rights and duties existed before, but the charter gives them a more permanent nature. Another measure is the extension of benefits for the self-employed with increased pensions, child benefit and more generous public health insurance. The confirmation of the index mechanisms for wages and allowances is also important. Finally, it has been proposed to limit unemployment benefits in time, but these proposals were never approved. Unemployment benefits are not the most generous ones in terms of outlays, but they have unlimited duration (*Kuipers 2004, 2006*).

The 'Dutch disease'; not in Belgium?

When looking at the pace of reform, in the Dutch case two episodes of crisis perception followed by reform can be identified. The first one - originating in the 1970s - starts in 1982 with the new coalition cabinet headed by Ruud Lubbers. The formation of this cabinet marked the beginning of a new politically stable era, with the Christian Democrats in the centre of power. The second moment of reform was in the 1990s, when major alterations in social security were made, as a reaction to what was labelled the *WAO-crisis*. Now the Dutch Social-Democrats (Partij van de Arbeid, PvdA; literally: Labour Party), prominent in the coalition cabinet of that time, fulfilled a central role.

So indeed, it was both the Dutch Christian Democrats and the Social-Democrats, the two parties responsible for most of the welfare state growth, that were, in alternating roles, guiding welfare retrenchments as well. Eventually it was Ruud Lubbers, Prime Minister and Christian Democrat, who gave an expression *par excellence* of the relevance of crisis perception. In a public speech in 1990 he addressed the fact that the number of people categorised as disabled and receiving a benefit under the Disablement Benefit Entitlement Act (the WAO), was approaching the magical number of one million. Lubbers did so using a phrase that would last: 'The Netherlands is ill'. In fact, this was an official proclamation of a crisis.

The Dutch disease was not diagnosed in Belgium, although the Belgian welfare state clearly was in comparable circumstances. In the early 1980s, and in many periods to follow, linguistic tensions in Belgium between the French-speaking and Flemish community dominated the debates that led to political instability. In that decade nine Cabinets were formed. It was not until the 1990s that a mild crisis perception was developed. Even this perception, however, was only indirectly related to the welfare state. The main driver was the Maastricht Treaty and the membership of the Eurozone. The implication of the Eurozone deadline of 1999 was clear. Appeal was made for intergenerational solidarity and sacrifice. While the Maastricht criteria were the national target, other problems got less attention.

In the 2000s, the affordability the welfare state has been questioned because of the ageing of the population. This problem perception has been fuelled by institutions and professions with a liberal/economic background such as the National Bank of Belgium and the Planbureau, as well as the economics departments of universities. They are backed in their views by supra-national institutions such as the OECD (*OECD 2007a*). There is also a countermovement that is supported by the trade-unions. The actors involved question whether societal ageing would really lead to a fiscal crisis in government. Moreover, socialist policy makers put oil on the waters by taking symbolic measures. The government created a fund specifically designed to tackle the impact of ageing. Its reassuring name, the ‘Silver Fund’ (*Zilverfonds*), is highly symbolic. Thus a mild crisis perception seems to have developed, but it remains to be seen to what extent this will lead to concrete measures.

Two important differences with the Dutch reforms can be observed. First, in Belgium the role of the social partners in the social security system remained intact; as did the institutions of pillarization in general. For instance, trade-unions are still administering the actual payment of the benefits to unemployed people once the federal agency has established eligibility. The unions are compensated for this administrative service. Similarly, health insurance is administered by health funds that are in the hands of non-profit organizations belonging to the pillars. Secondly, there is only decentralisation to the regional layer, but not to the local layer. Federal and regional agencies do have local divisions, but these divisions remain under the hierarchical structure of the central agency. The risk of inequalities between citizens, which is inherent in local autonomy, in the Belgian case is not regarded as pressing as in The Netherlands.

In sum, there has been more reform action in The Netherlands than in Belgium – although it remains unclear to what extent this reform action has actually led to enhanced performance (*Terpstra 2002*). Nonetheless, the Dutch have been more successful in reducing unemployment and realizing expenditure cuts. Belgium did reform in a more modest, incremental way. In terms of the criteria presented in the second section one can conclude that it was not accepted that reform results in terms of effectiveness (gains and cost reductions) would be realised at the expense of equity. Besides, it can be argued that incremental reforms were not accompanied by reform talk. It seems that in The Netherlands, unlike Belgium, a reform coalition was formed that successfully constructed a reform discourse of a particular kind. Not only was a crisis perception constructed, and even officially proclaimed, but it also was used to mobilise broadly towards action. Several contextual factors may explain the differences. However, we assume that the construction of a crisis narrative accompanied by the usage of an activating discourse has been a key factor in the way the Dutch have reformed their welfare state. In the next section we will try to ground this assumption in theoretical terms, with an eye on testing it in future empirical research.

4. On the dynamics of talk and action

Crisis perception

In political science welfare state reform is often brought in connection with the relation between governing parties and their electorate. *Vis et al. (2008)*, for instance, address the

puzzle why some coalition cabinets, more than others, have been eager to risk electoral backlash with such reform. After all, attacks on the generosity of welfare state arrangements are likely to be unpopular. Vis and her colleagues analyzed the ‘politics of welfare state reform’ of six successive Dutch cabinets between 1982 and 2006. They conclude that cabinets ‘indeed shy away from enacting anti-generosity measures for which they are likely to be punished when facing prosperous prospects, and that they took (in the investigated cases – PH/WVD) bold and risky decisions when confronting losses’ (ibid., S. 352).

Some authors stressing narrative dimensions observe that a ‘crisis’ is not given, but constructed. In that context Cox (2001) speaks of the ‘social construction of an imperative’, referring to the need to reform the welfare state. An imperative for change takes the form of a crisis, when politicians engage in rhetoric that stresses the severity and urgency of the situation (Kuipers 2006, S. 10). This happens when they are facing more or less objective ‘crisis indicators’, we would add. This crisis narrative has some specific characteristics (Kuipers 2004). First, the term ‘crisis’ as well as the corresponding symbols and metaphors are used in public debates and by the media. Some values are stressed, at the expense of other ones. In particular a moral appeal is made, in terms of sacrifices, solidarity, avoiding disaster and ‘saving the nation’. Among all social problems on the public agenda there now seems to be ‘one big problem’. That problem can only be solved by intervention and structural change, while a sense of urgency is transmitted. And the only ones who can provide such a solution are the actors proclaiming the crisis. Crisis perception is relevant, to the extent that it enhances change agency. If we define a crisis as a social construction, we have to be explicit about who is constructing it. There is a coalition of actors proclaiming a crisis and seeking reform. There is a *reform coalition*, we would say, in rather the same sense that Sabatier and his colleagues (a.o. 1987) developed the concept of an ‘advocacy coalition’. The power position of actors in this coalition is important; in terms of jurisdiction and formal competence, available resources, political-strategic skills, and similar characteristics. The scope of such a reform coalition, and the accompanying spread of a crisis perception, may influence the scope, pace, and ultimately results of reform.

We assume that crisis perception does not necessarily have to precede reform; reform may also precede crisis perception. Crisis language can legitimate reform *ex ante* or *ex post*. The cases above however seem to suggest that a broadly shared sense of ‘a state in crisis’ is needed for reforms to become structural. Brunsson’s (2002) distinction between talk and action may be helpful to further refine the concept of reform.

Reform action and reform talk

In the previous section we distinguished between the scope and pace of welfare state reform. Two aspects can be added: the object and the appearance of reform. Regarding the object of reform a distinction can be made between institutional reform, policy reform, and management reform (vgl. Hill/Hupe 2009). Institutional reform refers to the intended change of settings, structural relationships, institutional re-design, or the instalment of different values. Policy reform concerns contents, the introduction of different objectives and/or instruments of a policy; policy re-design. Management reform focuses on operational arrangements, and managerial behaviour. What has been called New Public Management (NPM) may refer to all of these three categories of reform, depending on what is observed more specifically (Pollitt/Bouckaert 2004).

A second aspect concerns the appearance of reform. *Brunsson* (2002) argues that it is not uncommon for organizations to talk in one way, to decide in another and to act in a third. This enables organizations to meet the inconsistent expectations and often conflicting demands that are imposed on them. Inconsistency between ideas and action is thus more likely to happen than consistency. This perspective may prove particularly useful for the analysis of public management reform where global reform talk is ubiquitous (see for instance *Pollitt* 2002). Applying *Brunsson's* insights here makes it possible to distinguish between reform talk and reform action. Treating between these two as dimensions of a typology provides the possibilities as indicated in Table 1.

Table 1. A typology of reform dynamics

	Reform talk – weak	Reform talk – strong
Reform action – low	Conservation	Discourse reform (‘verbal renewal’)
Reform action – high	Silent reform	Consistent reform

Source: Inspired by Brunsson (2002).

Reform talk (discourse) can be strong or weak. When applied to the macro-level of welfare state reform, strong reform talk implies that there is a public discourse in which reform arguments are used (*Schmidt* 2002). In terms of New Public Management, this entails arguments about efficiency and effectiveness, marketization and competition. The public debate can also remain silent about reform. In most democracies, there are plenty of issues competing for public attention; only some reach the public agenda, and even fewer the political agenda (*Dearing/Rogers* 1996). Therefore, it is not unrealistic that reform is little discussed. The second dimension is about reform action. The latter can be high or low, concerned with to what extent measures are actually taken and implemented.

As Table 1 indicates the two dimensions (talk and action) suggest four types of situations which, theoretically, can occur independent from each other. The first type, action nor discourse, implies that there is not really ‘reform’; we label it *conservation*. The second type shows a strong public debate, pursued with reform arguments. However, measures are not *per se* taken. NPM reforms, for example, are often criticized for their highly rhetorical nature (*Pollitt* 2002, *Page* 2005). This type, *discourse reform*, refers to simply ‘verbal renewal’ (*Van Twist* 1995). A third type is *silent reform*. Relevant actors in the politico-administrative system practise reform in government without an accompanying discourse. There may be several reasons for this silence. It may be that reform issues do not get access to the public agenda, because other issues are more salient and/or the reform issues are too technical. Silence could also be an intentional strategy of a circle of obvious stakeholders with an immediate concern. Difficult measures may be easier to take when there is certain level of concealment. The fourth type shows the combination of public discourse and reform action. Therefore, we label this type as *consistent reform*.

When we position the Dutch and Belgian processes of reform sketched above into this typology, the Belgian case seems to fit in the left column (‘weak talk’) and the Dutch case in the right one (‘strong talk’). Concerning the positioning in the rows it seems justifiable to indicate a direction towards ‘conservation’ in the Belgian case and towards ‘consistent reform’ in the Dutch one – at least this interpretation can be deemed a subject for further research. The largest difference between the two cases of welfare state reform seems the presence or absence of the formation of a reform coalition. There may be a cri-

sis perception, but it seems particularly its spread that counts. Establishing consensus about both 'the problem' and the direction for 'solving' it, is a matter of action. Reform requires change agents, although not confined to the 'top' or the 'centre', but in a broad range of positions in society. Leading politicians, well-reputed experts, media coverage, but also civil servants may function as co-producers of a new vocabulary towards reform. Hence the hypothesis can be formulated that the active formation of a reform coalition in the public domain will lead to the spread of a crisis narrative annex reform discourse and therefore enhance reform results. In this context leadership matters. In fact 'talk' becomes an element of 'action' itself.

5. Conclusion

The Belgian and Dutch welfare states are similar in many respects. Nevertheless a variation in their performance was observed. Looking at employment policy, we found that on the dimension of equity the Belgian welfare state seems to perform better than its Dutch counterpart. On the other two dimensions of performance, effectiveness and expenditures, it is The Netherlands that shows a better score.

By adding expenditures as a third dimension to equity and effectiveness, welfare state performance can be operationalised as a triangle of potential trade offs. A country might attempt to increase both equity and effectiveness, for instance through broader access to job counselling services *and* more intense guidance. Clearly, this will have a bearing on public expenditures. Alternatively, the equity option involves a preference for broader access and equal expenditures, but this may result in more superficial services. The effectiveness option involves a preference to primarily pay attention to those job-seekers where the greatest added value can be realised, leaving out those who will probably never find a job and those who are likely to find a job on their own.

How then can this varying performance of Belgium and The Netherlands be explained? That was the question guiding this analysis – although giving a more definitive answer goes beyond the frame of this article. In terms of the typology of reform dynamics presented in the previous section it appeared that in The Netherlands reform talk was stronger than in Belgium. That is to say: talk about reforming the welfare state, in particular on the policy domain of the social security/labour market nexus. There was and still is a very intense reform debate in Belgium. It has, however, a different subject: federalisation. On the other dimension of the typology, that of reform action, also differences between the two countries can be observed. In The Netherlands, in the policy domain examined here, more reform measures seem to have been taken than in Belgium. At the same time, as the typology indicates, much talking does not automatically imply much action. To the extent the actual evidence for the relations between specific reform measures and concrete outcomes on the micro- and meso-level in The Netherlands could be evaluated, it appeared to be mixed. Nevertheless, in the Dutch case, reform talk seems to have enhanced reform action; actually it formed an element of it.

Rather than claiming to provide definitive evidence, the objective in this article was to explore the discursive factors behind the macro-level of aggregated data. Aiming at further theoretical-empirical research, we plea for differentiation and disaggregation. Disaggregation refers to the sets of (primary) data to be gathered in order to specify certain cause/consequence relationships and to test expectations about them. Differentiation con-

cerns the levels of analysis on which the range of (causal) relationships identified here can be investigated. For governmental performance, for instance, this means the specification of both the performing actors and the actors paying the costs. In a similar way operationalising 'reform action' implies the identification of the acting actors, the kinds of action looked at, and the object of reform. As far as reform talk is concerned questions must be addressed like who do the talking and what exactly are they talking about. When researching crisis perception it seems necessary to specify the object of the perception involved. When analysing the dynamics of talk and action above all it seems relevant to map the scope of the reform coalition formed, and hence the spread of the crisis perception involved.

Realising reform results implies theoretically that there is at least one, but in practice a range of agents. This assumption as such is not new; see the stress on elite support in *Pollitt/Bouckaert* (2004). While reform talk has a function in its own right, it seems that it is the formation of a reform coalition that actually can establish the link between talk and action. Rather than the crisis perception or crisis narrative as such, it seems that it is their spread and active usage by a broad reform coalition that can change the hearts and minds of actors not directly participating in *high politics*. Those actors may include street-level bureaucrats as well as citizens, who may adapt their behaviour. In other words, a crisis narrative seems a necessary but not sufficient condition for bringing about welfare state reform.

Finally, we acknowledge that among all possible factors we focused only on a few, while not knowing their relative weight. Within the category of contextual factors *ceteris paribus* kept constant, one factor needs to be highlighted: the degree of fragmentation of the society involved. Both The Netherlands and Belgium are, in Lijphart's terms, consociational democracies. Since the murder of Pim Fortuyn in 2002 The Netherlands is said to have become more polarized. Belgium, on the other hand, has remained strongly institutionally pillarized, but has also the structural characteristics of a federation, divided along linguistic lines. In such a context of multiple segmentation it may be more difficult to build reform coalitions across the segments. Thus the construction of a shared crisis narrative that is accompanied by a reform discourse may be an even larger task than in other contexts, inviting a different style and practice of leadership.

Notes

- 1 This article is based on a paper the authors presented in the workshop 'From Politics to Management. Public Services Performance, Accountability and Distributional Outcomes' at the 2008 Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, University of Rennes, April 11-16, 2008. A second paper was presented in the Permanent Study Group on Performance in the Public Sector of the European Group for Public Administration, Erasmus University Rotterdam, September 3-5, 2008. Both the chairs and members of these two workshops, in particular Morten Balle Hansen, are thanked for their contribution to the discussion. The authors also would like to thank Michael Hill as well as two anonymous reviewers of this journal for giving constructive comments. Gusta Drenthe and Marloes Endenburg are acknowledged for their bibliographical advice and assistance.
- 2 It should be noted that particularly in The Netherlands many unemployed went into the incapacity allowance system after the 18 months of unemployment benefits expired. The sharp reduction in the expenditures of the incapacity benefits from 1993 onwards (from 6.6% GDP in 1993 to 4.1% in 2001) seems to indicate that this escape route has been largely closed (average EU 15 is 2,9; Belgium 3,3).
- 3 In particular Flanders, the Dutch-speaking Northern region of Belgium, seems to adopt the Dutch model. This may be a case of policy transfer from The Netherlands.

- 4 This measure was agreed upon during a secret meeting in the forest village of Poupehan attended by members of the political and social elite of the Catholic pillar. Present were the Prime Minister, the head of the workers trade-union, the CEO of a Catholic bank and the president of the National Bank.

References

- Barzelay, Michael*, 2007: Learning from Second-Hand Experience: Case Study Methodology for Extrapolation-Oriented Research, in: *Governance* 20 (3), S. 521-43.
- Borghini, Vando/Van Berkel, Rik*, 2007: New Modes of Governance in Italy and The Netherlands: The Case of Activation Policies, in: *Public Administration* 85 (1), S. 83-101.
- Bovenberg, A. Lans*, 2000: Reforming Social Insurance in The Netherlands, in: *International Tax and Public Finance* 7, S. 345-68.
- Boyerne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J., Jr/Walker, Richard M.* (Hrsg.), 2006: *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brunsson, Nils*, 2002: *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Copenhagen: Abstrakt Liber.
- Cox, Robert H.*, 2001: The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and The Netherlands But Not in Germany, in: *World Politics*, 53 (April), S. 463-98.
- Dearing, James W./Rogers, Everett M.*, 1996: *Agenda Setting*, London: Sage.
- Donaldson, Lex*, 2001: *The Contingency Theory of Organizations*, London: Sage.
- Hedström, Peter/Swedberg, Richard*, 1998: *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hill, Michael J./Hupe, Peter L.*, 2009: *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*, London: Sage (second edition).
- Hupe, Peter L./Toonen, Theo A.J.*, 1991: Die Gemeinde als Co-Staat: Dezentralisierung in den Niederlanden (Local Government as Co-State: Decentralisation in The Netherlands), in: *Blanke, Bernhard* (Hrsg.) unter Mitarbeit von *Benzler, Suzanne*, *Staat und Stadt: Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen 'dezentraler' Politik*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32 (22), S. 337-54.
- Ingraham, Pat W.*, 2005: Performance: Promises to Keep and Miles to Go, in: *Public Administration Review*, 65 (4), S. 390-95.
- Kuipers, Sanneke L.*, 2004: *Cast in Concrete? The Institutional Dynamics of Belgian and Dutch Social Policy Reform*, Delft: Eburon Academic Publishers.
- Kuipers, Sanneke L.*, 2006: *The Crisis Imperative: Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and The Netherlands in the Early 1990s*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Light, Paul C.*, 1997: *The Tides of Reform: Making Government Work, 1945-1995*, New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend*, 1975: *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in The Netherlands*, Berkeley: University of California Press.
- Manning, Nick/Kraan, Dirk-Jan/Malinska, Jana*, 2006: OECD project on Management in Government: Comparative Country Data: How and Why should Government Activity be Measured in 'Government at a Glance'? Paris: OECD.
- McAdam, Doug/Tarrow, Sydney/Tilly, Charles*, 2001: *Dynamics of Contention*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD*, 2006: *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- OECD*, 2007a: *Society at a Glance*, Paris: OECD.
- OECD*, 2007b: *Benefits and Wages 2007: OECD indicators*, Paris: OECD.
- Ostrom, Elinor*, 2005: *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Page, Stephen*, 2005: What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services, in: *Public Administration Review* 65 (6), S. 713-27.
- Peters, B. Guy*, 1987: Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making, in: *Lane, Jan-Erik* (Hrsg.), *Bureaucracy and Public Choice*, London: Sage, S. 256-82.

- Pollitt, Christopher*, 2002: Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform, in: *Public Management Review* 4 (1), S. 471-92.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2004: *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo/Teorell, Jan*, 2008: What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions, in: *Governance* 21 (2), S. 165-90.
- Sabatier, Paul A.*, 1987: Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change: An Advocacy-Coalition Framework, in: *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8 (4), S. 649-92.
- Schmidt, Vivien A.*, 2002: Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?, in: *Comparative Political Studies* 35 (2), S. 168-93.
- Social and Cultural Planning Office*, 2004: *Public Sector Performance: An International Comparison of Education, Health Care, Law and Order and Public Administration*, The Hague: Social and Cultural Planning Office.
- Spithoven, A.H.G.M.*, 2002: The Third Way: The Dutch Experience, in: *Economy and Society* 31 (3), S. 333-68.
- Struyven, Ludo*, 2006: *Hervormingen tussen drang en dwang: Marktwerking op het terrein van de arbeidsbemiddeling*, Leuven: ACCO.
- Terpstra, Jan*, 2002: Cooperation between Social Security and Employment Services: Evaluation of a Reform Strategy in The Netherlands, in: *International Social Security Review* 55 (3), S. 39-55.
- Van Berkel, Rik*, 2006: The Decentralisation of Social Assistance in The Netherlands, in: *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26 (1/2), S. 20-31.
- Van Dooren, Wouter*, 2006: *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach*, dissertation, Katholieke Universiteit Leuven.
- Van Oorschot, Wim*, 2002: Miracle or Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and Their Outcomes, in: *Journal of Social Policy*, 31 (3), S. 399-420.
- Van Oorschot, Wim/Abrahamson, Peter*, 2003: The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare states, *Social Policy and Administration* 37 (3), S. 288-304.
- Van Twist, Mark J.W.*, 1995: *Verbale vernieuwing: Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde (Verbal Renewal: Notes on the Art of Public Administration)*, dissertation, Erasmus University Rotterdam.
- Vis, Barbara/Van Kersbergen, Kees/Becker, Uwe*, 2008: The Politics of Welfare State Reform in The Netherlands: Explaining a Never-Ending Puzzle, in: *Acta Politica* 43 (2/3), S. 333-56.
- Visser, Jelle/Hemerijck, Anton C.*, 1997: *'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in The Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Anschriften der Autoren:

Peter Hupe, Associate Professor, Erasmus University Rotterdam, Department of Public Administration, P.O. Box 1738, 3000 DR Rotterdam, The Netherlands

E-Mail: hupe@fsw.eur.nl

Wouter Van Dooren, Assistant Professor, University of Antwerp, Department of Political Science, Sint-Jacobsstraat 2, 2000 Antwerpen, Belgium

E-Mail: wouter.vandooren@ua.ac.be

Philipp Richter/Sabine Kuhlmann

Bessere Leistung mit weniger Ressourcen?

Auswirkungen der Dezentralisierung am Beispiel der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg

Zusammenfassung

Der vorliegende Artikel untersucht Effekte von Dezentralisierungsreformen im Bereich der Leistungsverwaltung. Am Beispiel der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg, speziell des Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens, welches im Jahr 2005 auf die Landkreise übertragen wurde, werden drei grundlegende Prozesse des institutionellen Wandels betrachtet, die bei der Abschiebung von Aufgaben einer staatlichen Sonderverwaltung auf die Kommunalverwaltung zu beobachten sind: horizontale Zusammenführung, vertikale Trennung und Verwaltungsträgerwechsel. Die empirischen Beobachtungen zeigen, dass es zu widerstreitenden Effekten und „trade offs“ kam. Leistungsverbesserungen in einem „Performanzfeld“ gingen oftmals mit Verschlechterungen in einem anderen Bereich einher. Während einerseits die von den Kommunen in Baden-Württemberg zu erbringende 20%-Effizienzrendite Einsparbemühungen und Wirtschaftlichkeitsgewinne begünstigte, kam es andererseits dadurch zu Qualitätseinbußen bei der Aufgabenerledigung.

Schlagworte: Dezentralisierung, Kommunalisierung, Verwaltungsstrukturreform, Versorgungsverwaltung, Performanz

Abstract

Better performance with fewer resources? Impact of decentralization using the example of Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg

The present article analyses the impact of decentralization in the field of public welfare administration. We take the example of Baden-Württemberg with regard to the specific local function of “diagnosing a severely disabled person” (“*Schwerbehindertenfeststellungsverfahren*”), which was transferred to the county level in 2005, as a case in point for our evaluation. When devolving functions from a state agency to the local government, three basic variants of institutional change occur, the impacts of which are considered in this article: horizontal fusion, vertical separation, change of administrative level. Our empirical findings show that the institutional change has produced conflicting effects and is marked by “trade offs”. Improvements in one area were accompanied with deterioration of performance in another field. On the one hand, the stipulation of a 20% savings ratio (*Effizienzrendite*) imposed to the local authorities of Baden-Württemberg generated costs savings and efficiency gains. On the other hand, these efforts turned out to be critical for the quality of the service delivery.

Key words: decentralization, municipalization, administrative reform, Versorgungsverwaltung, performanz

1. Einleitung

In den vergangenen Jahren wurden in der Bundesrepublik Deutschland umfangreiche Reformen zur Modernisierung der landesstaatlichen Verwaltung in Angriff genommen. Besondere Aufmerksamkeit erfuhr hierbei die Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, die hinsichtlich ihres Ausmaßes durchaus als verwaltungspolitischer „Big Bang“

bezeichnet werden darf. Zentrales Charakteristikum der vom damaligen Ministerpräsidenten *Teufel* initiierten Reform war die massive Integration von Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung, was auf Ebene der Unterstufe zu einem Aufgabenvollzug mit kommunaler Beteiligung führte. Dabei liegt Dezentralisierungsprozessen, wie jenen in Baden-Württemberg, die Annahme zu Grunde, dass durch die Veränderung institutioneller Strukturen auch entsprechende Veränderungen im Verwaltungshandeln und in der Performanz der Aufgabenerledigung erzielt werden können. Auch wenn die von den Befürwortern der Reform erhofften und von den Skeptikern befürchteten Auswirkungen der Modernisierungsmaßnahmen somit den Lackmustest für jede Verwaltungsreform bilden, erweisen sich Untersuchungen über konkrete, d.h. policy-spezifische, Effekte von Verwaltungsmodernisierung als ein bisher wenig bearbeitetes Forschungsfeld (vgl. *Kuhlmann* 2009, S. 326). Der vorliegende Artikel versucht dem Abhilfe zu verschaffen, indem die Aufgabenübertragung von der staatlichen Sonderverwaltung zur Kommunalverwaltung auf ihre Auswirkungen hin untersucht wird. Dabei wird die Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg und hier speziell das Schwerbehindertenfeststellungsverfahren (SFV) herausgegriffen, da dieser Verwaltungszweig typische Dezentralisierungseffekte widerspiegeln kann und das SFV – quantitativ gesehen – innerhalb der Versorgungsverwaltung mittlerweile das zentrale Tätigkeitsfeld darstellt.

Die empirischen Beobachtungen zeigen, dass die Effekte des Institutionenwandels in diesem Aufgabenfeld durch „trade offs“ gekennzeichnet sind und widerstreitenden Einflüssen unterliegen. So forcierte die von den Kommunen in Baden-Württemberg zu erbringende 20%-Effizienzrendite zwar verschiedenste Einsparbemühungen auf der kommunalen Ebene. Diese erwiesen sich jedoch teils als folgenschwer für die Qualität der Aufgabenwahrnehmung.

2. Analyse von Verwaltungsstrukturereformen auf der unteren Verwaltungsebene

2.1 Zusammenführung, Trennung, Wechsel – Die drei Prozesse des Institutionenwandels

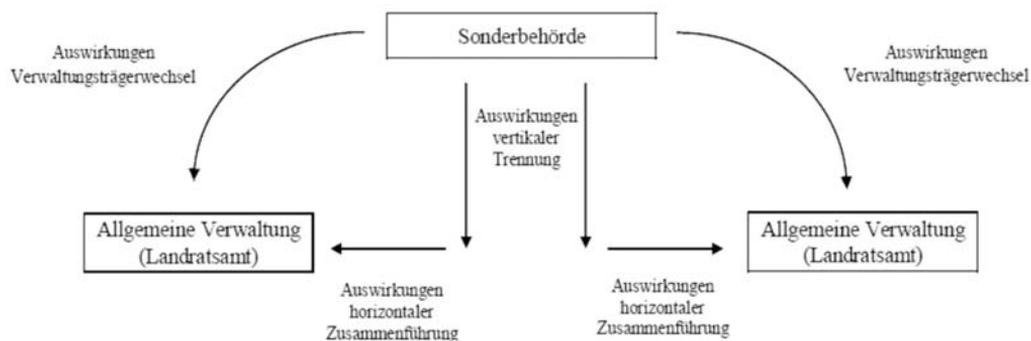
Für die hier vorgelegte Analyse werden drei Prozesse des Institutionenwandels unterschieden. Zum einen zeichnet sich der Aufgabentransfer von der staatlichen Sonderverwaltung zur Kommunalverwaltung durch eine *horizontale Zusammenführung* aus. Diese ergibt sich daraus, dass eine bisher separat arbeitende (Sonder-) Behörde in die allgemeine Verwaltung integriert wird. Wenn beispielsweise ein bisher allein arbeitendes unteres staatliches Versorgungsamt in ein kommunales Landratsamt eingegliedert wird, entstehen charakteristische „Fusionseffekte“, die es zu analysieren gilt.

Zum anderen kann es aber auch zu Prozessen einer *vertikalen Trennung* kommen, wenn untere Sonderbehörden räumlich gesehen vormals für ein Gebiet zuständig waren, das mehrere Land- und Stadtkreise umfasste. Sofern von diesen Behörden eine Übertragung von Aufgaben auf die Land- und Stadtkreise stattfindet, müssen die sonderbehördlichen Strukturen zunächst getrennt werden, um sie anschließend auf mehrere Einheiten der nachgeordneten Ebene verteilen zu können. So war etwa ein unteres staatliches Versorgungsamt in Baden-Württemberg vor der Reform mitunter für sieben Landkreise zuständig und musste daher personell und organisatorisch zunächst in sieben Einheiten auf-

geteilt werden, bevor eine Zusammenführung mit den einzelnen Landratsämtern überhaupt erfolgen konnte. Auch diese „Separationseffekte“ müssen untersucht werden.

Als dritter Prozess verbleiben die Auswirkungen des *Verwaltungsträgerwechsels* selbst, die durch den Übergang von der staatlichen zur kommunalen Verwaltung (Aufgabenkommunalisierung) hervorgerufen werden. Sowohl die Effekte horizontaler Zusammenführung als auch die der vertikalen Trennung treten insofern unter Umständen auch bei einer Reform innerhalb desselben Verwaltungsträgers auf.¹ Beim Verwaltungsträgerwechsel, also der Kommunalisierung, spielen jedoch vor allem solche Auswirkungen eine Rolle, die *zusätzlich* durch den Übergang von der dezentriert-staatlichen in die *kommunale* Sphäre hervorgerufen werden. Der Verwaltungsträgerwechsel bewirkt insofern vor allem Veränderungen, die – grob gesagt – *kommunalpolitischer* Natur sind. De jure bleibt ein solcher Wechsel mitunter aus, wenn – wie in Baden-Württemberg – die Landratsämter in ihrer Funktion als Staatsbehörde des Landes in Anspruch genommen werden, was auch als „unechte“ oder „kupierte“ Kommunalisierung bezeichnet worden ist (vgl. *Wollmann 1997; Burgi 2009; Kuhlmann 2010*). De facto handelt es sich jedoch unabhängig vom rechtlichen Status um eine Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene, die mit typischen Auswirkungen verbunden ist.

Abbildung 1: Aspekte von Funktionalreformen im Mehrebenensystem



Quelle: eigene Darstellung

Diese drei Aspekte der Funktionalreform sollen im vorliegenden Beitrag im Hinblick auf ihre Effekte untersucht werden, wobei verschiedene (Performanz-)Dimensionen zu unterscheiden sind (vgl. *Bull 2007, S. 95ff.; Reiter et al. 2009; Ebinger et al. 2008; Kuhlmann 2010*):

- Prozess- und Fachqualität der Aufgabenerledigung (Einhaltung fachlicher Standards, legale Korrektheit, Schnelligkeit),
- Wirtschaftlichkeit, d.h. Veränderungen bei den aufgewendeten Ressourcen (Personal, Sach- und Finanzeinsatz); Kosten des Verwaltungshandelns,
- demokratische Legitimität, ablesbar vor allem an der demokratischen Mitwirkung und Kontrolle sowie Transparenz des Verwaltungshandelns, wobei unter letztem Punkt auch der Aspekt der Orts- und Bürgernähe subsumiert wird (vgl. *Bull 2007, S. 95ff.; Hesse 2007, S. 223*).

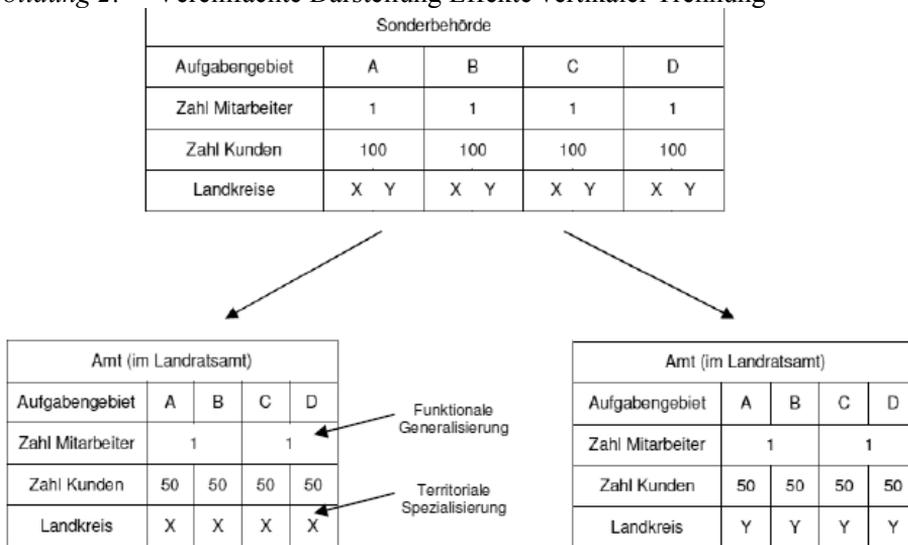
Bei der vorliegenden Analyse liegt der Fokus auf den ersten beiden Dimensionen.

2.2 Theoretische Annahmen zu Effekten von Funktionalreformen im Mehrebenensystem

Als bedeutender Vorteil der *horizontalen Zusammenführung* gilt die verbesserte Koordinations- und Kooperationsfähigkeit verschiedener fachlicher Verwaltungszweige, da die auf ein Gebiet bezogenen Aufgaben nun in einer einzigen Verwaltungseinheit angesiedelt sind (vgl. *Wagener 1977*, S. 59; *Hult 1987*, S. 55f.). Dabei führen primär zwei Prozesse zu einer Leistungssteigerung. Einerseits ermöglicht die „Fusionierung“ von zuvor getrennt arbeitenden Behörden eine Entscheidungsoptimierung durch koordiniertes Handeln, da die neu integrierten Fachbereiche durch sog. „Wissens-Spillovers“ nunmehr ihr Wissen auf andere Ämter übertragen können (*komplementäre Kooperation*). Die Koordination kann aber auch ressortübergreifend zu ganzheitlichen Entscheidungen und harmonischeren Bestimmungen führen, da ein Ausgleich von sich tendenziell störenden Interessen stattfindet, so dass Entscheidungen letztlich stärker integriert sind (*konträre Kooperation*; vgl. auch *Fonk 1969*, S. 46). Als negative Auswirkung einer horizontalen Zusammenführung wird indes befürchtet, dass die konträre Kooperation mit zu hohen Kosten für die Qualität und unter Umständen auch Legalität der einzelfachlichen Aufgabewahrnehmung verbunden ist, wenn dies mit einem vermehrten Zwang zur Kompromissbereitschaft unter Missachtung spezialfachlicher Interessen einhergeht (vgl. *Schuppert 1987*, S. 764).

Auch infolge der *vertikalen Trennung* sind spezifische Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit zu erwarten. Die vertikale Trennung einer räumlich übergeordneten Behörde auf mehrere Stellen einer nachgeordneten Ebene führt dazu, dass sich die Verwaltung auf ein Raumgebiet bzw. einen Landkreis spezialisiert. Sie rückt gewissermaßen näher an die Adressaten der Verwaltungsleistung heran. Infolge der *territorialen Spezialisierung* ist die entsprechende Behörde öfter mit den jeweiligen örtlichen Konstellationen konfrontiert. Durch die Wiederholung ähnlicher gebietsbezogener „Fallkonstellationen“ kann es zu Lerneffekten kommen (vgl. *Bea/Göbel 2006*, S. 299f.; *Swianiewicz 2003*, S. 5ff.). Andererseits mag diese territoriale Verengung des Blickwinkels unter Umständen zu gesamtgesellschaftlichen Einbußen führen, wenn raumübergreifende Probleme und Lösungen nicht erkannt oder aufgrund von Externalitäten bewusst nicht identifiziert werden (vgl. *Mayntz 1997*, S. 87; *Swianiewicz 2003*, S. 293ff.). Des Weiteren stehen den Effekten der (Raum-)Spezialisierung negative Auswirkungen der (Aufgaben-)Generalisierung gegenüber, da die Detailkenntnis für eine bestimmte Aufgabenart oder ein bestimmtes Objekt sinkt. Auch nach einer vertikalen Trennung müssen in dem jeweiligen Zuständigkeitsraum grundsätzlich zunächst einmal dieselben Leistungen angeboten werden, was jedoch aufgrund der auf mehrere Behörden verteilten Mitarbeiter nur noch mit einem reduzierten Personalstock leistbar ist. Dieser Prozess mag sich zwar aufgrund der aufgesplitteten Fallzahlen zunächst selbst amortisieren. Wenn jedoch die Sonderbehörde in mehr Einheiten aufgeteilt wird, als Mitarbeiter pro Fachgebiet beschäftigt werden, bedeutet dies, dass nicht alle räumlich nachgeordneten allgemeinen Verwaltungen einen zuständigen Fachgebietsmitarbeiter zugewiesen bekommen. Durch die Zunahme an Sachgebieten pro Mitarbeiter sinkt der Spezialisierungsgrad dieser Personen. In der Folge können Qualitätseinbußen auftreten, da die Wiederholungsraten abnehmen und so Lerneffekte ausbleiben (*funktionale Generalisierung*).

Abbildung 2: Vereinfachte Darstellung Effekte vertikaler Trennung



Quelle: eigene Darstellung

Aus einem *Verwaltungsträgerwechsel* können sich Leistungssteigerungen ergeben, weil die „politische“ Nähe zum Entscheidungssachverhalt und zur lokalen Arena zunimmt. Denn einerseits sind die Adressaten der Verwaltungsleistung im kommunalen Kontext auch unmittelbar Wähler bzw. generell politisch partizipierende Personen. Hierdurch nimmt unter Umständen der Anreiz für die kommunalen Wahlbeamten zu, entsprechende Leistungen noch stärker im Sinne der vor Ort ansässigen Personen auszurichten (Responsivitätssteigerung). Der Landrat fasst insofern „sein Amt im Gegensatz zum staatlichen Beamten nicht lediglich als Durchgangsstation zu höheren staatlichen Positionen auf, er müsse sich vielmehr wegen der erforderlichen Wiederwahl ständig bewähren“ (Baumann 1967, S. 72). Andererseits befürchten Kritiker gerade mit Verweis auf drohende kommunalpolitische Einflüsse einen Qualitätsverlust in der Aufgabenwahrnehmung, da die Berücksichtigung örtlich-politischer Problemlagen nicht im Interesse einer einheitlichen und gesamtstaatlichen Aufgabenwahrnehmung sein kann bzw. kommunalpolitisch verursachte fachfremde Logiken und Rationalitäten in die Entscheidungsfindung hineinfließen, welche die Qualität und Legalität der Aufgabenausführung zusätzlich reduzieren (vgl. Kessler 1984, S. 292; Kuhlmann 2003, S. 283f.; Hupp/Hill 2007, S. 279ff.).

Die drei hier beschriebenen – oftmals simultan ablaufenden Prozesse – können nun anhand der vorliegenden empirischen Befunde auf ihre Performanzauswirkungen hin untersucht werden.

2.3 Untersuchungsmethodik

Um die Effekte der Reform zu überprüfen, wurde auf ein methodenkombinierendes Vorgehen zurückgegriffen. Dieses beinhaltete zum einen fünfzehn teilstrukturierte Experteninterviews mit Verwaltungsbediensteten in Baden-Württemberg. Ferner wurden die Jahresberichte des Landesversorgungsamtes für die Jahre 2003 bis 2008 ausgewertet, die über

die Entwicklung der Fallzahlen und Widerspruchsstatistiken Auskunft geben. Drittens schließlich wurden die Haushaltsdaten eines Landkreises von 2004 bis 2008 analysiert.

Der Schwerpunkt liegt auf der qualitativen Vorgehensweise, da sich die angesprochenen Performanzeffekte nicht ohne Weiteres in quantitativ messbare Indikatoren umwandeln lassen, sodass es vor allem die dahinter stehenden Prozesse selbst sind, die Auskunft über etwaige Auswirkungen geben (*Gläsner/Laudel* 2006, S. 191ff.). Hinzu kommt der politikfeldspezifisch rudimentäre Forschungsstand in diesem Gebiet. Die Interviews wurden in drei Landkreisen durchgeführt, wobei jeweils ein bevölkerungsmäßig kleiner Landkreis, ein mittelgroßer Landkreis sowie ein großer Landkreis einbezogen wurden, da nach theoretischen Maßgaben zu erwarten war, dass die Auswirkungen je nach Landkreisgröße in unterschiedlicher Intensität auftreten. Da die Fragestellung zwangsläufig in einem Vergleich von Status Quo Ante und Status Quo Präsens mündet, war es zudem notwendig, auch transferiertes Staatspersonal zu interviewen. Dass solche Reformmaßnahmen in der Regel mit Belastungen für diese Personengruppe verbunden sind und zu Verzerrungen in der „Performanzwahrnehmung“ führen können, musste bei der Interpretation der Interviewaussagen mitberücksichtigt werden. Die Einbeziehung kommunalen Altpersonals, das den Reformen aufgrund der Ressourcenzuwächse tendenziell wiederum etwas positiver gegenübersteht, sowie von Personen, die zumindest von dem institutionellen Wandel auf der *unteren* Ebene nicht unmittelbar betroffen waren, fungiert somit gewissermaßen als methodisches Korrektiv. Es wurden zusätzliche Interviewpartner aus den Querschnittsbereichen der Landratsämter konsultiert und auch Gespräche mit Experten des Landesversorgungsamtes geführt.

3. Reformeffekte in der Versorgungsverwaltung

3.1 Die Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg

Zentrales Tätigkeitsfeld der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg sind die Aufgaben nach dem Sozialen Entschädigungsrecht (SER) und das Schwerbehindertenfeststellungsverfahren nach SGB IX. Im Fokus dieses Artikels steht das Aufgabengebiet des Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens (SFV). Die Feststellung der Schwerbehinderteneigenschaft findet ihre Grundlage dabei in § 69 SGB IX. Demgemäß stellt die jeweilige Person beim zuständigen Versorgungsamt einen Antrag auf Feststellung der Schwerbehinderteneigenschaft. Nach dem „klassischen“ Verfahren fordert der Sachbearbeiter nach dem Amtsermittlungsgrundsatz des § 20 Abs. 1 SGB X im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung sodann bei den behandelnden Ärzten und unter Umständen auch Kliniken sogenannte Befundscheine an, die – vom behandelnden Arzt selbst verfasst – im Idealfall Aussagen über die mit den diagnostizierten Krankheiten verbundenen Funktionsstörungen beinhalten. Sofern nicht die Voraussetzungen für eine kostenlose Amtshilfe nach § 4 SGB X vorliegen, werden den entsprechenden Stellen nach § 10 Abs. 1 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes (JVEG) die Kosten für die Befundscheinausstellung erstattet (derzeit 21 Euro). Sofern noch weitere medizinische Unterlagen als Kopien angefordert werden, erfolgt eine Erstattung nach § 7 Abs. 2 des JVEG (50 Cent pro Kopie für die ersten 50 Seiten). Nach Vorliegen und Sammlung dieser Daten sendet der Sachbearbeiter die Unterlagen dem versorgungsärztlichen Dienst zu, der in der Regel aus in der gutachterlichen Tätigkeit geschulten Fachärzten besteht. Dieser erstellt auf Grundlage der

zugesandten Befunde ein sozialmedizinisches Gutachten (Aktengutachten) und hält den Grad der Behinderung (GdB) fest. Dabei bedingt erst ein Gesamt-GdB von 50% oder höher die *Schwerbehinderteneigenschaft*. Je nach Art und besonderer Schwere der Behinderung werden zudem bestimmte Merkzeichen festgehalten, wie beispielsweise „BI“ für Blindheit. Bei Vorliegen sehr großer Aktenmengen findet indes unter Umständen auch die Inanspruchnahme von Außengutachtern statt. Persönliche versorgungsärztliche Untersuchungen (Untersuchungsgutachten) geschehen aufgrund der hohen Fallzahlen nur in sehr seltenen Ausnahmefällen. Im Anschluss an dieses Prozedere geht die Akte vom Versorgungsarzt mit einer entsprechenden Empfehlung an den zuständigen Sachbearbeiter, der in der Regel nach einer Überprüfung einen dem gemäßen Feststellungsbescheid abfasst und gegebenenfalls den Schwerbehindertenausweis ausstellt.

3.2 Die Versorgungsverwaltung und die Verwaltungsstrukturreform

Mit Wirkung zum 1.1.2005 wurde das Landesversorgungsamt als dem baden-württembergischen Ministerium für Arbeit und Soziales unterstehende Landesoberbehörde als sog. Vorort-Lösung in das Regierungspräsidium Stuttgart eingegliedert und bleibt für das gesamte Land zuständig. Die zuvor bestehenden acht bzw. neun unteren Versorgungsämter mit Sitz in Freiburg (Außenstelle in Radolfzell), Heidelberg, Heilbronn, Karlsruhe, Ravensburg, Rottweil, Stuttgart und Ulm wurden auf die 35 Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden verteilt; nicht jedoch auf die Verwaltungen der Stadtkreise (Art. 1 Abs. 4 VRG). Die nach der Personalverteilungsstatistik der LT-Drucks. 13/3201 auf 715 Stellen geführten Beschäftigten der Versorgungsämter wurden dabei entsprechend dem Anteil der einzelnen Landkreise an den Akten des SER und den Antragszahlen im Schwerbehindertenrecht auf die Landratsämter verteilt. Der finanzielle Ausgleich, den die Landkreise für die Raum-, Personal und Sachkosten der ehemaligen Versorgungsverwaltung erhalten, betrug anfangs für das SER und die Schwerbehindertenfeststellung zusammen ca. 40 Millionen EUR (LT-Drucks. 13/3201) und wurde in die allgemeine Ausgleichssumme von knapp 330 Millionen EUR eingespeist, wobei dieser Gesamtbetrag wiederum primär nach der Zahl der zugewiesenen Personalstellen auf die einzelnen Landratsämter in unterschiedlicher Höhe verteilt wurde und entsprechend der Effizienzrendite unterliegt (§ 11 Abs. 5 FAG).

3.3 Auswirkungen auf die Prozess- und Fachqualität der Aufgabenerledigung

a) Effekte der horizontalen Zusammenführung

Grundsätzlich konnten im Hinblick auf das SFV die mit einer horizontalen Zusammenführung intendierten Kooperationsvorteile erzielt werden. Aufgrund der Eigenheiten des Verwaltungszweiges erweisen sich diese jedoch als begrenzt und beschränken sich auf Formen komplementärer Kooperation. Allerdings wurden durch Wissens-Spillovers in der Tat zunächst einige Verbesserungen erzielt. So ermöglichte die horizontale Zusammenführung beispielsweise, dass die gutachterliche Erfahrung des versorgungsärztlichen Dienstes auch auf die Amtsärzte des Gesundheitsamtes übertragen werden konnte, sobald diese etwa Gutachten zur Beurteilung der Dienstunfähigkeit von Beamten erstellen mussten.

„Also gerade was die Begutachtung angeht, ist es natürlich schon so, dass wir in der Versorgungsbegutachtung das von der Picke auf gelernt haben und da den amtsärztlichen Kollegen schon einiges vermitteln konnten, wenn es einfach um eine Zahl geht; dass man feststellt wie hoch die Behinderung aus einer Gesundheitseinschränkung eben ist. (...) Da war es in den ersten Jahren auf jeden Fall so, dass ich da sehr viel helfen konnte.“ (Versorgungsarzt „Mittelkreis“)

Bezüglich des Verwaltungspersonals gab es „Savings by Transfer of Know-How“ einerseits bei den Stellen, die für die Gewährung der Nachteilsausgleiche im Landratsamt zuständig sind. Dies betrifft konkret die Straßenverkehrsbehörde, die örtliche Wohngeldstelle, die Blindenstelle und andere, oft ebenfalls innerhalb des Sozialamts anzutreffende Stellen mit Bezug zur Eingliederungshilfe. Die Zusammenarbeit mit der Straßenverkehrsbehörde bezieht sich dabei auf die Beantragung spezieller, sog. gelber, Parkausweise („aG Light“). Nachdem der Antrag bei der Verkehrsbehörde eingegangen ist, prüft hier die Versorgungsverwaltung, ob die Voraussetzungen für die Ausstellung eines solchen Ausweises vorliegen. Da dieses Prozedere vormals über einen deutlich längeren Postweg ablief, gilt hier allerdings zunächst nur, dass durch die komplementäre Kooperation eine schnellere und nicht zwangsläufig qualitativ höherwertige Aufgabenerledigung möglich war. Mit Hinblick auf die verbliebenen Ausgleichsstellen im Landratsamt ergaben sich Kooperationsmöglichkeiten, sobald die Nachteilsausgleiche bei den jeweiligen Einheiten beantragt wurden, ohne dass der Antragssteller jedoch entsprechende Unterlagen beigelegt hatte (z.B. Kopie des Schwerbehindertenausweises). Hier konnte der jeweilige Antrag nach der Rückkopplung mit der Schwerbehindertenfeststellungsstelle u.U. dennoch positiv beschieden werden.

„Zur Auszahlung kommt die Landesblindenhilfe bei Bescheid BI, die Blindheit. Und wenn bei der Blindenstelle ein Antrag auf Landesblindenhilfe eingeht und der Antragssteller sagt, er hat einen Ausweis, aber nicht dabei, dann gibt es schon bei uns die Anfrage: „Gibt es da was?“ Dann kann er sofort die Entscheidung treffen. Das ist das, was ich meine. Halt diese schnelleren Zugriffe und Kommunikationswege.“ (Sachbearbeiterin „Kleinkreis“)

Die Versorgungsverwaltung selbst darf zudem in denjenigen Fällen als Nutznießer etwaiger Rücksprachen gelten, in denen Antragssteller Anspruch auf die vom Versorgungsamt ausgegebenen Wertmarken anmelden, die zur kostenlosen Nutzung des ÖPNV berechtigen. Diese stehen nicht nur schwerbehinderten Menschen zu, sondern auch Personen, welche beispielsweise laufende Leistungen nach dem SGB II beziehen. Hier kann sich die Versorgungsverwaltung bei Informationsbedarf mit den zuständigen Stellen des Sozialamts in Verbindung setzen. Hingegen kaum feststellbar waren Konstellationen, in denen das versorgungsamtliche Beweiserhebungsverfahren als solches von den Kooperationen profitieren konnte. Dies war nur dann der Fall, wenn behinderte Kinder bereits bei der Eingliederungs- und Jugendhilfe aktenkundig waren, ohne dass sie jedoch bereits einen Schwerbehindertenausweis besaßen.

„Dann kann es sein, wenn bei uns ein Antrag eingeht, dass wir von dort mal einen Bericht anfordern. (...) Beim Versorgungsamt hätte man sich in diesen Fällen (...) an das Landratsamt oder den Landeswohlfahrtsverband gewendet und die Unterlagen angefordert. Hier sind halt die Wege schon kürzer.“ (Sachgebietsleiter „Großkreis“)

Anhand der dargelegten Beispiele wird deutlich, dass die Zusammenarbeit mit anderen Stellen des Landratsamtes auf einer Koordinationsform fußt, die ganz überwiegend als spontan-fallbezogen sowie in diesem Sinne als negativ bezeichnet werden darf. Des Weiteren fand ein tieferehender inhaltlicher Know-How-Transfer bezogen auf die mate-

rielle Kernarbeit der Versorgungsverwaltung – die Feststellung des GdB bzw. der Merkmale – nicht statt. Wenn überhaupt profitierte von den in dieser Arbeit angelegten Wissensressourcen der amtsärztliche Dienst des Gesundheitsamtes. In der Regel beschränkte sich die Zusammenarbeit vielmehr auf simple Aktenauskünfte, die den angesprochenen Arbeitsschwerpunkt des Feststellungsverfahrens mitunter nur rudimentär berühren oder – wo dies wie im Bereich der Jugend- und Eingliederungshilfe tendenziell eher der Fall war – nur selten vorkommen. Überdies profitierten von der Zusammenarbeit nicht zwangsläufig das Feststellungsverfahren, sondern häufig die für die Nachteilsausgleiche zuständigen Stellen. Die Kooperationen erlauben zwar grundsätzlich schnellere Entscheidungen, wenn eine vormals behördenübergreifende Zusammenarbeit nun intern abläuft, und auch qualitative Verbesserungen, falls zuvor materiell-rechtlich bestehende Leistungsansprüche „nur“ aus formal-rechtlichen Gründen abgelehnt wurden. Die kaum vorhandene inhaltliche Zusammenarbeit bleibt jedoch bemerkenswert.

Zudem waren *konträre* Kooperationen, also ein vorteilhafter Ausgleich sich störender Interessen infolge der horizontalen Zusammenführung, überhaupt nicht eruiert. Denn die grundsätzliche Problematik in diesem Zusammenhang bleibt die Tatsache, dass die eigentliche inhaltliche Arbeit der Versorgungsverwaltung in der Feststellung des GdB bzw. der Merkmale besteht. Dies verlangt zunächst ein auf fachärztlichen Erfahrungen beruhendes sozialmedizinisches Wissen, welches in Kenntnis der spezifischen Gesetzeslage nicht therapeutisch-kurativ, sondern gutachterlich umgesetzt werden muss (vgl. auch Schröter 2006, S. 126). Ein solches Know-How, das sich mit dem Feststellungsverfahren überschneidet und gegebenenfalls zum Ausgleich gebracht werden müsste, existiert im Landratsamt an anderen Stellen jedoch praktisch nicht. Die im vorherigen Abschnitt angesprochenen Aufgabengebiete tangieren sich insofern lediglich, ohne dass es jedoch zu Überschneidungen kommt. Eine exakt gesetzliche Aufgaben- und Zuständigkeitsabgrenzung im Kontext des Feststellungsverfahrens bzw. der alleinige Fokus auf die unmittelbare GdB-Festlegung verhindert hier einen weitergehenden Kooperationsbedarf mit anderen Stellen. Hinzu kommt, dass die Feststellung der Schwerbehinderteneigenschaft auch im Vergleich zum SER eine eher geringe Komplexität bezüglich gesetzestextlicher Grundlagen aufweist. Sie ist insofern durch konditionalprogrammierte Vorgaben und eine hohe Wiederholungshäufigkeit gekennzeichnet. Das notwendigerweise anspruchsvollere Wissen über sozialmedizinische Begutachtungsvorgänge selbst – primär vorgehalten durch den versorgungsärztlichen Dienst – kommt in der a-medizinischen Umgebung des Landratsamtes wiederum so kein weiteres Mal vor. Insofern impliziert die präzise Zuständigkeitsabgrenzung in Kombination mit einer hochgradig repetitiven, konditionalen und zugleich sehr spezifischen Tätigkeit eine geringere Verknüpfung zu anderen Elementaraufgaben und somit auch einen geringeren Koordinationsbedarf (vgl. Mayntz 1997, S. 213)². Die Beweiserhebung ist vielmehr vor allem auf die Mitwirkung der *externen* Haus- und Fachärzte angewiesen, die definitionsgemäß nicht innerhalb des Landratsamtes vorfindbar sind. Die wesentlichen Entscheidungen der Versorgungsverwaltung können somit weitestgehend (nur) autark im Zirkel versorgungsamtliches Verwaltungspersonal, versorgungsärztlicher Dienst und externe Ärzte, Kliniken, etc. erfolgen. Insgesamt lässt das Feststellungsverfahren nach SGB IX deshalb nur geringe Interdependenzbeziehungen zu und ergo auch nur limitierte Kooperationsvorteile. Abseits der aufgeführten Wissens-Spillovers blieben jedoch damit Vorteile ganzheitlicher und widerspruchsfreier Entscheidungen durch den Ausgleich sich tendenziell störender Interessen eben weitestgehend aus. Auch reduzierte sich insofern nicht die Fixierung auf ein Fachgebiet oder das

Klientel infolge eines zunehmenden Kompromisszwanges, was – in zugespitzter Weise – auch folgendes Zitat verdeutlicht.

„Man ist irgendwo mit eingebunden als Exot, muss man sagen, weil wir eigentlich in das Gefüge gar nicht so reinpassen. Es gibt viele Stellen hier im Landratsamt, die uns überhaupt nicht kennen. Die gar nicht wissen, dass wir da sind nach 3 ½ Jahren. Man ist irgendwo ein Fremdkörper.“ (Sachgebietsleiter „Mittelkreis“)

Gleichwohl fanden durch das Ausbleiben konträrer Kooperationen etwaige Negativeffekte (suboptimale Kompromisse aus einzelfachlicher Sicht) ebenfalls nicht statt. Jedoch gab es einen erwähnenswerten Effekt, der allerdings einen leicht anderen Mechanismus aufweist. So übernahmen die Amtsärzte des Gesundheitsamtes in einigen Kreisen neben ihren eigentlichen Aufgaben auch ergänzend die Schwerbehindertenfeststellung und unterstützen insofern die versorgungsärztlichen Kollegen bei ihrer Arbeit. Ziel hierbei ist die Einsparung von Außengutachten. Es handelt sich hierbei um eine an und für sich als künstlich zu bezeichnende Kooperation, da die Amtsärzte aufgrund des unterschiedlichen Aufgabenfeldes erst durch die versorgungsärztlichen Kollegen in dieses Tätigkeitsfeld eingearbeitet werden mussten. Suboptimale Leistungsergebnisse aus dieser Zusammenarbeit resultieren sodann aus der Tatsache, dass die amtsärztlichen Kollegen im Gesundheitsamt diese Aufgaben in der Regel nur ergänzend zu ihren eigentlichen Arbeiten wahrnehmen und so aufgrund fehlender Wiederholungsraten nicht denselben hohen Kenntnisstand im Vergleich zu den Versorgungsärzten besitzen. Die künstliche Einbindung der Amtsärzte führt dabei teilweise zu einem berichteten quantitativen Leistungsverlust infolge einer langsameren Aktenbearbeitung. Die fehlende Erfahrung kann jedoch auch qualitative Einbußen nach sich ziehen. Die Signifikanz dieses Negativeffektes muss tendenziell jedoch relativiert werden. Denn die Amtsärzte bearbeiten in der Regel nur einen geringen Teil der Akten, wodurch die Effekte bei dieser spezifischen Gutachter Tätigkeit aufgrund der fehlenden Wiederholungsraten und Einarbeitungszeiten zwar erst auftreten; sich dann aber konsequenterweise auch nur auf einen kleineren Teil der Aktenpakete beziehen.

b) Effekte der vertikalen Trennung

Durch die Aufteilung der acht Versorgungsjämter auf die 35 Landkreise sind umfassende Effekte vertikaler Trennung zu erwarten.³ Im Folgenden steht zunächst die empirische Überprüfung der Auswirkungen infolge einer zunehmenden geographischen Nähe an (*territoriale Spezialisierung*). Lerneffekte, die sich aus höheren Wiederholungsraten ähnlicher örtlicher Konstellationen ergeben könnten, treten auf Seiten der Antragsteller selbst unmittelbar nicht auf. Der Grund hierfür ist, dass der Raum in den untersuchten Landkreisen keinen Einfluss auf die für das SFV relevanten Eigenschaften einer Person besitzt. Dies wäre nur dann vorstellbar, wenn Krankheitsbilder in bestimmten Regionen konzentriert wären, wodurch die örtlichen Ämter Lerneffekte bei spezifischen Krankheitsmustern besäßen. Dies konnte allerdings nicht festgestellt werden. Positive Auswirkungen räumlicher Spezialisierung gab es jedoch, da sich die Beziehung zu den externen Haus- oder Fachärzten sowie im Widerspruchsverfahren zu den jeweiligen Anwälten der Antragsteller intensiviert hat. Denn in aller Regel suchen die Kunden der Versorgungsverwaltung ortsansässige Anwälte auf bzw. sind bei Ärzten in Behandlung, die aus dem jeweiligen Landkreis stammen.

„Es sind immer die gleichen und somit entsteht natürlich ein ganz anderer Kontakt, weil man sich schon kennt. (...) Ein Arzt ruft zum Beispiel schneller mal an oder man ruft den Arzt selber mal an. Während man vorher das vermieden hat, weil das Gebiet von der Ärzteschaft zu groß war. Jetzt geht das vielleicht etwas schneller. Dass man hier mal sagt: „Ruf mal geschwind an. Wo bleibt der Befundbericht?“ Während man vorher alles schriftlich gemacht hat. Man kann auch mal eher was besprechen mit dem Arzt, weil man näher da ist.“ (Sachbearbeiter „Kleinkreis“)

Diese Effekte kommen zu Stande, da deutlich weniger Ärzte und Anwälte als Antragsteller existieren und daher in dieser Folge konsequenterweise mehrere Antragsteller denselben Arzt bzw. Anwalt aufsuchen. Ist die Sachbearbeiterin für verschiedene Landkreise zuständig, fällt die Wahrscheinlichkeit, dass mehrere Antragsteller bei demselben Arzt respektive Anwalt sind, hingegen grundsätzlich geringer aus. Umgekehrt nimmt sie aber zu, sobald sich die Antragsteller lediglich in einem Gebiet verdichten. Durch ein weiterhin großes Aktenpaket bedarf es zur Sachaufklärung nach wie vor einer quantitativ hohen Kontaktaufnahme zu den externen Ärzten nach außen, wobei sich diese Kontakte aber nunmehr häufiger auf ein und denselben (Haus-)Arzt beziehen. Es kommt mithin zu höheren Wiederholungsraten und Lerneffekten pro Arzt (Anwalt). Insofern bringt die Spezialisierung auf Antragsteller einer Region vor allem Vorteile durch die Spezialisierung auf die örtlich ansässigen Ärzte und Anwälte. In dem beispielhaften Zitat klingt dabei an, dass hierdurch teilweise eine schnellere Aufgabenerledigung möglich ist. Tatsächlich ging in einem der befragten Kreise nach Auskunft der Interviewpartner durch den Spezialisierungseffekt die Bearbeitungsdauer von ca. 3 bis 4 Monaten auf nur noch 2 bis 3 Monate zurück.

„Wir haben in der Regel die Unterlagen von den zuständigen med. Stellen (Ärzte, Krankenkassen oder aber Kliniken) viel schneller als zuvor. (...) Ich nehme an, dass die Verpflichtung, eine Anfrage vom zuständigen Landratsamt schneller zu beantworten, hier der Grund ist. Zuvor war es eine Behörde, die „weit weg“ in N Anfragen verschickt. (...) Der Druck auf die einzelnen Stellen ist somit größer. Der Verwaltungsablauf hat sich nicht geändert. Jedoch die Stellen reagieren schneller. Somit kann auch eine zügige Bearbeitung erfolgen. Die Akten sind schneller „zuleitungsreif“ für die gutachterliche Stellungnahme.“ (Sachbearbeiterin „Kleinkreis“)

D.h. die Ortsnähe bzw. die höheren Kontaktraten führen zu einer stärkeren Bindung, wodurch u.U. die Hemmschwelle bei Ärzten und Anwälten steigt, Anfragen längere Zeit unbeantwortet zu lassen. Allerdings trat dieser Effekt nicht mit derselben Signifikanz in allen Kreisen gleichermaßen auf. Zwar kannten die Gesprächspartner der anderen Landkreise ihre externen Ansprechpartner mitunter ebenfalls besser. Jedoch wirkte sich dies nicht so bedeutsam auf deren Aufgabenerledigung aus. Es überrascht daher nicht, dass diese Auswirkungen im – von der Bevölkerungszahl her – kleinsten der befragten Landkreise am sichtbarsten auftraten. Die Schnelligkeit des Verfahrens wurde durch die territoriale Spezialisierung also mitunter erhöht, während die qualitative Dimension der Leistungsfähigkeit indes in allen Kreisen hiervon unberührt blieb.⁴

Mit der vertikalen Trennung kommt es – wie oben erwähnt – zur Aufgabengeneralisierung (*funktionale Generalisierung*). Spürbar wird der Effekt der fehlenden Aufgabenspezialisierung beim Verwaltungspersonal vor allem im Bereich der Widerspruchsbearbeitung. Während in zwei der drei befragten Kreise noch eigenständige Widerspruchsbearbeiter existieren, ist diese Arbeitsteilung im kleinsten der befragten Kreise nicht mehr möglich gewesen, sodass ein Mitarbeiter (wenige) Erst- und Neufeststellungen sowie alle Widersprüche gleichermaßen bearbeitet. Ein ganz anderer Effekt bezüglich einer nicht mehr durchführbaren Arbeitsteilung zeigt sich zudem bei der Ablauforganisation im

Bereich der Kunden- und Aktenbearbeitung. Denn zu Zeiten der Sonderbehörde war ein geringerer Teil der Mitarbeiter in Rotation jeweils nur für den Kundenempfang zuständig (Schalterhallenbetrieb), während die anderen Sachbearbeiter zur gleichen Zeit separat die Akten bearbeiteten. Diese Arbeitstrennung war nach der Reform zumindest im „Kleinkreis“ nicht mehr möglich. Insgesamt haben die hier erläuterten Prozesse vertikaler Trennung, die mit der Übernahme von fachspezifischen Querschnittsaufgaben, der simultanen Akten- und Kunden- sowie der Ausgangs- und Widerspruchsbearbeitung bei den hier befragten Kreisen einhergingen, jedoch die Leistungs- und Prozessqualität nicht markant negativ beeinflusst. Zwar kam es aus den bekannten Gründen pro Mitarbeiter zu einem entsprechenden Aufgabenzuwachs. Jedoch amortisierte sich dieser Prozess durch die geringeren Fallzahlen annähernd selbst. Einzig bei der Widerspruchsbearbeitung gibt es Hinweise auf negative Auswirkungen. Gilt dies zunächst für das Aufgabengebiet der Sachbearbeiter, müssen die Versorgungsärzte differenziert bewertet werden. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass der versorgungsärztliche Dienst zu Zeiten der sonderbehördlichen Verwaltung aus einem Pool von ca. fünf bis elf Fachärzten bestand, in dem zwar grundsätzlich jeder Arzt alle Krankheitsbilder bearbeitet hat, aber im Zweifelsfalle den jeweiligen fachärztlichen Kollegen auf seinem Spezialgebiet um Rat fragen konnte. Durch die vertikale Aufteilung war dieser fachliche Austausch zwischen Internisten, Neurologen, Orthopäden und anderen vormalig in einer Einheit arbeitenden Fachärzten so nicht mehr möglich. Teilweise konnte der Effekt jedoch abgefedert werden, indem der Austausch über andere Kommunikationswege fortgesetzt wurde.

„Ich habe die ersten Jahre den Kontakt noch aufrecht erhalten (...) es bestand natürlich über Telefon und E-Mail die Möglichkeit, dass man bei Rückfragen Kontakt aufnimmt. Aber es ist natürlich lange nicht so problemlos wie es in Z war, wo man nur an der nächsten Tür klopfen musste und das dann besprechen konnte, mit einem Kollegen oder dem leitenden Arzt. Das ist hier natürlich schwieriger.“ (Versorgungsarzt „Mittelkreis“)

Dieser Informationsaustausch konnte allerdings nach der Reform auch nur deshalb bestehen, weil noch entsprechende Kontakte aus sonderbehördlichen Zeiten existierten. Inwieweit die vertikale Trennung also in längerfristiger Perspektive bei einer versorgungsärztlichen Fluktuation vermehrt auch zu einem qualitativen Problem wird, bleibt abzuwarten. Die Auswirkungen der Trennung von versorgungsärztlichem Fachwissen auf die Qualität der Aufgabenwahrnehmung können so oder so nur in der Tendenz beurteilt werden. Wenn jedoch mit suboptimalen Auswirkungen funktionaler Generalisierung zu rechnen ist, dann tendenziell bei den Versorgungsärzten. So wurde auch von Seiten des Landesversorgungsamtes (LVA) – in Kombination mit der Einbindung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) – ein differierender Wissens- und Erfahrungsstand beim versorgungsärztlichen Dienst festgestellt, der sich etwa in einem erhöhten Beratungsbedarf zeigt (vgl. LVA 2006, S. 22f.). Grundsätzlich gilt jedoch, dass die dargelegten Effekte der Aufgabengeneralisierung insgesamt noch vergleichsweise schwach ausfallen. Die Performanzwirkung der vertikalen Trennung hängt insofern auch von der Spezifität und Komplexität der Aufgabe ab. In der Tendenz ist das Feststellungsverfahren vor allem aber durch Masse gekennzeichnet und nicht durch vielschichtig-komplexe Gesetzesgrundlagen. Dies bedeutet nicht, dass für die Begutachtung keine langjährige Erfahrung bzw. hohe Wiederholungsraten nötig wären. Aber das Feststellungsverfahren bietet aufgrund der hohen Antragszahlen im Verhältnis zu den gesetzlichen Grundlagen auch nach einer vertikalen Trennung noch die Voraussetzungen für hohe Wiederholungsraten und Lerneffekte; im Gegensatz zum SER. Denn im Bereich des SER sind verhältnismäßig wenige

Antragssteller auf viele Materien verteilt (Soldatenversorgungsgesetz, Zivildienstgesetz, Opferentschädigungsgesetz, etc.). Da zudem die einzelnen Materien wegen des Kausalitätsgrundsatzes⁵ und der Leistungsbereitstellung im SER komplexer sind, treten negative Effekte hier deutlicher auf.⁶ Mit Bezug auf das *SFV* wurden die „Grenzen der Subsidiarität“ (Ebinger/Bogumil 2008) hingegen noch nicht durchbrochen.

c) Effekte des Verwaltungsträgerwechsels

Leistungsveränderungen, die sich aus der größeren *politischen Nähe* des Aufgabenvollzugs erklären ließen, sind für das Feststellungsverfahren nicht zu notieren. Zum einen war eine stärkere Leistungsausrichtung an die vor Ort ansässigen Personen (Responsivitätssteigerung durch ein wahlpolitisches Umfeld) nicht zu konstatieren. Als grober Indikator wäre hier ein Rückgang der Anfechtungsquote, d.h. eine Abnahme der bei der Ausgangsbehörde eingelegten Widersprüche zu erwarten, da eine stärkere Ausrichtung an das Wählerklientel aus Sicht der Antragssteller am ehesten durch eine großzügigere Begutachtung zu erzielen wäre. Folglich müssten auch die Einsprüche zurückgehen (vgl. auch Kuhlmann 2003, S. 61). Diese Entwicklung blieb aber aus, da sich die Quoten für ganz Baden-Württemberg von 2003 bis 2008 konstant in einem Korridor zwischen 14,3 und 15,7 Prozent bewegten. Ohnehin müsste eine solche Änderung auch als Leistungseinbuße bewertet werden, da abgesehen von dem Legalitätsverlust mit einer vermehrten Ausweisausstellung auch gesamtgesellschaftliche Belastungen verbunden wären. Unabhängig von den Makrodaten blieben auch in den befragten Kreisen Qualitäts- und Legalitätsbeschränkungen durch kommunalpolitische Interventionen im engeren Sinne weitestgehend aus. In keinem der Fälle wurde den Mitarbeitern explizit eine materielle Entscheidung politisch nahegelegt oder gar „vorgeschrieben“.

„Also wenn man dann in der Akte einen Vermerk liest, dass der Landrat involviert wurde, dann ist man sogar eher noch korrekter und noch mehr nach den Buchstaben des Gesetzes. Aber es gibt auch ohnehin keine offensichtlichen Bestrebungen in diese Richtung.“ (Versorgungsarzt „Mittelkreis“)

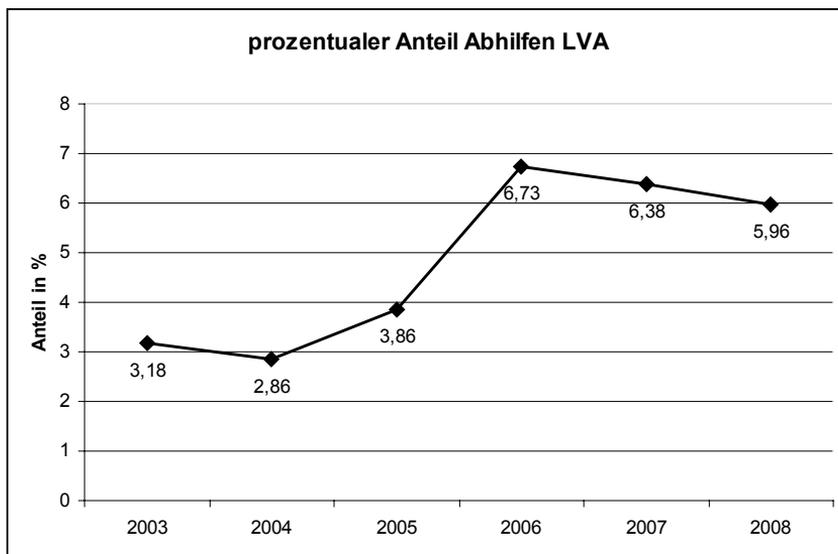
In allen Kreisen verneinten die befragten Personen einen direkten Kontakt zu Kreistag und Kreistagsmitgliedern, sodass auch über diesen Weg keine (partei-) politische Einflussnahme auf die Fachverwaltung zu notieren ist. Die positiv wie negativ milden Auswirkungen liegen daran, dass die Versorgungsverwaltung kein Zweig ist, auf dem eine erhöhte Responsivitätssteigerung notwendig wäre bzw. eine politische Profilierung erstrebenswert oder „einträglich“ erschiene. Die Feststellung der Schwerbehinderteneigenschaft auf anerkannt sozialmedizinischer Grundlage bleibt letzten Endes zu verwaltungstechnisch, als dass hier eine Politisierung denkbar wäre. In diesem Sinne stellt sie kein öffentlichkeitswirksames Aufgabengebiet dar, sodass aus einem Engagement innerhalb dieses Bereiches in der Regel auch kein hohes politisches Kapital zu schlagen wäre.

Dennoch gab einen anderen erwähnenswerten Effekt auf die Leistungsfähigkeit, der zumindest teilweise auch auf den Verwaltungsträgerwechsel zurückzuführen ist. So stellten nach der Verwaltungsreform 2005 viele Landkreise das „klassische“ Beweiserhebungsverfahren (s. Abschnitt III.1.) auf die in Baden-Württemberg als Heidelberger⁷ oder Biberacher⁸ Modell bekannt gewordenen Prozedere um, wodurch Kosten eingespart und Verfahrensabläufe beschleunigt werden sollten. Zwar muss die in diesen Modellen vorgesehene vermehrte Anforderung von günstigeren medizinischen Befundunterlagen bzw. medizinischen Kopien anstelle von teureren Befundscheinen nicht zwangsläufig qualitätsmindernd wirken.⁹ Voraussetzung ist allerdings, dass die Kopien aktuell und aussage-

kräftig sind. Ein grundlegendes Problem entsteht jedoch dann, wenn die mit der Implementation dieser Modelle einhergehende Tendenz zur Kosteneinsparung in der Beweiserhebung überhand nimmt und generell zu wenige Unterlagen im Rahmen der Sachaufklärung angefordert werden. Dies gilt für das Heidelberger Modell, wenn Kopien von medizinischen Unterlagen Anwendung finden, obwohl angesichts ihrer mangelnden Aktualität und Aussagekraft zusätzliche Befundscheine an sich besser wären. Es trifft aber auch auf das Biberacher Modell zu, wenn die von den Antragsstellern selbst beigelegten Unterlagen nicht ausreichend zur Beurteilung des GdB sind. Wird dann auf der Basis dieser unzureichenden Unterlagen dennoch eine Feststellung getroffen, kann dies u.U. mit falschen GdB-Einstufungen einhergehen und so einen Qualitätsverlust im Sinne falscher inhaltlicher Entscheidungen nach sich ziehen. Mit anderen Worten führt der Versuch, Einsparungen im Rahmen der Beweiserhebung zu erzielen, dazu, dass die sozialmedizinische Qualität und damit auch die juristische Tragfähigkeit der GdB-Einstufungen abnehmen. Dies erweist sich spätestens im Widerspruchsverfahren – bei Vorlage zusätzlicher Gutachten und Akten – als fatal für die legale und fachliche Korrektheit.

„Wenn Sie jetzt diese Zahl der zunehmenden Stattgaben ansprechen, dann kann das insofern etwas mit der Verwaltungsreform zu tun haben, als dass die Kreise ein Stück weit natürlich schon hergegangen sind und das Beweiserhebungsverfahren für sich selbst erleichtert haben und das heißt weniger an Beweismitteln herbeigezogen haben und dadurch eben im Widerspruchsverfahren neues Material vorgebracht wird und das dann zwangsläufig dazu führt, dass der Kreis dann selber sagen muss oder dann auch wir hier sagen müssen: „Also bei dieser Sachlage könnt ihr das nicht mehr aufrecht erhalten“. (Interviewpartner Landesversorgungsamt)

Abbildung 3: Prozentualer Anteil Abhilfen nach Abgabe an das Landesversorgungsamt



Quelle: eigene Darstellung. Datengrundlage: Jahresberichte Landesversorgungsamt 2003-2008.

Die Abbildung 3 verdeutlicht die zunehmende Zahl von erfolgreichen bzw. teilerfolgreichen Widerspruchsverfahren im SGB IX für ganz Baden-Württemberg nach Abgabe an das LVA.¹⁰ Hier hat sich durchaus eine Verschlechterung der qualitativen Leistungsper-

formanz seit 2005 ergeben. Dass die entsprechenden Statistiken im Übrigen erst hier Anwendung finden, liegt daran, dass andere mögliche Ursachen für eine zunehmende Zahl an Stattgaben, die nach dem bisher Gesagten ebenfalls hierfür in Frage kämen (vor allem Einbeziehung des ÖGD und räumliche Verteilung der Versorgungsärzte), von Seiten des LVA nicht als hauptursächlich für die steigende Zahl an Stattgaben angesehen wurden. So hält das Landesversorgungsamt im Jahresbericht 2008 fest, dass die hohe Erfolgsquote der Kläger in Verfahren nach dem SGB IX unter anderem durch die „auf ein Mindestmaß reduzierte Beweiserhebung durch die Landkreise“ (LVA 2008, S. 21) zu erklären ist.

Auch wenn somit durch die Verfahrensumstellung mitunter qualitative Einbußen bezüglich der Leistungsfähigkeit auftauchen, ließen sich in der quantitativen Dimension (Schnelligkeit) mitunter hierdurch Vorteile erzielen. Im „Großkreis“ wurde die Bearbeitungsdauer nach Angabe des Interviewpartners insbesondere durch die Einführung des Heidelberger Modells im Durchschnitt um 44 Tage verkürzt (von 124 auf 80 Tage), da eine Kopiererstellung medizinischer Unterlagen in der Regel schneller von statten geht als ein vom Arzt persönlich geschriebener Befundschein. Von gegenteiligen Wirkungen wird jedoch im „Mittelkreis“ gesprochen. Dort hat sich die Bearbeitungsdauer nach Angaben des Sachgebietsleiters durchschnittlich verlängert.

Die eben geschilderte Verfahrensumstellung ist dabei auch eine spezifische Folge der 20-prozentigen Einsparquote („Effizienzrendite“), die den Kommunen in Baden-Württemberg mit der Aufgabenübertragung auferlegt wurde. Der institutionelle Wandel von der staatlichen Sonderverwaltung zur kommunalen allgemeinen Verwaltung kann somit nicht isoliert von diesem Faktor betrachtet werden. Die Rendite bleibt vor allem der Höhe nach eine politische Vorgabe, der keine gutachterlichen Erkenntnisse über tatsächliche Einsparpotenziale infolge des Institutionenwandels zu Grunde gelegt wurden. Sie generiert somit über die drei beschriebenen Prozesse hinausgehende „künstliche“ Effekte, zu denen auch die Kostensenkungsversuche im Beweiserhebungsverfahren zu zählen sind. Die Auswirkungen werden gleichwohl im Abschnitt Verwaltungsträgerwechsel behandelt, da die Veränderungen in der Beweiserhebung häufig von übergeordnetem kommunalen „Altpersonal“ und anderen Stellen forciert wurden. Dagegen musste sich das transferierte Staatspersonal häufig gegen die Einführung weiterreichender Modelle argumentativ zur Wehr setzen. Möglicherweise spielt zudem auch auf ein spezifisch kommunales Kostenbewusstsein eine Rolle.

3.4 Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

a) Effekte der horizontalen Zusammenführung

Wie bereits im Abschnitt 3.a) angedeutet, kam es im SFV zu einer (künstlichen) Aufgabenübernahme von versorgungsärztlichen Tätigkeiten durch die Amtsärzte des Gesundheitsamtes. Auch wenn damit mitunter Nachteile verbunden waren, entstanden bezüglich der Wirtschaftlichkeitsdimension positive Effekte. So berichteten zwei der befragten Kreise von Einspareffekten infolge zurückgehender Außengutachten. Nach Angaben des Versorgungsarztes übernehmen die amtsärztlichen Kollegen im „Mittelkreis“ dabei Feststellungsbescheide im Umfang von maximal einer 1/3-Gutachterstelle, sodass dort Kosteneinsparungen in Form von zurückgehenden Außengutachten bestenfalls in diesem Umfang erzielt wurden. Allerdings lassen sich diese Einspareffekte schwer quantifizieren; sie können jedoch bei einem durchaus nicht unüblichen Paket von 100 Akten, die an

einen Außengutachter vergeben werden, im Durchschnitt mit ca. 1300 EUR (ca. 13 EUR pro Gutachten) bemessen werden. So hält auch das LVA im Jahresbericht 2006 nüchtern fest: „In zahlreichen Landratsämtern sind Ärztinnen und Ärzte des ÖGD in die versorgungsmedizinische Tätigkeit miteingebunden, wodurch Außengutachter abgebaut und Kosten reduziert werden konnten“ (LVA 2006, S. 24). In der Tat sprachen alle befragten Kreise davon, dass zu Zeiten der Sonderbehörde tendenziell mehr Außengutachten zur Anwendung kamen, da auch hier bereits der versorgungsärztliche Dienst unterbesetzt und zudem teilweise auf das SER konzentriert war. So übernahmen Außengutachter in der früheren Versorgungsverwaltung durchaus bis zu 50% – wenn nicht sogar mehr – der ärztlichen Gutachtertätigkeit (vgl. LVA 2004, S. 19). Im „Großkreis“ betrug der Anteil von Aktengutachten durch die Außengutachter im Verhältnis zu den Aktengutachten durch das Gesundheitsamt im Jahr 2007 hingegen „nur“ noch ca. 25%. Für die Kreise gibt es insofern einen natürlichen Anreiz zu Einsparungen, als dass die beim Land verbliebenen Stellen des versorgungsärztlichen Dienstes vom selbigen bezahlt werden, während bei den Außengutachtern eine Entlohnung durch den jeweiligen Kreis stattfindet.

b) Effekte der vertikalen Trennung

Dass mit einer Verwaltungsstrukturreform mehrere, mitunter widerstrebende, Einflüsse verbunden sind, wird ebenfalls anhand der Außengutachten deutlich. Denn wirtschaftliche Nachteile entstehen hier mitunter durch die Separation personeller Ressourcen. Die angesprochene Reduktion der Außengutachter durch die Einbeziehung des ÖGD wurde teilweise durch einen anderen Prozess konterkariert. So führte die parallel stattfindende vertikale Trennung dazu, dass im jeweiligen Amt vor Ort nur sehr wenige versorgungsärztliche Mitarbeiter vorhanden sind. Waren in den früheren Versorgungsämtern ca. zwischen 7-10 Stellen dermaßen besetzt, ist es im „Kleinkreis“ beispielsweise nur eine 0,4 Stelle. Dadurch können u.a. Urlaubszeiten nicht so gelegt werden, dass zwei Versorgungsärzte bei Abwesenheit des anderen jeweils dessen Akten übernehmen. Mitunter mussten deshalb Außengutachter in Anspruch genommen und entsprechend vergütet werden, was zusätzliche Kosten hervorrief. Hieran wird deutlich, dass bei solchen institutionellen Veränderungen die zwei Prozesse der Zusammenführung und Trennung gleichermaßen stattfinden und so auch Synergien und Dyssynergien parallel existieren. Von den einzelnen Landkreisen abstrahiert bedeutet dies, dass der ehemalige versorgungsärztliche Pool durch die horizontale Zusammenführung zwar partiell um den amtsärztlichen Dienst der Gesundheitsverwaltung vor Ort erweitert wurde und so Außengutachten reduziert werden konnten. Diese waren jedoch teilweise aufgrund der vertikalen Trennung bzw. der Aufsplittung der Versorgungsärzte auch erst vermehrt notwendig geworden. Insgesamt kam es in Baden-Württemberg jedoch zu einer Kürzung von Außengutachten.

c) Effekte des Verwaltungsträgerwechsels

Schließlich stellt sich noch die Frage, ob die erhofften Einspareffekte des Verwaltungsträgerwechsels auch tatsächlich eingetreten sind. Insgesamt müssen die Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeitsdimension jedoch differenziert betrachtet werden. Im „Großkreis“, der wie der „Mittelkreis“ das Heidelberger Modell implementierte, konnten offensichtlich Einsparungen erzielt werden, da Kopien im Gegensatz zu Befundscheinen weniger Kosten verursachen. So konnten etwa im „Großkreis“ durch die Verfahrensumstellung rund 60.000 EUR im ersten Jahr eingespart werden. Im „Mittelkreis“ wurden hinge-

gen tendenziell leicht gestiegene Kosten festgestellt. Die mit dem Heidelberger Modell unter Umständen auftauchenden Kosten entstehen, wenn die angeforderten kopierten medizinischen Unterlagen nicht ausreichend für die medizinische Begutachtung sind und deshalb zusätzliche Befundscheine angefordert werden müssen, wobei am Ende Kosten für die Befundscheine *und* die umfangreichen Kopiermengen existieren. In diesem Sinne können die u.a. von Landkreistagsseite diesbezüglich kolportierten „deutlichen Kosteneinsparungen“ (*Landkreistag Baden-Württemberg* 2007, S. 20) so nicht nachvollzogen werden und gestalten sich kreisbezogen unterschiedlich.

4. Zusammenfassung

Die Frage, welche Auswirkungen der Übergang von der staatlichen Sonderverwaltung zur kommunalen allgemeinen Verwaltung auf die Performanz der Aufgabenerledigung hat, stand im Mittelpunkt dieses Artikels. Im Feststellungsverfahren konnte die *Qualität* der Aufgabenerledigung tendenziell nicht verbessert werden, da die inhaltliche Arbeit weder von der Kooperation im Landratsamt signifikant positiv berührt wird, noch die territoriale Spezialisierung und die politische Nähe einen Einfluss auf die GdB-Festlegung besitzt. Zwar blieben analog auch einige negative Effekte, wie jener einer Politisierung und deutlichen Aufgabengeneralisierung eher aus. Gleichwohl schlugen die Einsparversuche im Beweiserhebungsverfahren, sei es durch die Kürzung von Außengutachtern und der Einbindung des ÖGD oder auch vielmehr durch die Einschränkungen bei der Anforderung von Befundunterlagen, auf die qualitative Leistungsebene dermaßen durch, dass in der Tendenz qualitative Leistungseinbußen festzustellen sind. Die *Schnelligkeit (Quantität)* der Aufgabenerledigung ließ sich allerdings zumindest in zwei der drei befragten Landkreise deutlich verbessern, wobei die territoriale Spezialisierung als auch die Verfahrensumstellung in der Beweiserhebung hierbei eine Rolle spielt. Zudem war grundsätzlich eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung beobachtbar, die vor allem durch die horizontale Zusammenführung und den Verwaltungsträgerwechsel in Verbindung mit der Effizienzrendite hervorgerufen werden konnte, wobei teilweise beobachtbare *diseconomies* den Einspareffekt tendenziell nur verringern konnten. Wenn jedoch diese Einspareffekte in Relation zu den eben beschriebenen Auswirkungen auf die Leistungsqualität gesetzt werden, kann von Effizienzgewinnen nur noch bedingt die Rede sein.

Inwieweit die verwaltungsorganisatorische Reform des SFV im Vergleich zum Status Quo Ante letzten Endes als „erfolgreich“ bezeichnet werden darf, hängt von der jeweiligen Prioritätensetzung und den (normativen) Bewertungskriterien ab. Mit Verweis auf die angesprochenen geringen Effekte horizontaler Koordination, die Qualitätseinbußen, die nur vereinzelt signifikant aufgetretenen positiven Auswirkungen territorialer Spezialisierung und die Transformationskosten, ließe sich die Reform als „nicht erfolgreich“ bezeichnen. Allerdings traten auch keine signifikanten Negativeffekte, etwa durch die Einbindung in die Hierarchie der allgemeinen Verwaltung, durch die funktionale Generalisierung oder auch Politisierung auf. Da das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass Aufgaben, die auf der unteren Ebene „genauso gut“ erledigt werden können, auch durch diese wahrzunehmen sind, ist die Reform zunächst einmal aus normativer Sicht zu unterstützen. Denn bei der Beurteilung darf nicht vergessen werden, dass die hier dargelegten Qualitätseinbußen in hohem Maße durch die Effizienzrendite künstlich erzwungen wurden und somit eine Aufgabenübertragung ohne diese Sparvorgaben mit weniger negativen Quali-

tätseffekten verbunden wäre. Insofern müssten zum einen die Anreize für weitere Kosten-senkungsversuche im Verwaltungsvollzug reduziert werden und ist zum anderen im Bereich des versorgungsärztlichen Dienstes die Versorgung mit ausreichendem Fachpersonal langfristig sicherzustellen. Gleichwohl verursacht dies tendenziell wieder vermehrt Kosten, deren Einsparungen auf Landesseite Ziel war. Hier zeigen sich grundsätzliche Zielinkonsistenzen auf, wenn dieselbe Qualität der Aufgabenerledigung mit einem reduzierten Finanzmittelvolumen gehalten werden soll. Ein Ausweg böte die häufig geforderte echte Aufgabenkritik. Im SFV wird diesbezüglich nicht selten eine Zusammenfassung oder Abschaffung des komplizierten Stufensystems (10-er-GdB-Stufen) gefordert, um einerseits die Begutachtung zu erleichtern und andererseits die zahlreichen Neufeststellungsanträge, die oftmals nur mit dem Ziel einer geringfügigen Erhöhung des GdB vorgenommen werden, zu begrenzen. Jedoch sind diese Forderungen mit Umsetzungsschwierigkeiten verbunden, da im bundesdeutschen Vollzugsföderalismus eine Gesetzesänderung nur durch eine konzertierte Aktion unter Beteiligung aller Bundesländer und des Bundes im Konsens durchführbar wäre, wodurch sie gerade eben unwahrscheinlicher wird.

Anmerkungen

- 1 Als Beleg hierfür darf im Rahmen der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform beispielsweise die Aufspaltung und Eingliederung des *Landesgewerbebeamten* in die vier *Regierungspräsidien* dienen.
- 2 Dies bedeutet aber auch, dass bei anderen Aufgabenfeldern mit anderen Spezifika, Kooperationsvorteile deutlicher zu Tage treten können, wie es beispielsweise bei der Schulaufsichtsverwaltung in Baden-Württemberg der Fall war; vgl. *Richter* 2010.
- 3 Dass unterschied die Versorgungsverwaltung (8/35-Quote) beispielsweise von den 35 Landwirtschaftsämtern, die ohne vertikale Trennung direkt in die 35 Landkreise integrierbar waren (35/35-Quote). Entscheidend ist immer das Verhältnis der Zahl der unteren Sonderbehörden zur Zahl der Land- und Stadtkreise.
- 4 Die territoriale Spezialisierung führte überdies zu einer Zunahme persönlicher Anträge vor Ort gegenüber schriftlichen Anträgen, d.h. zu positiven Effekten bezüglich der Bürgernähe.
- 5 D.h. es muss ein Nachweis erbracht werden, dass die Behinderung eine bestimmte Ursache hat (z.B. Wehrdienstunfall), während beim SFV unabhängig von der Ursache geprüft wird.
- 6 Dies ist auch der Grund für die in vielen Kreisen stattfindenden Kooperationen im Bereich des SER. Während im Übrigen die bisherigen und kommenden Aussagen in der Tendenz auch für das SER gelten dürfen, konstituieren die Auswirkungen funktionaler Generalisierung den zentralen Unterschied zwischen SFV und SER.
- 7 Nach dem sog. Heidelberger Modell werden von den Ärzten keine Befundscheine angefordert, sondern stattdessen vom Hausarzt lediglich Kopien von Facharztberichten, Klinikberichten und anderen medizinischen Unterlagen, die dieser vorrätig hat. Nur bei nicht vorhandenen Unterlagen wird der Weg über die Befundscheine gegangen. Primäres Ziel ist es, die Kosten für Befundscheine durch die wesentlich günstigeren Kopienkosten zu ersetzen.
- 8 Das Biberacher Modell baut teilweise auf dem Heidelberger Modell auf, da zunächst ebenfalls auf bereits vorhandene medizinische Unterlagen zurückgegriffen werden soll. Allerdings wird der Antragsteller angehalten die entsprechenden Materialien selbst zu besorgen und seinem Antrag beizufügen, wobei in Biberach mit den ansässigen Ärzten dahingehend ein Konsens erzielt werden konnte, dass den Patienten die Unterlagen kostenlos zu Verfügung gestellt werden. Bei etwaigen Unklarheiten oder unzureichenden Materialien sollen zudem keine Befundscheine im Nachgang angefordert werden, sondern stattdessen eine telefonische Kontaktaufnahme mit den (Haus-)Ärzten durch den Versorgungsarzt erfolgen (vgl. *Reichelt* 2006, S. 35f.). Beide Modelle erhalten ihre Charakteristik vor allem durch die strikte, permanente und fallunabhängige Anwendung des jeweiligen Prinzips im Rahmen der Sachaufklärung.
- 9 Von versorgungszärztlicher Seite werden Kopien von Facharztberichten oder kurklinischen Rehabilitationsbriefen sogar mitunter als besser bewertet, da Befundberichte ohnehin von unterschiedlicher Qualität

sind und diese oftmals als „Gefälligkeitsgutachten“ bezeichnet werden müssen, welche die Hausärzte wohlwollend für ihre Patienten ausstellen (vgl. *Losch* 2006, S. 112).

- 10 Zur besseren Einordnung der Quoten sei hier noch einmal gesagt, dass im Widerspruchsverfahren nicht der Behinderungszustand zum Zeitpunkt des Antrags relevant ist, sondern zum Zeitpunkt der Widerspruchsentscheidung, weshalb im Sozialrecht grundsätzlich eine eher hohe Stattgabenzahl existiert. Abbildung 3 spiegelt das Verhältnis von vollen und teilweisen Stattgaben zur Gesamtzahl bearbeiteter Widersprüche (= Abhilfen + Ablehnungen + Sonstige) wider. Unerledigte Verfahren wurden nicht berücksichtigt. Die Zahlen gelten für ganz Baden-Württemberg. Stattgaben können nicht zwangsläufig als Indikator für die Qualität verwendet werden. Entscheidend ist hier aber vielmehr die prozentuale Entwicklung im Längsschnitt, die in der Tendenz eben relativ gesehen eine zunehmende Zahl an Abhilfen erkennen lässt.

Literatur

- Baumann, Fritz-Achim*, 1967: Die allgemeine untere staatliche Behörde im Landkreis, Berlin: Duncker & Humblot.
- Bea, Franz Xaver/Göbel, Elisabeth*, 2006: Organisation. Theorie und Gestaltung, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Bull, Hans Peter*, 2007: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein, Hamburg: Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein.
- Burgi, Martin*, 2009: Kommunalisierung als gestaltungsbedürftiger Wandel von Staatlichkeit und von Selbstverwaltung, in: *Die Verwaltung*, 42, S. 155-177.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg*, 2008: Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: *Heinelt/Vetter* (Hrsg.), *Lokale Politikforschung heute*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 165-196.
- Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2008: Small but beautifully far away – Institutional Decentralization Policies as Multi-Level Governance Strategies, Paper for presentation at the 4th TransAtlanticDialogue on The status of Inter-Governmental Relations and Multi-Level Governance in Europe & the US.
- Fonk, Friedrich*, 1969: Die Problematik der Sonderbehörden. Zum Verhältnis von allgemeiner Verwaltung und Sonderverwaltung, Köln: Grote.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit* (2006): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, Wiesbaden: VS Verlag.
- Hesse, Joachim Jens*, 2007: Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Hult, Karen M.*, 1987: *Agency Merger and Bureaucratic Redesign*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Hupe, Peter/Hill, Michael*, 2007: Street-Level Bureaucracy and Public Accountability, in: *Public Administration*, 85, S. 279-299.
- Kessler, Peter*, 1984: Der staatliche Umweltschutz als organisatorisches Problem, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 37, S. 285-293.
- Kuhlmann, Sabine*, 2003: Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung, Opladen: Leske + Budrich.
- Kuhlmann, Sabine*, 2009: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Kuhlmann, Sabine*, 2010: Siegeszug der Territorialität? Dezentralisierungsprofile und -wirkungen in Westeuropa, in: *Bull, Hans-Peter/Jann, Werner/Schimanke, Dieter* (Hrsg.), *Verwaltung und Raum – Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten*, Wiesbaden: Nomos-Verlag, S. 101-125.
- Landesversorgungsamt Baden-Württemberg*, 2003 - 2008: Jahresbericht 2003 bis 2008 Zahlen. Daten. Fakten, Regierungspräsidium Stuttgart. Ausgabe 2008 online verfügbar unter: <http://www.rp-stuttgart.de/servlet/PB/show/1253374/rps-abt10-bericht08.pdf>, 28.10.09.

- Landkreistag Baden-Württemberg*, 2007: Evaluierung der Verwaltungsreform, Stuttgart.
- Landtags-Drucksache 13/3201*: Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG), Landtag von Baden-Württemberg vom 02.06.2004.
- Losch, E.*, 2006: Aspekte der versorgungsärztlichen Tätigkeit im Schwerbehindertenrecht, in: *Thomann, Dieter/Jung, Detlev/Letzel, Stephan* (Hrsg.), *Schwerbehindertenrecht Begutachtung und Praxis. Grundlagen. Begutachtungsrichtlinien. Perspektiven für die Zukunft*, Darmstadt: Steinkopff Verlag, S. 109-116.
- Mayntz, Renate*, 1997: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Reichelt, Fritz*, 2006: Das „Biberacher Modell“ – Integration des Versorgungsamtes im Landkreis Biberach – hohe Effizienz erzielt, in: *Landkreisnachrichten Baden-Württemberg*, 45, S. 35-36.
- Reiter, Renate/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan*, 2009: The performance of Decentralization Policies Compared. An Assessment of national decentralization policies and their impact on local government performance in Germany, France and England. Paper for presentation at the 5th ECPR General Conference.
- Richter, Philipp*, 2010: Kommunalisierung der Schulaufsicht – Erfahrungen aus der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform, in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Schröter, F.*, 2006: Probleme der Begutachtung nach dem Schwerbehindertenrecht aus Sicht der externen Gutachters, in: *Thomann, Dieter/Jung, Detlev/Letzel, Stephan* (Hrsg.), *Schwerbehindertenrecht Begutachtung und Praxis. Grundlagen. Begutachtungsrichtlinien. Perspektiven für die Zukunft*, Darmstadt: Steinkopff Verlag, S. 124-135.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1987: Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 17, S. 757-768.
- Swianiewicz, Pawel*, 2003: Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework, in: ders. (Hrsg.), *Consolidation or fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe*, Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, S. 1-30.
- Swianiewicz, Pawel*, 2003: Is there a third road between small yet ineffective and big yet less democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned, in: ders. (Hrsg.), *Consolidation or fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe*, Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, S. 293-326.
- Wagener, Frido*, 1977: Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform. Gemeinsame und unterschiedliche Auffassungen von Kreisen und Gemeinden, aus verfassungsrechtlicher und organisatorischer Sicht, in: *Krabs, Otto* (Hrsg.), *Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform. Gemeinsame und unterschiedliche Auffassungen von Kreisen und Gemeinden*, Köln: Grote, S. 55-75.
- Wollmann, Hellmut*, 1997: „Echte Kommunalisierung“ der Verwaltungsaufgaben: Innovatives Leitbild für umfassende Funktionalreform?, in: *Landes- und Kommunalverwaltung*, Heft 4, S. 105ff.

Anschriften der Autorin und des Autors

Dipl.-Pol. Philipp Richter, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer,
Lehrstuhl für Vergleichende Verwaltungswissenschaft, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346
Speyer
E-Mail: prichter@dhw-speyer.de

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer,
Lehrstuhl für Vergleichende Verwaltungswissenschaft, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346
Speyer
E-Mail: kuhlmann@dhw-speyer.de

Stephan Grohs

Lokale Wohlfahrtsarrangements zwischen Beharrung und Wandel: Die widersprüchlichen Effekte von Ökonomisierung und Kontraktmanagement

Zusammenfassung

Der Beitrag beschäftigt sich am Beispiel der Jugendhilfe empirisch mit dem Einfluss der Modernisierungs- und Ökonomisierungsimpulse auf die Ausgestaltung und den Wandel lokaler Wohlfahrtsarrangements. Im Mittelpunkt steht erstens die Frage, welchen Einfluss Modernisierungsanstrengungen der kommunalen Sozialverwaltung und Ökonomisierungsimpulse auf die institutionelle Ausprägung lokaler Wohlfahrtsproduktion, d.h. die Trägerstrukturen sozialer Dienstleistungen haben. Zweitens wird untersucht, wie die Leistungsbeziehungen und Koordinationsstrukturen zwischen Sozialverwaltung und externen Wohlfahrtsproduzenten im Zuge der Modernisierung verändert werden. Angesichts offensichtlicher Widersprüche zwischen formaler Implementierung von Instrumenten des Kontraktmanagements und den tatsächlichen Wirkungen entwickelt der Beitrag ein Modell unterschiedlicher Implementationsstrategien.

Schlagworte: Verwaltungsmodernisierung, Kontraktmanagement, Ökonomisierung, Sozialverwaltung, Jugendhilfe

Abstract

Local Welfare Provision Between Persistence and Change: Contradictory Effects of Contractualisation and Marketization

The article explores the impact of administrative modernisation and marketization on the provision of social services in the exemplary field of youth welfare services and childcare. It deals with the effects on the institutional provision of services and the transformation of the relationship between local governments and charities as well as private providers of services. Facing apparent contradictions between the formal implementation of contract management and observed effects a model of divergent implementation strategies is developed.

Key words: Administrative Reform, Contractualisation, Marketization, Social Administration, Youth Welfare

1. Einleitung

Vorliegender Beitrag beschäftigt sich am Beispiel der Jugendhilfe empirisch mit dem Einfluss der Modernisierungs- und Ökonomisierungsimpulse auf die Ausgestaltung und den Wandel lokaler Wohlfahrtsarrangements. Unter Wohlfahrtsarrangements werden hier die von *Franz-Xaver Kaufmann* als „Arrangements der Wohlfahrtsproduktion“ bezeichneten „Konfiguration(en) zwischen staatlichen, marktlichen, verbandlichen und privaten Formen der Wohlfahrtsproduktion“ (*Kaufmann* 2003, S. 42) verstanden.

Das Neue Steuerungsmodell (NSM) und insbesondere das Instrument des Kontraktmanagements sollten die Leistungstransparenz erhöhen und die freien Träger einerseits an kommunale Ziele binden, andererseits aber durch Budgetierung und marktähnliche Preis-

bildung die Träger zu effizienterem und autonomerem Management anhalten. Neben der Ausstrahlung der Binnenreformen ging erheblicher Druck von bundespolitischen Interventionen mit dem Ziel der Aufhebung des bedingten Vorrangs freier Träger sowie der Einführung neuer Finanzierungsformen aus. Zielsetzung war hier eine Pluralisierung des Anbieterspektrums und eine Intensivierung des Wettbewerbs zwischen ihnen („Fachlich regulierter Qualitätswettbewerb“ (BMSFJ 2002)), wovon man sich in erster Linie die Aktivierung von Effizienzreserven erhoffte. Kontraktmanagement und die Möglichkeit neuer Finanzierungsformen über Leistungsvereinbarungen stellten gewissermaßen eine Übertragung der binnenorientierten Modernisierungslogik auf die Steuerung freier Träger dar.

Im Mittelpunkt des Beitrags steht erstens die Frage, welchen Einfluss diese Modernisierungsanstrengungen der kommunalen Sozialverwaltung und Ökonomisierungsimpulse auf die institutionelle Ausprägung lokaler Wohlfahrtsproduktion, d.h. die Trägerstrukturen sozialer Dienstleistungen haben. Zweitens wird untersucht, wie die Leistungsbeziehungen und Koordinationsstrukturen zwischen Sozialverwaltung und externen Wohlfahrtsproduzenten im Zuge der Modernisierung verändert werden. Konkreter: Kommt es tatsächlich zu Änderungen hinsichtlich Steuerung und Kontrolle sozialer Dienste?

Nach einer Einführung in die Problemstellung und den bisherigen Stand der Diskussion (2.) und einer Skizze des methodischen Vorgehens (3.) werde ich in einem ersten empirischen Schritt anhand quantitativer Daten die Annahmen zum Wandel von Wohlfahrtsarrangements überprüfen (4.). Entgegen einiger Annahmen aus der Literatur zeigen diese Ergebnisse eine weitgehende Kontinuität in den Trägerstrukturen trotz (oder gerade wegen) Verwaltungsmodernisierung und der Implementierung kontraktbasierter Steuerungsformen auf. Daher werde ich im zweiten Schritt basierend auf vier Fallstudien versuchen, diesen zunächst überraschenden Fakt zu erklären. Hier stellt sich insbesondere die Frage nach den tatsächlichen Implementationsweisen von Kontrakten. Entgegen der vom Gesetzgeber beabsichtigten Wirkung der Ermöglichung von mehr Wettbewerb und Pluralität unter den Anbietern werden, so meine zentrale These, Kontrakte und fachpolitische „professionelle“ Modernisierungsansätze vielfach genutzt, um – in durchaus subversiver Manier – auf einer neuen Basis bestehende Kooperationsbeziehungen zu stabilisieren und zu schließen (5.).

2. Konzeptioneller Rahmen und Forschungsstand

2.1 Konzeptioneller Rahmen

In einer am akteurzentrierten Institutionalismus angelehnten Heuristik kann das zentrale Problem des Wandels von Akteursbeziehungen in lokalen Wohlfahrtsarrangements als Institutionenwandel begriffen werden. Im Fokus stehen die dem institutionellen Set der lokalen Wohlfahrtsproduktion zugrunde liegenden Regelsysteme, für die *Elinor Ostroms* Unterscheidung von formalen Regeln, den „rules in form“ und informellen Regeln, den „rules in use“ (vgl. *Ostrom* 1985, 1999) zu Grunde gelegt wurde. Die formalen Regeln – „rules-in-form“ - stammen einerseits aus der Gesetzgebung, andererseits aus den Spielregeln, die sich die Kommunen selbst auferlegen (Satzungen etc.). Die „rules in use“ dagegen umfassen daneben etablierte Interaktions- und Vertrauensbeziehungen, informelle Praktiken, Normen und Tauschgeschäfte.

Mit dieser Unterscheidung lassen sich für die Stabilität und den Wandel etablierter Strukturen eine Reihe möglicher Bestimmungsfaktoren benennen. Die unten formulierte Beharrungsthese stützt sich auf die Annahme, dass sich trotz eines Wandels der formalen Regeln die „rules in use“ nicht zwangsläufig „mitwandeln“. Dafür lassen sich eine Reihe möglicher Gründe benennen, die einerseits funktional zu begründen sind (Increasing Returns, Transaktionskostenminimierung, objektive Funktionalität).¹ Für die entscheidenden Akteure gibt es aus dieser Perspektive schlicht keinen objektiven Grund, ihre informellen Verhaltensweisen zu ändern. Zum zweiten treten machtpolitische Faktoren hinzu: die etablierten Akteure suchen ihre jeweiligen Ressourcen und Positionen zu maximieren oder zumindest zu erhalten. Sie versuchen daher die formalen Regeln durch neue Schließungsmechanismen zu „umspielen“. Eine dritte Perspektive bietet schließlich eine an der jeweiligen „logic of appropriateness“ (*March/Olsen* 1989) orientierte Verhaltensweise, die die beschränkt rationalen Akteure weiter in ihren alten Routinen und akzeptierten Normen verharren lässt (trotz sich ändernder Umwelten).

Das alte als „neokorporatistisch“ (vgl. *Heinze* 1981; *Heinze/Olk* 1981) beschriebene Regime beruhte einerseits auf formalen Regeln (Subsidiaritätsprinzip; Vorrang der freien Wohlfahrtspflege vor nichtorganisierten Trägern; funktionale Repräsentation im Jugendhilfeausschuss; Zuwendungsfinanzierung als Selbstkostendeckung), andererseits aber auch auf informellen Regeln und Interaktionen. Hierzu zählen Tauschgeschäfte zu beiderseitigem Vorteil, Vertrauensnetzwerke, eingeschliffene Gewohnheiten etc., die die Unsicherheit zwischen den Akteuren reduzieren. Jene Unsicherheitsreduktion wird, so meine Annahme, gerade in Bereichen wichtig, wo unsichere Wirkungsketten bestehen, wie in vielen Feldern der sozialen Arbeit. Tabelle 1 fasst dieses „alte“ Regelungswerk zusammen.

Hinsichtlich der formalen Regeln kam es seit den 1990er Jahren zu einem deutlichen Wandel (vgl. z.B. *Dahme* u.a. 2005, S. 38-42). Alle diese Maßnahmen beabsichtigten eine Pluralisierung der Trägerstrukturen und eine zunehmende Orientierung am Wettbewerb.² Zu nennen ist hier von gesetzgeberischer Seite die Aufhebung des bedingten Vorrangs der Freien Wohlfahrtspflege und die damit einhergehende weitgehende Gleichstellung mit privaten Anbietern in BSHG und SGB VIII, die Einführung von Leistungsvereinbarungen (statt Zuwendungsfinanzierung) im BSHG und Teilen des SGB VIII. Innerhalb der Kommunen kam es zu einer Herausforderung durch Einführung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells, das in der Beziehung zu den Trägern sozialer Arbeit insbesondere durch die Einführung eines Kontrakt- und Qualitätsmanagement zur Änderung der formalen Regeln führte. Die neuen Anforderungen durch die Modernisierungsansätze wurden in der Regel an die fachlich segmentierten Netzwerke „von außen“ durch die „zentralen Steuerungspolitiker“ (*Banner* 1984) herangetragen. Der Modernisierungsdruck durch die Verwaltungsspitze und Erwartungshaltungen von außen führten in einer Großzahl von Kommunen dazu, dass die Fachebene gezwungen war, sich zumindest formal mit den Modernisierungskonzepten auseinanderzusetzen. Die empirisch zu beantwortende Frage ist, ob und unter welchen Bedingungen diese Modernisierungsimpulse in den Kommunen zu Auswirkungen auf die tatsächliche Ausgestaltung der Trägerbeziehungen führen.

Tabelle 1: Das institutionelle Set lokaler Wohlfahrtsarrangements

Regelstrukturen	Formelle Regeln des alten „neokorporatistischen“ Regimes	Informelle Regeln	Formelle Regeln des neuen „wohlfahrtspluralistischen Regimes“ seit ca. 1999
Positions- und Zugangsregeln	<ul style="list-style-type: none"> – Funktionale Repräsentation der Verbände im Jugendhilfeausschuss (§ 71 SGB VIII) 	<ul style="list-style-type: none"> – Starke personelle Verflechtung der Verbandsvertreter mit Sozialadministration. – Parteipolitische Verflechtung der Verbände (AWO-SPD; DCV-CDU; DPWV-Grüne) – Ausschluss der Interessen von Leistungsempfängern 	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Änderungen (aber ab 2009 Auflösung der JHA-Strukturen durch Landesgesetzgeber zu erwarten) – Potenzielle Entflechtung zwischen Administration und JHA durch NSM – Stärkung der Beteiligungsrechte von Leistungsempfängern (z.B. §5 SGB VIII)
Auszahlungsregeln	<ul style="list-style-type: none"> – Bedingter Vorrang der Verbände vor öffentlichen und nichtorganisierten Trägern (§10 BSHG) – Zuwendungsfinanzierung nach Selbstkostendeckungsprinzip 	<ul style="list-style-type: none"> – De facto „Markt“aufteilung nach Verbändeaparität 	<ul style="list-style-type: none"> – Aufhebung des bedingten Vorrangs und Gleichstellung nichtorganisierter Träger (z.B. §3; § 98a-g SGB VIII) – Einführung von Leistungsverträgen bzw. -vereinbarungen (§93 BSHG; §98a-g SGB VIII) – Prospektive Leistungsentgelte statt Selbstkostendeckungsprinzip – Kontraktmanagement; z.T. sozialraumorientierte Budgetierung
Informationsregeln	<ul style="list-style-type: none"> – Verzicht auf standardisierte Qualitätskontrolle: Verwendungsnachweise 	<ul style="list-style-type: none"> – (Qualitäts-) „Management by Rumour“ 	<ul style="list-style-type: none"> – Output-Kontrolle durch Qualitätsmanagement und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (§93 BSHG; §98a-g ff. SGB VIII)

2.2 Kontraktmanagement und Wohlfahrtsproduktion

Über die Auswirkungen der binnen- wie der außenbezogenen Modernisierungsbestrebungen auf lokale Wohlfahrtsarrangements liegen außer Praktikerberichten und Arbeiten eher normativer Provenienz nur wenige systematische Erkenntnisse vor. Vielmehr lag der bisherige Fokus der empirischen Forschung erstens auf der Umsetzung binnenorganisatorischer Reformen in den kommunalen Sozialadministrationen (vgl. *Bußmann/Esch/Stöbe-Blossey* 2003; *Mamier* u.a. 2002; *Seckinger* u.a. 1998; *Pluto* 2005). Zweitens wurden die Auswirkungen von Verwaltungsmodernisierung und Ökonomisierungstendenzen auf die leistungserbringenden Träger (vgl. *Dahme* u.a. 2005; *Messmer* 2007) oder die Auswirkungen auf das individuelle Handeln der Professionellen in der Sozialen Arbeit untersucht (vgl. *Dahme* u.a. 2005). Die Mesoebene der lokalen Vermittlungsstrukturen und das „Gesamtsystem“ der lokalen Trägerlandschaft, das Kernstück lokaler Sozialpolitik, blieben demgegenüber weitgehend vernachlässigt.

Die spärliche und oft an Einzelbeispielen orientierte wissenschaftliche Literatur zu den Mesostrukturen formuliert im Kern zwei konkurrierende Thesen (vgl. *Evers/Olk* 1996): Auf der einen Seite wird der Wandel betont. Im Speziellen ist von einer Pluralisierung, Diversifizierung oder Ökonomisierung lokaler Wohlfahrtsarrangements und einem Niedergang traditionell-korporatistischer Verflechtungsstrukturen die Rede. Als Beispiele

für diese Argumentationsrichtung können Thesen einer „Pluralisierung des Anbieterspektrums“ (*Backhaus-Maul/Olk* 1994), einer „Pluralisierung und Kontraktualisierung“ sozialer Dienste (*Wollmann* 2004, S. 17; vgl. auch *Bönker/Wollmann* 2006), einer „schleichenden Privatisierung“ (*Evers/Rauch/Stitz* 2002, S. 11) oder schlicht einer „Ökonomisierung“ (*Boßenecker* u.a. 2000; 2001) gelten. Hinsichtlich der Beziehungen zu den etablierten Verbänden wird eine Ablösung des Korporatismus durch den Markt (vgl. *Münder* 1998, S. 11) und der Entwicklung neuer Muster eines „Postkorporatismus“ (*Pabst* 1998) diskutiert.

Diesen Wandlungsthese in ihren verschiedenen Spielarten wird eine Beharrungsthese entgegengesetzt: So konstatieren *Heinze* und *Strücnk*: „On a local level, however, the status quo remains and new projects are even forced to join the traditional umbrella associations“ (*Heinze/Strücnk* 2000). Allerdings kontrastieren auch sie einen „Übergang vom ‚Status‘ zum ‚Kontrakt‘“ (*Heinze/Schmid/Strücnk* 1997), der über „betriebswirtschaftliche Reorganisation und neue Vertragsbeziehungen (...) auf Systemebene zu einer Stabilisierung und Zentralisierung führt, die verbandliche Steuerungsprinzipien stärkt“ (*Heinze/Schmid/Strücnk* 1997, S. 249). Diese Kontinuität wird in der Regel mit den Beharrungskräften der in „neokorporatistischen“ (*Heinze* 1981) Arrangements und „verhandlungsdemokratischen“ kommunalpolitischen Strukturen (*Bogumil/Holtkamp* 2006) eingebetteten Verflechtung der Wohlfahrtsverbände mit den lokalen Verwaltungen und der lokalen Politik begründet. Nach dieser These werden zwar die Spielregeln geändert, die Spieler bleiben jedoch dieselben. Gerade neuere Beiträge betonen diese beharrende Tendenz gegenüber den oben zitierten (frühen) Wandlungsdiagnosen (vgl. *Meyer* 2008; *Möhring-Hesse* 2008).

Die Umstellung der Leistungsbeziehungen von einem marktfernen Subventionsmodell auf kontraktbasierte „Quasi-Märkte“ ist kein rein deutsches Phänomen. International ist diese Entwicklung im Zuge der New Public Management-Bewegung in unterschiedlichen Ausprägungen zu beobachten. Erfahrungsberichte liegen insbesondere aus dem angelsächsischen Bereich, im kontinentaleuropäischen Kontext insbesondere aus der Schweiz vor. In beiden Fällen kann von einer weitergehenden „Kontraktkultur“ als im deutschen Fall gesprochen werden. Die Erfahrungen aus der angelsächsischen und Schweizer Literatur zeigen in verschiedenen Bereichen der Kontraktualisierung auf, dass auch in diesen weniger wohlfahrtskorporatistisch verfassten Systemen die Implementierung der Leistungsverträge in der Regel nicht den NPM-Blaupausen entspricht.

Die Vergabe der Leistungsvereinbarungen scheint auch in der Schweiz und angelsächsischen Ländern eher auf etablierten Kooperationsstrukturen denn auf Ausschreibungswettbewerben zu basieren. Wettbewerb (z.B. durch Ausschreibungen) spielte dabei keine dominante Rolle. Für die Schweiz wird konstatiert: „Bestehende Beziehungen, Vertrauen und Stabilität bestimmen das Zustandekommen von Leistungsverträgen, nicht Marktelemente wie Preis, Quantität und Qualität“ (*Ruflin* 2006, S. 243). Auch in den angelsächsischen Staaten bleibt trotz Privatisierung und der Übertragung sozialer Dienste der Wettbewerb häufig aus (vgl. *Beinecke* u.a. 1997; *Johnson* u.a. 1998; *Van Slyke* 2003). *Van Slyke* kommt in einer Sekundäranalyse von 12 Studien zum Kontraktmanagement mit sozialen Diensten aus den USA zum Schluss: „There are several consistent findings across the empirical studies [...]. These include a lack of competition, administrative capacity on the part of both actors – public and nonprofit- and performance measures“ (*Van Slyke* 2003, S. 298). Angesichts dieser Entwicklung wird konstatiert, dass es kaum zu größerer Wahlfreiheit für die Klienten kam und für die Anbieter dadurch auch wenige Anreize für eine verstärkte „Kundenorientierung“ bestünden (vgl. *Powell* 1999).

Als Erklärungsfaktoren für diese symptomatischen Diagnosen lassen sich aus der internationalen Literatur drei wesentliche Ursachenbündel herausarbeiten:

- Angebotsseitig eine begrenzte Zahl von Anbietern auf den lokalen Märkten (vgl. *Smith/Smyth* 1996, S. 282ff.; *Johnson* u.a. 1998, S. 318).
- Nachfrageseitig eine Reduzierung der Informations- und Suchkosten durch Kontrakte mit schon bekannten Anbietern (vgl. *Johnson* u.a. 1996, S. 317).
- sowie eine allgemeine Zufriedenheit mit der bisherigen Leistungserbringung und die Bevorzugung von langfristiger Programmstabilität vor kurzfristigem Wettbewerb (vgl. *Johnson* u.a. 1998, S. 317f.; *Romzek/Johnston* 2002, S. 447ff.; *Smith/Smyth* 1996, S. 290; *Milward/Provan* 2000, S. 369f.).

Die in diesem Abschnitt aufgeworfenen Fragen zu Persistenz und Wandel von Wohlfahrtsarrangements sollen im Folgenden einer empirischen Prüfung unterzogen werden.

3. Methodisches Vorgehen

Auf Grund der besonderen Bedeutung in finanzieller, personeller, aber auch in strategisch-kommunalpolitischer Hinsicht sowie der besseren Vergleichbarkeit wird die Kinder- und Jugendhilfe als Untersuchungsfeld sozialer Dienste ausgewählt. Den Untersuchungszeitraum bildet die Periode von Anfang der 1990er Jahre bis 2008. Als Ausgangspunkt wurde der Beginn der Modernisierungswelle des Neuen Steuerungsmodells ab 1991 gewählt; die Ökonomisierungs- und Wettbewerbsimpulse setzten einige Jahre später ein und hatten ihren Höhepunkt Ende der 1990er Jahre. Somit liegen hinreichende Erfahrungen mit den neuen Kontraktformen vor, um deren tatsächliche Effekte empirisch zu evaluieren.

In einem ersten empirischen Schritt (vgl. Abschnitt 4) werden mit Hilfe quantitativer Daten der Wandel der Trägerstrukturen und der Einfluss von Kontraktmanagement und Leistungsvereinbarungen auf diesen Wandel quantitativ untersucht. Datenquellen dieser Untersuchung sind Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik³ und Daten aus dem Forschungsprojekt „10 Jahre Neues Steuerungsmodell“⁴, die Einblick in den Modernisierungsstand und die Ausgestaltung der Außenbeziehungen deutscher Jugendämter erlauben.

Während im ersten quantitativen Schritt die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse zentral war, geht es in einem zweiten qualitativen Schritt um die Identifikation und Rekonstruktion typischer Situationslogiken und institutionenpolitischer Prozesse (vgl. Abschnitt 5). Die Fallauswahl orientiert sich daher an der Frage, wie sich Modernisierungs- und Ökonomisierungstendenzen auf die lokalen Akteursbeziehungen auswirken und wie die Akteure mit den neuen Instrumenten umgehen. Zur Fallauswahl werden dabei hervorstechende Merkmalskonstellationen aus der quantitativen Untersuchung herausgegriffen und so über ein „theoretisches Sampling“ Untersuchungskommunen bestimmt. Datengrundlage dieses Samplings ist wiederum der Datensatz aus dem Projekt „10 Jahre NSM“. Alle Fälle haben gemeinsam, dass Erfahrungen mit der Umstellung auf kontraktformige Beziehungsformen vorliegen, um Varianzen in der Umsetzung und den Auswirkungen dieser Maßnahmen enger ins Blickfeld nehmen zu können. Um die These des Einflusses neokorporatistischer Strukturen auf die Kontinuität der Trägerstrukturen zu untersuchen, werden dabei zwei west- mit zwei ostdeutschen Kommunen verglichen, da

plausibel davon auszugehen ist, dass die Trägerstrukturen durch den Neuaufbau nach der Wende (vgl. *Angerhausen* u.a. 1998) in den neuen Bundesländern weniger etablierte und verfestigte Gefüge aufweisen. Innerhalb der ost- und westdeutschen Fälle wird hernach unterschieden, ob ein Wandel der Trägerstrukturen vorliegt oder nicht. Diese „kreuzweise“ Fallkontrastierung soll der Identifizierung der entscheidenden Prozessvariablen dienen. Die Fälle sind dabei nicht repräsentativ für einen gleichen Anteil von Kommunen. Die Größe der Fallkommunen wurde weitgehend konstant gehalten (Städte mit eigenständigem Jugendamt zwischen 50.000 und 100.000 Einwohner). Die Fallstudien stützen sich methodisch auf Dokumentenanalysen und Experteninterviews. Dazu wurden in den Fallkommunen zwischen 2006 und 2008 insgesamt 26 Gespräche mit den Sozialdezernenten, Jugendamtsleitern, ausgewählten Mitgliedern des Jugendhilfeausschusses sowie den Geschäftsführern der jeweils dominierenden Wohlfahrtsverbände sowie gegebenenfalls eines freien Anbieters aus dem privatwirtschaftlichen bzw. bürgerschaftlichen Sektor durchgeführt.

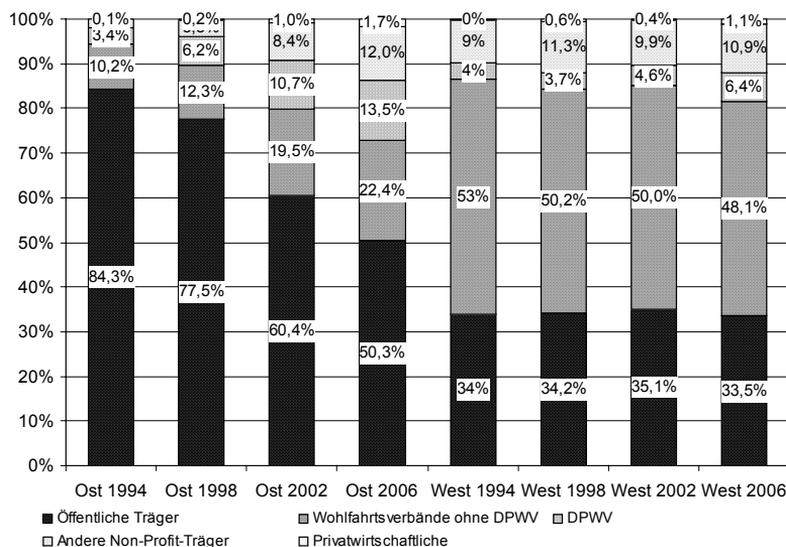
4. Wandel lokaler Wohlfahrtsarrangements: Halbierete Kontraktualisierung

In einem ersten empirischen Schritt wird der Wandel der lokalen Trägerstrukturen bundesweit untersucht. Dabei werden die Trägerstrukturen sowohl in ihrer Ausprägung hinsichtlich der Anteile der verschiedenen Trägergruppen als auch hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung (Einführung von Kontraktmanagement, Leistungsvereinbarungen und Wettbewerbselementen) untersucht. Es stehen drei wesentliche Fragen im Mittelpunkt: Zunächst wird der tatsächliche Wandel der Trägerstrukturen untersucht, danach wird die Implementation der „neuen Regeln“ nachgezeichnet und schließlich die Frage nach dem Zusammenhang neuer Regelungsstrukturen und dem Wandel bzw. der Konstanz der Trägerstrukturen gestellt.

4.1 Wandel der Trägerstrukturen

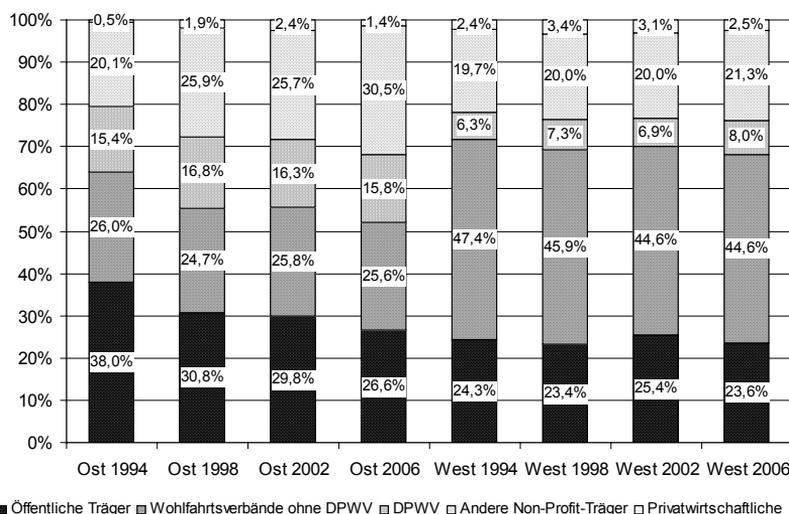
Betrachtet man zunächst den Wandel der Trägerstrukturen anhand der Trägerschaft der Einrichtungen, so fällt für Westdeutschland eine überraschende Kontinuität der Trägerstrukturen im Zeitverlauf auf (vgl. Abb. 1 und 2). Sowohl im Bereich der Kindertagesbetreuung wie im Bereich der Jugendhilfe sind in den alten Bundesländern über den Beobachtungszeitraum kaum Veränderungen in den Anteilen der einzelnen Trägergruppen festzustellen. Trotz Verschiebungen im Aufgabenportfolio (Ausbau Kleinstkinderbetreuung, Umstellung von stationärer zu ambulanter Unterbringung etc.) ist es den bisherigen Trägerensembles offensichtlich gelungen, ihre jeweiligen Anteile zu bewahren. Eine Ausnahme stellt das relativ neue Feld der „Kleinsteinrichtungen der stationären Erziehungshilfe“ dar, ein hoch spezialisiertes Segment, das der einzige Bereich ist, in dem privatwirtschaftliche Anbieter einen nennenswerten Anteil stellen (rund 30% im Jahr 2002).

Abbildung 1: Wandel der Trägerstrukturen Kindertagesbetreuung



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage: Statistisches Bundesamt Fachserie 13, Reihe 6.3, Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe. Jg. 1994, 1998, 2002, 2006. Jeweils Bonn 1994, 1998, 2002; 2007.

Abbildung 2: Wandel der Trägerstrukturen Jugendhilfe ohne Kindertagesbetreuung



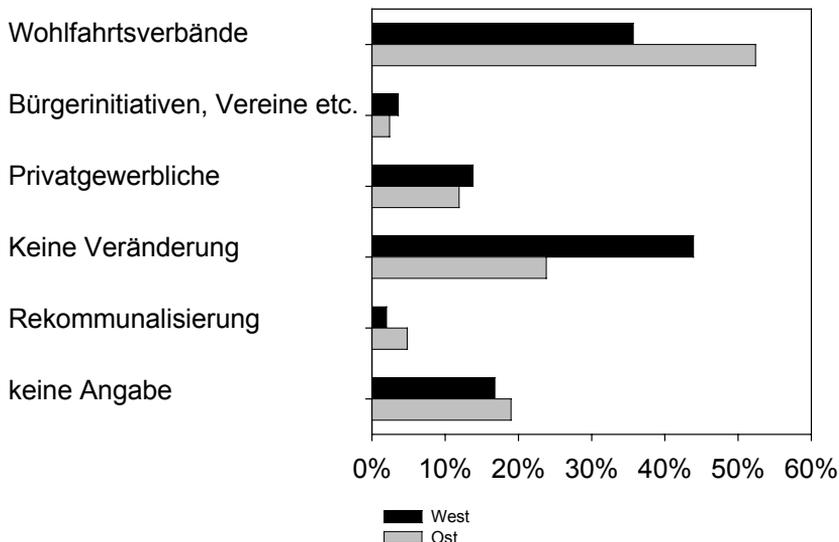
Eigene Berechnungen auf Grundlage: Statistisches Bundesamt Fachserie 13, Reihe 6.3, Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe. Jg. 1994, 1998, 2002, 2006. Jeweils Bonn 1994, 1998, 2002, 2007.

Für die neuen Bundesländer ist im Zeitverlauf in erster Linie eine „Entkommunalisierung“ kennzeichnend. Von der aus DDR-Zeiten übernommenen kommunalen Eigenproduktion entwickeln sich die ostdeutschen Wohlfahrtsarrangements hin zu einer durchaus mit dem Westen vergleichbaren Gewährleistungsverwaltung. Der vom Deutschen Jugendinstitut (DJI) konstatierte Wandel weg von öffentlicher Trägerschaft (vgl. Pluto u.a. 2007, S. 14) ist

daher in erster Linie ein ostdeutsches Phänomen, das in der Tendenz eine Annäherung an westdeutsche Verhältnisse erkennen lässt. In den alten Bundesländern bleiben zumindest nach der öffentlichen Statistik die öffentlichen Anteile weitgehend konstant. Auch die vom DJI konstatierte Zunahme privatgewerblicher Anbieter (*Pluto* u.a. 2007, S. 14-15) lässt sich aus der öffentlichen Statistik nur bedingt ablesen. Generell konnten sich die westdeutschen Wohlfahrtsverbände auch ein beachtliches Terrain sichern (gegeben der Tatsache, dass sie nach 1990 ihre gesamte Infrastruktur neu aufbauen mussten (vgl. *Angerhausen* u.a. 1998)). Der DPWV hat in Ostdeutschland durchweg größere Anteile, was zum einen durch das Aufgehen der zu DDR-Zeiten quasistaatlichen „Volkssolidarität“ im DPWV bedingt, andererseits auf das Eintreten zahlreicher kleinerer Projekte in den DPWV zurückzuführen ist. Insgesamt zeichnen sich die ostdeutschen Strukturen dennoch durch eine größere Pluralität, allerdings einen noch geringeren Anteil privatgewerblicher Anbieter aus.

Trotz einzelner Nischen kann also hinsichtlich der „Wandlungshypothese“ zusammenfassend konstatiert werden, dass zumindest für Westdeutschland gemessen an der Trägerschaft von einer Auflösung des „Wohlfahrtskorporatismus“ nicht die Rede sein kann. Über die letzten 15 Jahre ist hier von weitgehender Kontinuität auszugehen. Für den Osten ist eine Angleichung der Strukturen an Westdeutschland zu beobachten, allerdings wird diese Tendenz durch einen höheren Anteil „bürgerschaftlich“ getragener Einrichtungen außerhalb der Wohlfahrtsverbände ergänzt. Wechselt man die Beobachtungsperspektive von der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik zu den Mikrodaten der Jugendamtsleitungen aus dem „10 Jahre NSM“-Projekt und betrachtet die Aussagen der Jugendamtsleitungen zur Übertragung von Aufgaben an Dritte in den vergangenen fünf Jahren verfestigt sich dieses Bild (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Vermehrte Übertragung von Aufgaben auf Dritte in deutschen Jugendämtern



Quelle: HBS-Projekt „10 Jahre NSM“, Jugendamtsbefragung; Frageformulierung: „Wurden in den letzten 5 Jahren vermehrt Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe auf freie Träger und privatgewerbliche Anbieter übertragen? Wenn ja, auf welche?“; n=241.

Hier zeigt sich insbesondere in Ostdeutschland ein „Aufholen“ (*Angerhausen* u.a. 1998) der Verbände durch eine vermehrte Übertragung auf Wohlfahrtsverbände, das Potential des nicht-verbandlichen Dritten Sektors scheint hier mittlerweile weitgehend erschöpft zu sein. Im Westen dominiert offensichtlich der Status quo, gefolgt von einem weiteren Ausbau der Verbändewohlfahrt. Privatgewerbliche Anbieter spielen hier nur im Bereich der hoch spezialisierten Hilfen zur Erziehung eine Rolle, deren Ausdehnung sich in dieser Grafik widerspiegelt. Bei letzteren handelt es sich um kleinste private Träger mit 2 bis 6 Plätzen. Häufig handelt es sich nicht um primär gewinnorientierte Unternehmen, sondern Abspaltungen größerer Träger und durch Einzelpersonen getragene Einrichtungen. Operationalisiert man Pluralisierung und Ökonomisierung mit einer verstärkten Heranziehung privatgewerblicher Anbieter einerseits, bürgerschaftlicher Initiativen und Vereine andererseits, kann man in höchstens 14 Prozent der Kommunen von einer solchen Pluralisierung ausgehen. Bürgerinitiativen und Vereine spielen dabei eine minimale Rolle, so dass im Bereich der Jugendhilfe nicht von einer „Aktivierungsstrategie“ geredet werden kann.

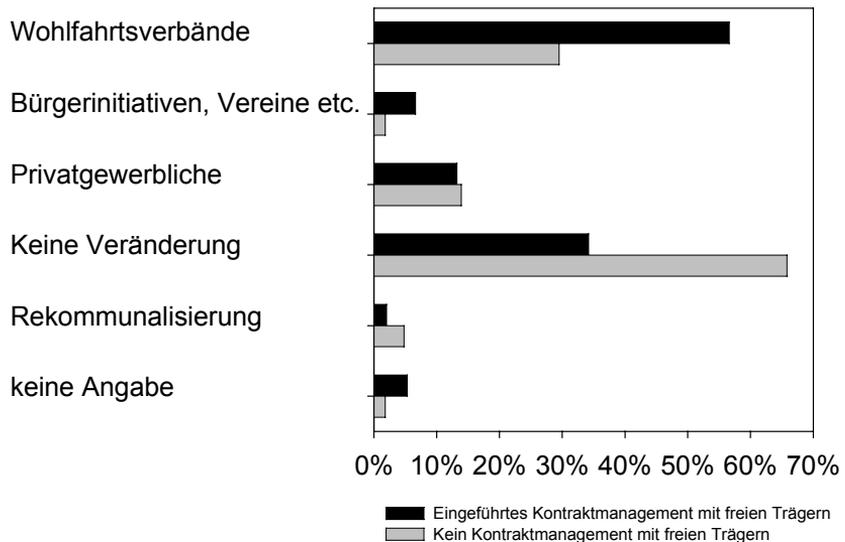
4.2 Implementation von Kontrakten, Leistungsvereinbarungen und Wettbewerbselementen

Die im vorigen Abschnitt geschilderte Kontinuität der Trägerstrukturen spricht auf den ersten Blick für die Beharrungsthese. In einem zweiten Schritt stellt sich nun die Frage ob diese Beharrung primär auf eine Nicht-Implementation der neuen Regelungsstrukturen oder vielmehr auf das Verfehlen der Pluralisierungsimpulse trotz Implementation zurückzuführen ist.

Betrachtet man zunächst die Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM), dem in der Literatur (vgl. *Dahme* u.a. 2005; *Boeßenecker* u.a. 2001; *Kulbach/Wohlfahrt* 1996 m.w.N.) große Bedeutung für eine Pluralisierung und Ökonomisierung der Trägerlandschaft zugesprochen wird, so zeigt sich nur ein beschränkter Umsetzungserfolg. Wie an anderer Stelle ausführlicher gezeigt wurde (vgl. *Bogumil* u.a. 2007; *Grohs* 2007) hat sich das NSM nur sehr eingeschränkt in deutschen Kommunen und Jugendämtern durchsetzen können. Die Verwirklichung der NSM-Kernelemente scheint vielfach zu stocken, sich auf „Modernisierungssinseln“ und den Einsatz von Einzelinstrumenten zu beschränken. Im Zusammenhang mit der Pluralisierung der Anbieterstrukturen wurde schon früh gezeigt, dass Kontraktmanagement mit freien Trägern selten tatsächlich umgesetzt wurde und dass Träger in der Entwicklung von Instrumenten nur eine unbedeutende Rolle spielten (vgl. *Santen* 1998).

Nach der vorliegenden Umfrage der Jugendamtsleitungen spielt Kontraktmanagement mit freien Trägern immerhin in einem runden Drittel der Kommunen eine Rolle. Die Effekte des Kontraktmanagements deuten jedoch nicht auf eine Pluralisierung, sondern im Gegenteil auf eine Stärkung der verbandlichen Wohlfahrtspflege hin (vgl. Abbildung 4). Keinerlei Zusammenhang zeigt sich hier mit der Übertragung von Aufgaben an privatgewerbliche Anbieter. Hier zeigt sich also ein erklärungsbedürftiger Befund, der in Richtung konstraintentionaler Effekte der neuen Instrumente weist (vgl. auch *Heinze/Schmid/Strünck* 1997 mit ähnlichen Befunden). Offensichtlich wird freiwilliges Kontraktmanagement zur Stabilisierung etablierter und noch häufig zur weiteren Stärkung korporatistischer Arrangements eingesetzt.

Abbildung 4: Vermehrte Übertragung von Aufgaben auf Dritte nach Einführung von Kontraktmanagement



Quelle: HBS-Projekt „10 Jahre NSM“, Jugendamtsbefragung; n=241.

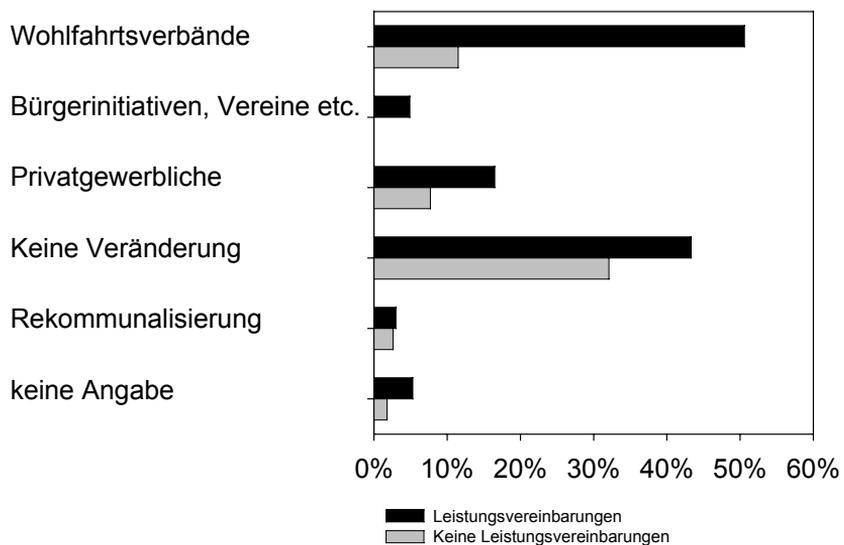
Betrachtet man den zweiten potentiellen Ökonomisierungs- und Pluralisierungsimpuls, die Einführung von Leistungsvereinbarungen, zeigt sich ebenfalls zunächst eine erklärungsbedürftige Tendenz. Während das NSM in Westdeutschland weitaus häufiger umgesetzt wird als in Ostdeutschland, lässt sich beim neuen Instrument der Leistungsvereinbarungen die umgekehrte Tendenz feststellen. Gerade im Osten zeigt sich ein häufigerer Einsatz dieser – ebenfalls kontraktuellen – Steuerungsform. In über 50% der ostdeutschen Jugendämter werden in der Mehrzahl der Fälle Zuwendungen durch Leistungsvereinbarungen und –verträge ersetzt. In weiteren rd. 25% der Jugendämtern immerhin in einigen Fällen. Die entsprechenden Anteile der westdeutschen Jugendämter betragen 40% bzw. 25% (NSM-Umfrage).

Dies könnte in verschiedener Hinsicht gedeutet werden: Entweder unterliegen die ostdeutschen Kommunen einem höheren Ökonomisierungsdruck, das Instrument der Leistungsvereinbarungen passt eher auf die ostdeutschen Gegebenheiten einer etwas pluraleren Trägerlandschaft oder die westdeutschen Verbände sind eher in der Lage, das neue Instrument abzuwehren. Fasst man Leistungsverträge und -vereinbarungen als Ökonomisierungsinstrument auf, wie dies in der Literatur häufig geschieht (vgl. Messmer 2007), müssten diese jedoch auch tatsächlich im Sinne einer größeren Markt- und Wettbewerbsorientierung eingesetzt werden. Das heißt, bei deren Abschluss müssten Vergleiche zwischen Anbietern unter Kosten- und Qualitätsaspekten durchgeführt werden. Bei den Antworten der Befragten zeigte sich allerdings, dass in den westdeutschen Kommunen, die Leistungsvereinbarungen eingeführt haben, in weniger als der Hälfte der Fälle solche Qualitäts- und Kostenvergleiche „teilweise“ angestellt werden (fasst man keine Antwort als Nichtdurchführung auf, was in diesem Fall nahe liegt). In der „Mehrzahl“ der Verträge passiert dies nur in rd. 25%. In den neuen Bundesländern liegen die entsprechenden Anteile mit knapp unter 60 % bzw. 40% etwas höher. In großen Teilen scheinen also die

Leistungsvereinbarungen nur eine Scheinökonomisierung darzustellen und die Beweggründe für deren Abschluss liegen wiederum in anderen Bereichen (die Vereinbarungen sind rechtlich nicht zwingend notwendig).

Letzter Schritt dieser Analyse stellt den Zusammenhang zwischen Leistungsverträgen und einer potentiellen Pluralisierung (vgl. Abb. 5) dar. Auch hier zeigt sich, dass in der Breite der Kommunen der Einsatz von Leistungsvereinbarungen eher zu einer Stärkung der verbandlichen Wohlfahrtspflege beigetragen hat. Andererseits ist hier auch ein deutlich höherer Anteil an Zusammenarbeit mit privatgewerblichen Trägern zu verzeichnen. Dies sind übrigens auch die Fälle, in denen tatsächlich Marktvergleiche angestellt werden und keine bloß formale Implementation der Leistungsverträge vorliegt.

Abbildung 5: Aufgabenübertragung nach Implementation von Leistungsverträgen



Quelle: HBS-Projekt „10 Jahre NSM“, Jugendamtsbefragung; n=241.

Die Bilanz des Wandels der Trägerstrukturen und der Implementation neuer Regelungsinstrumente lässt sich also folgendermaßen zusammenfassen: Zwar wurden in einer Vielzahl der Kommunen neue Steuerungsformen (Kontraktmanagement) und auf eine Ökonomisierung der Wohlfahrtsarrangements zielende Vertragsinstrumente (Leistungsvereinbarungen) implementiert. Ein Wandel der Trägerstrukturen und eine tatsächliche Ökonomisierung der Vertragsverhältnisse lassen sich aber in den seltensten Fällen feststellen. Es wurden also auf breiter Front neue Spielregeln etabliert, ohne die Spieler auszuwechseln und auch ihr Spielgebaren zu verändern. Hierauf deuten auch mehrere in neueren Untersuchungen berichtete Befunde (vgl. Zimmer 2006 zur Einführung von Leistungsvereinbarungen in Münster und Jena; Merchel 2006 zur Implementation von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in NRW; Messmer 2007; Münder/Tammen 2003 zu Leistungsvereinbarungen) hin.

Die präsentierten Analysen zeigen auf den ersten Blick widersprüchliche Ergebnisse, die jedoch bei eingehender Betrachtung einem deutlichen Muster folgen. Dabei zeigt sich ein Phänomen, das als „halbierte Kontraktualisierung“ gekennzeichnet werden kann. Da-

bei handelt es sich um eine – verglichen mit anderen Modernisierungselementen – häufige Implementation kontraktförmiger Vereinbarungen zwischen öffentlichen und freien Trägern im Feld der Jugendhilfe. Diese zeitigt jedoch nicht die ursprünglich in den Konzepten angelegten Folgen einer an Qualitäts- und Kostenaspekten orientierten Steuerung der lokalen Wohlfahrtsarrangements, sondern schlägt im Gegenteil häufig in das Gegenteil einer weiteren Konzentration der Leistungserstellung bei großen Trägern der etablierten Wohlfahrtsverbände um, für deren qualitative Steuerung keine adäquaten Instrumente implementiert werden.

5. Gegenimplementation von unten: Wie lokale Akteure das „Angebot“ neuer Instrumente strategisch nutzen

Die Ergebnisse der quantitativen Betrachtungen scheinen zunächst die Beharrungsthese zu bestätigen. Gleichzeitig lässt sie jedoch entscheidende Fragen offen: Warum werden trotz offenkundigem Verfehlen der in den Instrumenten angelegten Ziele die neuen Instrumente rege eingeführt? Diese quantitativen Befunde führten zur Anschlussfrage, was für konkrete Implementationsweisen sich hinter diesem zunächst kontraintuitiven Zwischenergebnis verbergen. Dazu werden im Weiteren in Fallstudien Charakteristika der Implementationsweisen und wesentliche Faktoren zur Erklärung der unterschiedlichen eingeschlagenen Pfade herausgearbeitet.⁵

Die vier Fallstudien zeigen vier recht unterschiedliche Formen des Umgangs mit neuen Steuerungsformen und Kontraktmanagement auf. W1 verfolgt eine qualitätsorientierte Professionspolitik, die weitgehend dem vom BMSFJ unterstützten Leitbild eines „*fachlich orientierten Qualitätswettbewerbs*“ entspricht. Hier liegen gewisse Pluralisierungstendenzen auf Seiten der Träger vor und die Leistungsbeziehungen werden konsequent auf Leistungsvereinbarungen umgestellt, in denen Leistungs-, Kosten- und Qualitätsziele vereinbart werden. Ausschlaggebend sind aber nicht Kosten- sondern Qualitätsfragen. Im Zentrum steht ein qualitäts- oder wirkungsorientiertes Controlling. Eine relativ gleichgewichtige und gleichberechtigte Rolle von fachlicher Ebene und zentraler Verwaltungsführung führten hier zu für beide Seiten tragfähigen Kompromissen, die zwar von ihrem Implementationsgrad her teilweise noch in den Kinderschuhen stecken, aber ein Potential für eine weitergehende Entwicklung auf dem eingeschlagenen Weg erkennen lassen.

W2 verfolgt demgegenüber eine rein *legitimatorische Anpassung* an von außen herangetragene Steuerungsansprüche. Unter legitimatorischer Anpassung werden Fälle gefasst, in denen zwar – meist auf Druck der Verwaltungsspitze – die Formalstruktur von Leistungsvereinbarungen und Kontrakten implementiert, diese aber nicht mit einer Kontraktkultur gefüllt werden, d.h. es wird weitgehend auf definierte Leistungs- und Qualitätsziele verzichtet. Durch hohe Führungsspannen und dadurch entstehende Informationsasymmetrien hat in W2 die Verwaltungsspitze keine objektiven Möglichkeiten, das Kontraktwesen auf der Fachebene zu durchschauen und kontrollierend einzugreifen. Hier findet eine inkrementale Anpassung an Anforderungen der Verwaltungsspitze statt, die aber keine Steuerungs- oder Konsolidierungsabsichten zur Folge hat.

O1 stellt einen Fall recht weitgehender Ökonomisierung dar, wie er nur in sehr seltenen Fällen anzutreffen ist. Hier findet eine deutliche Pluralisierung auf Seiten der Träger statt und die Leistungsbeziehungen beruhen konsequent auf Leistungsvereinbarungen, in denen Leistungs-, Kosten- und Qualitätsfragen vereinbart werden. In der ausschreibungs-

basierten Vergabe der Leistungen geben Kosten- und Qualitätskriterien den Ausschlag. Voraussetzung dafür war eine durchsetzungsfähige Verwaltungsführung, die unter starkem Haushaltsdruck arbeitet, eine schwache fachliche Ebene und eine nicht nach neokorporatistischen Mustern aufgestellte Trägerlandschaft vor Ort.

O2 stellt das Gegenbeispiel einer schwachen, durch die politische Konstellation (Kohabitation) kaum handlungsfähigen Verwaltungsführung dar, die sich gegen eine stark fachlich integrierte Fachverwaltung kaum durchsetzen kann. Diese nutzt die entstehenden Spielräume, um an den Interessen der Fachverwaltung an leistungsfähigen Trägern und den Bestandsinteressen der freien Träger orientierten Konzepten zu implementieren. Dies stellt einen exemplarischen Fall der *Gegenimplementation* dar.

An dieser Stelle kann keine ausführliche Fallrekonstruktion stattfinden (vgl. hierzu Grohs 2010, S. 197-234). Zur Frage, welche Implementationsweise sich durchsetzt, lassen sich aus den Fallstudien drei wesentliche Schlüsselvariablen ableiten:

Erste Schlüsselvariable ist der *Druck der „zentralen Steuerungspolitiker“* (Banner 1984) auf die sozialpolitischen „Fachbruderschaften“ (ebd.), durch die Reform der Leistungsfinanzierung zur Haushaltskonsolidierung beizutragen. Dieser Druck hängt zentral von der Haushaltslage ab.

Zweite Schlüsselvariable ist die *effektive Durchsetzung dieser Steuerungsambition* der Verwaltungsspitze. Diese ist durch mehrere intervenierende Faktoren beeinflusst: Verfestigte neokorporatistische Strukturen, wie sie insbesondere in den alten Bundesländern vorzufinden sind, behindern die effektive Durchsetzung. Eine Schlüsselposition stellt offensichtlich die Besetzung des Sozialdezernenten als Bindeglied zwischen Steuerungs- und Fachpolitikern dar: Agiert dieser unabhängig von den Verbandsinteressen und kann dennoch fachliche Vorgänge in den ihm untergeordneten Einheiten überblicken, steigt die Durchsetzungsfähigkeit der Verwaltungsspitze (Beispiele finden sich hier vor allem in Fallkommune O1; vgl. auch ein nicht benannter Kreis in Dahme u.a. 2005). In zahlreichen Kommunen ist die Sozialdezernentenposition jedoch mit Vertretern aus dem Verbändeumfeld besetzt (quantitative Angaben liegen meines Wissens nicht vor), die in der Lage sind diese externen Interessen zu mobilisieren (insbesondere in O2). Zweitens sinkt die Durchsetzungsfähigkeit mit der Dezentralisierung von Verantwortungsstrukturen, wie es im NSM Programm war (vgl. Holtkamp 2007 am Beispiel kommunaler Haushaltspolitik). Diese verstärken tendenziell Informationsasymmetrien. Das NSM kann so (nur scheinbar paradoxerweise) zum Pluralisierungs- bzw. Ökonomisierungshindernis werden. Schließlich sind auch parteipolitische Konstellationen zu nennen, die ein Durchgreifen zentraler Steuerungspolitiker auf die Fachebene beeinflussen. In beiden Fällen „vorsichtiger Pluralisierung“ (W1 und O1) haben wir es in den Fallstudien mit klaren politischen Mehrheiten und z.T. einer Gleichläufigkeit der Parteizugehörigkeit des (Ober-) Bürgermeisters zu tun. In beiden Kommunen wurde nur vorsichtig dezentralisiert, jedoch mit betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten eher zentralistischen Zuschnitts gearbeitet. Die entsprechenden Dezernenten gehören keinen fachlichen Netzwerken an und können eher als Statthalter der Verwaltungsspitze verstanden werden.

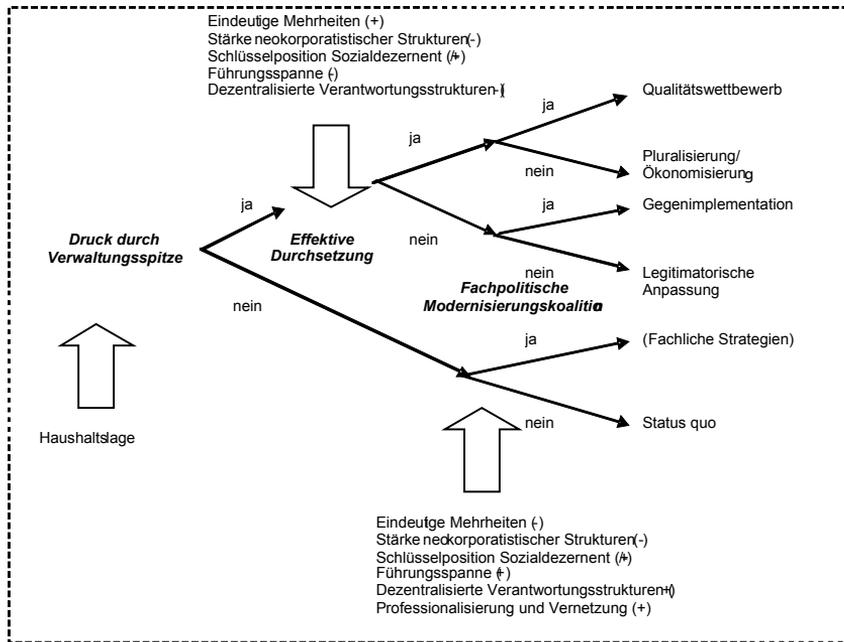
In den Fallkommunen mit subversiven Reaktionen (Gegenimplementation bzw. rein legitimatorische Anpassung) finden wir Kohabitationskonstellationen vor oder eine Aufbauorganisation, die eine wirksame Kontrolle der Fachebene erschwert. Im Falle der größten „fachlichen Freiräume“ finden wir sehr konfliktreiche Konstellationen im Rat, wo sich PDS/Linke und CDU gegenüberstehen. In solchen Konstellationen wird offensichtlich die Kontrolle der Fachverwaltung durch Politik und Verwaltungsspitze deutlich

erschwert. Im anderen Fall ist die Führungsspanne auf Grund einer radikalen Reduzierung der Dezernate zu groß um wirksam in die Fachebene durchzugreifen. In beiden Fällen finden wir eine recht weitgehende Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung, die jedoch in beiden Fällen nur unzureichend durch ein entsprechendes Controlling und Anreizmechanismen rückgekoppelt wird.

Dritte Schlüsselvariable ist die Existenz *fachpolitischer Modernisierungskoalitionen*, die fachliche Diskussionen im Umfeld sozialer Arbeit aufgreifen und offensiv in die Modernisierungsdebatte auf lokaler Ebene einbringen. Solche Koalitionen aus Fachakteuren innerhalb und außerhalb von Verwaltung und Trägern versuchen, die Herausforderungen von neuer Steuerung und Ökonomisierungsdruck fachpolitisch zu wenden (vgl. ausführlicher Grohs 2007, S. 249-255). Prominentestes Beispiel im Kontext dieses Beitrags ist die Sozialraumbudgetierung. Die Existenz einer solchen Modernisierungskoalition wird mit der Einbindung in neokorporatistische Netzwerke wahrscheinlicher, da viele Fachdiskurse in Arenen stattfinden, die durch die Spitzenverbände vorstrukturiert werden (Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge etc.). Wiederum kann die professionelle Herkunft des Sozialdezernenten förderlich sein und schließlich bietet ein allgemeiner Modernisierungsdiskurs (z.B. NSM) auch Gelegenheitsfenster fachpolitischer Modernisierung (vgl. Bogumil u.a. 2007, S. 80-82). Solche Modernisierungskoalitionen können ihr Potential am weitesten entfalten, wenn sie sich möglichst dem Zugriff von Verwaltungsspitze und Kommunalpolitik entziehen können: „Die effektive Organisation eines Bündnisses zwischen Vertreter/innen einer fachlichen Sichtweise ist am ehesten möglich über eine Organisation, die bezogen auf diese Fragestellungen nicht in die klassische kommunalpolitische Gemengelage unterschiedlichster Strömungen eingebunden ist“ (Hinte u.a. 1999, S. 141). Diese Bedingungen waren unter den Fallstädten insbesondere in O2 – befördert durch die unübersichtliche Gemengelage und starke fachpolitische Spieler auf Seiten des öffentlichen Trägers – zu finden. Mit Abstrichen gilt dies auch für W2.

Das stark vereinfachende Pfadmodell in Abbildung 6 fasst dieses Erklärungsmodell zusammen. Es geht davon aus, dass eine *Pluralisierungs- und Ökonomisierungsstrategie* nur durch Druck der Verwaltungsspitze und einen durchsetzungsfähigen Sozialdezernenten gegen die konterkarierenden Interessen der Fachverwaltung und die Verbandsvertreter erfolgen kann. Eine bloße *legitimatorische* Anwendung der Instrumente erfolgt in der Regel, wenn von außen Druck auf die Fachverwaltungen ausgeübt wird, von Seiten der Verwaltungsspitze aber keine Kompetenz vorliegt, das fachpolitisch vorstrukturierte Feld der Kinder- und Jugendhilfe zu durchblicken. Häufig geht es in der Kontraktgestaltung um die fachliche Definition von Bedarfslagen und die fachlich adäquate Definition von Kennziffern u.ä., die den Professionellen in den Fachämtern erhebliche Wissensvorsprünge gewähren. Eine dritte mögliche Reaktionsweise auf externen Druck ohne tatsächliche Durchsetzungsmacht ist die genannte *Gegenimplementationsstrategie* der Instrumente. Eine solche Strategie hängt wesentlich von der „Kreativität“ und Kompetenz der Fachverwaltung ab. Diese steigt mit der Einbindung in fachpolitische Modernisierungskoalitionen. Eine solche Gegenimplementationsstrategie ist auch unabhängig vom Druck der Verwaltungsspitze denkbar; gerade unter Planbarkeitsgesichtspunkten ist sie in Ostdeutschland häufiger vorzufinden und wird hier gerade unter fachpolitischen Gesichtspunkten verfolgt. Der Residualfall der Beibehaltung des Status quo, so meine These (die ich in meinen Fallstudien nicht belegen kann, da der Fall nicht miteinbezogen ist), findet sich in Fällen wo wenig externer Druck existiert und auch unter fachpolitischen Gesichtspunkten kein Änderungsbedarf erkannt wird.

Abbildung 6: Pfadmodell zum Wandel lokaler Wohlfahrtsarrangements



6. Fazit

Während in anderen Feldern sozialer Dienstleistungsproduktion Pluralisierungstendenzen vorzufinden sind sowie eine zunehmende Vermarktlichung festzustellen ist⁶ und auch in anderen bisher eher neokorporatistisch strukturierten Politikfeldern von „Postkorporatismus“ bzw. neuem Pluralismus die Rede ist (vgl. *Trampusch* 2006; *von Winter* 2004; *Heinze* 2009), scheinen auf kommunaler Ebene geronnene Strukturen zwischen Verwaltung und Verbändelandschaft auf den ersten Blick eine erstaunliche Persistenz aufzuweisen. Dies deckt sich auch mit Erkenntnissen über die Einführung von Kontraktmanagement im Ausland.

Zieht man für eine zusammenfassende Interpretation auch die Ergebnisse anderer Forschungen heran ergibt sich das folgende Bild für die Mehrheit der deutschen Kommunen: Der Wandel in den Trägerstrukturen bleibt trotz Aufgabenverschiebungen marginal und standardisierte Qualitätssicherung bleibt weitgehend aus bzw. wird weiterhin durch pauschalisiertes Vertrauen und den Gerüchtemarkt vor Ort ersetzt (vgl. Abschnitt 5). Diese altvordere Art der Qualitätssicherung bleibt gerade aus Sicht der Kommunalpolitiker häufig abstrakten Kennzahlensystemen überlegen. Die lokalen Akteure wenden wie gesehen sogar eine erhebliche Kreativität auf, um eine der Stabilisierung der geronnenen Verhältnisse durch Aneignung des durch Pluralisierungsintentionen geschaffenen Werkzeugkastens oder rein legitimatorische Anpassungen an Erwartungshaltungen anderer Steuerungsebenen zu erreichen. Wirkliche Wandlungstendenzen lassen sich nur durch externen Druck und eher hierarchische Implementationsstrukturen durchsetzen. Die etablierten Arrangements scheinen sich aus der Sicht der Akteure vor Ort bewährt zu haben. Häufig stehen Alternativen zu etablierten Akteuren auch schlicht nicht zur Verfügung. Die Positions- und Zugangsregeln bleiben weitgehend in Kraft: Weiterhin findet sich eine starke

Verflechtung der Verbände mit der Sozialadministration und den örtlichen Parteien. Als eine wesentliche Schlüsselposition erwies sich der Sozialdezernent.

Die weit verbreitete „subversive Aneignung“ der Kontraktualisierung deutet jedoch darauf hin, dass die lokalen Fachbruderschaften durchaus Problembewusstsein und eigenständige Präferenzbildung zeigen. Die Akteure verhalten sich durchaus kalkulierend und nicht nach einer reinen Angemessenheitslogik. Einerseits können zur Begründung Bestandsinteressen angeführt werden. Es stellt sich heraus, dass Planungssicherheit gerade für kleinere Anbieter einen entscheidenden Faktor darstellt. Dieses Kalkül wird insbesondere in den für alle Seiten noch immer unsicheren ostdeutschen Wohlfahrtsarrangements relevant, wo durch den demographischen Wandel gerade erst etablierte Leistungsstrukturen neu in Frage gestellt werden. Leistungsvereinbarungen und Kontrakte werden von den Akteuren bewusst gewählt, da sie einen rechtlichen Rahmen bieten, in dem die Akteure ihre geteilten Ziele besser verwirklichen können als im alten System der Zuwendungsfinanzierung. Hier ist insbesondere die Möglichkeit mehrjähriger Leistungsvereinbarungen zu nennen, die den Trägereinrichtungen größere Planungssicherheit einräumt, da die in der Zuwendungsfinanzierung notwendige jährliche Genehmigung des Haushalts durch den Rat entfällt und gerade in unsicherer Haushaltslage Planungssicherheit schafft. Andererseits scheinen sich in vielen Fällen die schlichten Eigeninteressen der Verbände durchzusetzen und sich durch Kontraktmanagement Elemente einer weiteren Schließung des Wohlfahrtsmarktes herauszuschälen.

Zu zeigen, welche Auswirkungen die vorgestellten Reaktionsweisen auf die tatsächliche Leistungserbringung vor Ort haben, musste in diesem Beitrag außen vor bleiben und würde durch komplexe Wirkungsketten auch ein schwieriges Unterfangen. Zu vermuten ist, dass der wahrscheinlich positivste Effekt der Pluralisierungsstrategien in einer größeren Wahlfreiheit der Klienten zu sehen wäre (sofern diese bereit und in der Lage wären, von dieser Gebrauch zu machen). Potentiellen Effizienzgewinnen durch Wettbewerb stehen höhere Transaktionskosten gegenüber, die durch entfallende Eigenbeteiligung z.B. der kirchlichen Träger ergänzt werden. Unter fachlichen Gesichtspunkten ist zu diskutieren, ob eine Pluralisierung und damit auch Spezialisierung der Leistungen mit dem gegenläufigen Trend zu integrierten Hilfen und Casemanagement vereinbar ist. Aus einer politischen Steuerungsperspektive schließlich ist die Frage, ob die Steuerung über etablierte Vertrauensbeziehungen in vielen Kommunen nicht der effektivere Weg ist als über das selten funktionierende Kontraktmanagement. Andererseits könnten Transparenzgewinne, die durch effektiv durchgesetzte Qualitätsvereinbarungen erzielt werden, auch bei nicht stattfindender Pluralisierung einen Gewinn darstellen und der oft hinter den neokorporatistischen Beziehungen vermuteten Mausechlei vorbeugen.

Anmerkungen

- 1 Ich greife in diesem Abschnitt auf die Pfadabhängigkeitsdiskussion (vgl. North 1990, S. 92-96; Mahoney 2000; Pierson 2000) zurück und teile Beyers (2005) Appell an die Notwendigkeit einer Rückführung des „Pfadabhängigkeitsarguments“ auf Kausalmechanismen. Eine ausführliche Diskussion muss an anderer Stelle erfolgen.
- 2 Unmittelbare Auslöserin war die kommunale Finanzmisere, die 1996 zu einer zweijährigen Deckelung der Jugendhilfeleistungen im Bereich der HzE führte und entsprechende Forderungen der kommunalen Spitzenverbände auslöste. Mittelbar war die Vorbildfunktion der Pflegeversicherung und anhaltende Kritik an den Wohlfahrtsverbänden (z.B. Seibel 1992) und dem „Wohlfahrtskartell“ (z.B. Monopolkommission 1998) mitverantwortlich.
- 3 Hauptquelle der Analyse zu Trägerstrukturen ist die Einrichtungsstatistik der Kinder- und Jugendhilfestatistik. Bei der Statistik über „Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe“ handelt

- sich um eine Vollerhebung, die im Abstand von vier Jahren durchgeführt wird (vgl. *Rauschenbach/Schilling* 1997, S. 139-162). Es herrscht Auskunftspflicht für die Leitung der Einrichtungen. Zum Abgleich mit anderen Feldern der Wohlfahrtsproduktion werden zusätzlich die Daten der Pflegestatistik und andere Quellen herangezogen, die jeweils gesondert ausgewiesen werden.
- 4 Das Forschungsprojekt „10 Jahre Neues Steuerungsmodell - Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung“ wurde von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert und von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) unterstützt (Laufzeit 2004-2006). Zu den Ergebnissen vgl. *Bogumil* u.a. 2007. Den folgenden Betrachtungen liegen Teilergebnisse einer bundesweiten schriftlichen Befragung von Jugendamtsleitungen zu Grunde, die von Ende Januar bis Juni 2005 durchgeführt wurde. Dabei handelte es sich um eine Vollerhebung aller Jugendämter in deutschen Städten und etwa 2/3 der deutschen Landkreise. Der Rücklauf zum 30.06.05 belief sich auf 242 Fragebögen, was einer Rücklaufquote von 46,8 % entspricht.
 - 5 Die Kommunen werden im Weiteren anonymisiert. Ausgewählt wurden daher zwei westdeutschen Kommunen mit einerseits pluralisierter Trägerstruktur (W1), andererseits stabiler Trägerstruktur (W2) sowie zwei ostdeutschen Pendanten (O1 plural, O2 stabil). Detaillierte Fallbeschreibungen finden sich in *Grohs* 2010.
 - 6 Paradebeispiel ist die ambulante Pflege, vgl. *Schneiders* 2010.

Literatur

- Angerhausen, Susanne/Backhaus-Maul, Holger/Offe, Claus/Olk, Thomas/Schiebel, Martina*, 1998: Überholen ohne einzuholen. Freie Wohlfahrtspflege in Ostdeutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Backhaus-Maul, Holger/Olk, Thomas*, 1994: Von Subsidiarität zu „Outcontracting“: Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik, in: *Streeck, Wolfgang* (Hrsg.), Staat und Verbände. PVS Sonderheft 25, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 100-135.
- Banner, Gerhard*, 1984: Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 37 (9), S. 364-372.
- Beinecke, Richard/Goodman, Maury/Lockhart, Amy*, 1997: The Impact of Managed Care on Massachusetts Mental Health and Substance Abuse Providers, in: *Administration in Social Work*, 21, S. 41-53.
- Beyer, Jürgen*, 2005: Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit. Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts, in: *Zeitschrift für Soziologie* 34 (1), S. 5-21.
- Bönker, Frank/Wollmann, Helmut*, 2006: Public Sector Reforms and Local Governments in Germany: The Case of Local Social Policy, in: *Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Helmut* (Hrsg.): State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence, Wiesbaden: VS, S. 189-206.
- Boeßenecker, Karl-Heinz/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert* (Hrsg.), 2000: Privatisierung im Sozialsektor. Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste, Münster: Votum.
- Boeßenecker, Karl-Heinz/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert* (Hrsg.), 2001: Verwaltungsreform von unten? Lokaler Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven, Münster: Votum.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2006: Kommunalpolitik. Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden: VS.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: Edition Sigma.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)*, 2002: Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin: BMFSFJ.
- Bußmann, Ulrike/Esch, Karin/Stöbe-Blossey, Sybille*, 2003: Neue Steuerungsmodelle – Frischer Wind im Jugendhilfeausschuss? Die Weiterentwicklung der neuen Steuerungsmodelle: Tendenzen und Potenziale am Beispiel der Jugendhilfe, Opladen: Leske und Budrich.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Kühnlein, Gertrud/Wohlfahrt, Norbert/Burmester, Monika*, 2005: Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft, Berlin: Edition Sigma.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas* (Hrsg.), 1996: Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Evers, Adalbert/Rauch, Ulrich/Stitz, Uta*, 2002: Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen, Berlin: Edition Sigma.

- Grohs, Stephan*, 2007: Reform der Jugendhilfe zwischen Neuer Steuerung und Professionalisierung. Eine Bilanz nach 15 Jahren Modernisierungsdiskurs, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 53 (3), S. 247-274.
- Grohs, Stephan*, 2010: Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrts-korporatismus, Wiesbaden: VS.
- Heinze, Rolf G.*, 1981: Verbändepolitik und „Neokorporatismus“. Zur politischen Soziologie organisierter Interessen, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heinze, Rolf G.*, 2009: Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten, Wiesbaden: VS.
- Heinze, Rolf G./Olk, Thomas*, 1981: Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbändewohlfahrt, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 33(1), S. 94-114.
- Heinze, Rolf G./Schmid, Josef/Strünck, Christoph*, 1997: Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände und die Konjunkturen der Theoriebildung, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, S. 242-271.
- Heinze, Rolf G./Strünck, Christoph*, 2000: Social Service Delivery by Private and Voluntary Organisations in Germany, in: *Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhard* (Hrsg.), *Comparing Public Sector Reforms in Britain and Germany*, Aldershot: Ashgate, S. 284-303.
- Hinte, Wolfgang/Lütges, Gerd/Springer, Werner*, 1999: *Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld. Soziale Räume statt Verwaltungsbezirke*, Berlin: Edition Sigma.
- Johnson, Norman/Jenkinson, Sandra/Kendall, Ian/Bradshaw, Yvonne/Blackmore, Martin*, 1998: Regulating for Quality in the Voluntary Sector, in: *Journal of Social Policy*, 27, S. 307-328.
- Kaufmann, Franz-Xaver*, 2003: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Kulbach, Roderich/Wohlfahrt, Norbert*, 1996: *Modernisierung der öffentlichen Verwaltung? Konsequenzen für die freie Wohlfahrtspflege*, Freiburg: Lambertus.
- Mahoney, James*, 2000: Path Dependence in Historical Sociology, in: *Theory and Society* 29, S. 507-548.
- Mamier, Jasmin/Seckinger, Mike/Pluto, Liane/van Santen, Eric/Zink, Gabriela*, 2002: Organisatorische Einbettung von Jugendhilfeaufgaben in der Kommunalverwaltung, in: *Sachverständigenkommission Elfter Kinder- und Jugendbericht* (Hrsg.), *Materialien zum elften Kinder- und Jugendbericht*, Band 1, München: DJI, S. 265-318.
- March, James G./Olsen, Johan P.*, 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York/London: Free Press.
- Merchel, Joachim*, 2006: § 78b SGB VIII als Instrument zur Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe? Ergebnisse einer Inhaltsanalyse von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, in: *Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe* 2/2006, S. 78-89.
- Messmer, Heinz*, 2007: *Jugendhilfe zwischen Qualität und Kosteneffizienz*, Wiesbaden: VS.
- Meyer, Dirk*, 2008: Die Kinder- und Jugendhilfe im Spannungsverhältnis zwischen Korporatismus und Markt, in: *Sozialer Fortschritt*, S. 208-217.
- Meyer, John W./Rowan, Brian*, 1991: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: *DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W.* (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: Chicago University Press, S. 41-62.
- Möhring-Hesse, Matthias*, 2008: Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Die Entwicklung der Sozialen Dienste und der Freien Wohlfahrtspflege, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 54, S. 141-160.
- Monopolkommission*, 1998: *Marktöffnung umfassend verwirklichen. Zwölftes Hauptgutachten*, Baden-Baden: Nomos.
- Münder, Johannes*, 1998: Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt?, in: *Neue Praxis*, S. 3-12.
- Münder, Johannes/Tammen Britta*, 2003: Die Vereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII. Bestandsaufnahme und Analyse der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie der Rahmenverträge (Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend.), Berlin: Verein für Kommunalwissenschaften, S. 11-81.
- North, Douglas C.*, 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: CUP.
- Ostrom, Elinor*, 1986: An Agenda for the Study of Institutions, in: *Public Choice* 48, S. 3-25.

- Ostrom, Elinor*, 1999: Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework, in: *Sabatier, Paul* (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, S. 35-71.
- Pabst, Stefan*, 1998: Interessenvermittlung im Wandel. Wohlfahrtsverbände und Staat im Postkorporatismus, in: *Arbeitskreis Non-Profit-Organisationen* (Hrsg.), *Nonprofit-Organisationen im Wandel. Ende der Besonderheiten oder Besonderheiten ohne Ende?* Frankfurt /M: Eigenverlag, S. 177-197.
- Pierson, Paul*, 2000: Increasing Returns, Path Dependency and the Study of Politics, in: *American Political Science Review* 94, S. 251-267.
- Pluto, Liane*, 2005: Verwaltungsmodernisierung bei Jugendämtern – Impulse, Entwicklungen, Bewertungen, in: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 36 (2), S. 20-36.
- Pluto, Liane/Gragert, Nicola/van Santen, Eric/Seckinger, Mike*, 2007: *Kinder- und Jugendhilfe im Wandel. Eine empirische Strukturanalyse*, München: DJI.
- Rauschenbach, Thomas/Schilling, Matthias*, 1997: *Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band I: Einführung und Grundlagen*, Neuwied: Luchterhand.
- Romzek, Barbara/Johnston, Jocelyn*, 2002: Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 12, S. 423-453.
- Ruflin, Regula Franziska*, 2006: *Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement. Die Verhandlung und Umsetzung von Leistungsverträgen als Herausforderung für Nonprofit-Organisationen*, Bern: Haupt.
- van Santen, Eric*, 1998: „Output“ und „outcome“ der Implementierung Neuer Steuerung, in: *Neue Praxis* 28 (1), S. 36-49.
- Schneiders, Katrin*, 2010: *Vom Altenheim zum Seniorenservice. Institutioneller Wandel und Akteurkonstellationen im sozialen Dienstleistungssektor*, Baden-Baden: Nomos.
- Seckinger, Mike/Weigel, Nicole/van Santen, Eric/Markert, Andreas*, 1998: *Situation und Perspektiven der Jugendhilfe – eine empirische Zwischenbilanz*, München: DJI.
- Seibel, Wolfgang*, 1992: *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im 'Dritten Sektor' zwischen Markt und Staat*, Baden-Baden: Nomos.
- Smith, Steven Rathgeb/Smyth, Judith*, 1996: Contracting for Services in a Decentralized System, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6, S. 277-296.
- Trampusch, Christine*, 2006: Postkorporatismus in der Sozialpolitik – Folgen für Gewerkschaften, in: *WSI-Mitteilungen* 59 (6), S. 347-352.
- Van Slyke, David M.*, 2003: The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services, in: *Public Administration Review*, 63, S. 296-315.
- von Winter, Thomas*, 2004: Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Zum Paradigmenwechsel in der Interessenvermittlungsforschung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, H. 4/2004, S. 761- 776.
- Wollmann, Hellmut*, 1983: Implementation durch Gegenimplementation von unten, in: *Mayntz, Renate* (Hg.): *Implementation politischer Programme II*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 168-196.
- Zimmer, Annette*, 2006: *Vereine – Zivilgesellschaft Konkret. 2. Auflage*. Wiesbaden: VS.

Anschrift des Autors:

Dr. Stephan Grohs, Universität Konstanz, Fachbereich für Politik und Verwaltungswissenschaft, Lehrstuhl für vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Universitätsstraße 10, 78464 Konstanz
E-Mail: stephan.grohs@uni-konstanz.de

Daniel Rölle/Frank Brettschneider

Massenmedien und Behördenimage – Zum Zusammenhang von Mediennutzung und Einstellungen zur Verwaltung in Deutschland

Zusammenfassung

Am teilweise negativen Image der öffentlichen Verwaltung in Deutschland sind die Medien schuld! Dies wird zumindest in Teilen der verwaltungswissenschaftlichen Literatur behauptet. Durch ihre negative Berichterstattung über das (Fehl-)Verhalten von Beamten bzw. über die öffentliche Verwaltung insgesamt, bilden sich in den Köpfen der Bürgerinnen und Bürger Stereotypen, die im kollektiven Gedächtnis der Bevölkerung haften bleiben. Die in diesem Zusammenhang den Medien zugeschriebene Rolle ist zwar plausibel, empirisch aber nicht belegt. Der Beitrag fasst die wissenschaftliche Diskussion über öffentliche Verwaltung und Medienberichterstattung zusammen. Zudem wird der aktuelle Diskussionsstand anhand von Sekundäranalysen ergänzt, in denen Mediennutzung einerseits und Einstellungen zur Verwaltung andererseits miteinander verbunden werden. Der Untersuchungszeitraum umfasst nahezu 30 Jahre.

Schlagworte: Massenmedien, Mediennutzung, Behördenimage, öffentliche Verwaltung, Einstellungen

Abstract

Mass Media and the Image of Bureaucracy – The nexus between media use and attitudes towards Public Administration in Germany

The mass media are to blame for the partly negative image of the public administration in Germany! This is maintained at least in parts of the scientific literature on public administration. By their negative reporting about the (mis-)behaviour of civil servants or about the public administration altogether, stereotypes will be formed in the collective mind of the citizens. Though the ascribed role of the mass media is plausible, empirically, however, these effects are not verified yet. The article summarizes the scientific discussion about public administration and mass media. Furthermore, it adds findings from a secondary analysis of data combining media use with attitudes towards the public administration to this discussion. The time period under investigation spans over nearly 30 years.

Key words: Mass Media, Media Use, Image of Bureaucracy, Public Administration, Attitudes

1. Untersuchungsproblem

Die öffentliche Verwaltung ist seit jeher ein beliebtes Ziel für Kritik. In Deutschland scheint sie es besonders schwer zu haben. Trotz aller Bemühungen schlanker, flacher und effizienter zu werden, haftet ihr immer noch das Stigma von Amtsstuben an, in denen Beamte mit Ärmelschonern mehr oder weniger widerwillig ihren Dienst verrichten.

Die negative Beurteilung der öffentlichen Verwaltung und der Beamten manifestiert sich beispielsweise in den vom *Deutschen Beamtenbund* in Auftrag gegebenen „Bürgerbefragungen öffentlicher Dienst“ aus den Jahren 2007 bis 2009. So kritisieren rund 80 Prozent der Bevölkerung die Verwaltung als „schwerfällig“ und „aufgebläht“, nahezu je-

der zweite Befragte bezeichnet Beamte als „stur“ bzw. „mürrisch“. Andererseits: Von den gleichen Befragten beschreiben 70 Prozent die Beamten als pflichtbewusst, zuverlässig und kompetent.¹ Dieser Umstand deckt sich mit den Ergebnissen verwaltungswissenschaftlicher Forschung, wonach negative allgemeine Einstellungen gegenüber „der“ Verwaltung durchaus mit zufriedenstellenden persönlichen Erfahrungen mit der Verwaltung einhergehen können (vgl. *Grunow* 2003).²

Woher kommt diese bereits Ende der 1970er-Jahre konstatierte „Ambivalenz“ in der Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung durch die Bevölkerung, die – wie *Scheuch* (1979, S. 56) es ausdrückt – zu einer „mild-positiven Beurteilung“ führt? Eine der häufigsten Ursachen dafür, so das Credo in den Verwaltungswissenschaften, stellen die Medien und ihre negative Berichterstattung über die Beamten und die öffentliche Verwaltung dar (vgl. *Dehnhard* 1987, *van de Walle/Roosbroek/Bouckaert* 2008 oder *Geisler* 1979). So sei die Wahrnehmung der Verwaltung durch die Bürger häufig von „diffusen Eindrücken und Informationsbeständen, von Medienberichterstattung und allgemeinen Klischees (beeinflusst)“ (*Grunow* 2003, S. 165). Dass eine negative Medienberichterstattung politische Einstellungen beeinflussen kann, ist eine Binsenweisheit der Medienwirkungsforschung (vgl. *Capella/Hall Jamieson* 1997, *Wolling* 1999 oder *Brettschneider* 2005). Ob allerdings die Ursachen für das schlechte Image der öffentlichen Verwaltung medialen Ursprungs sind, ist bislang mangels empirischer Belege unklar.

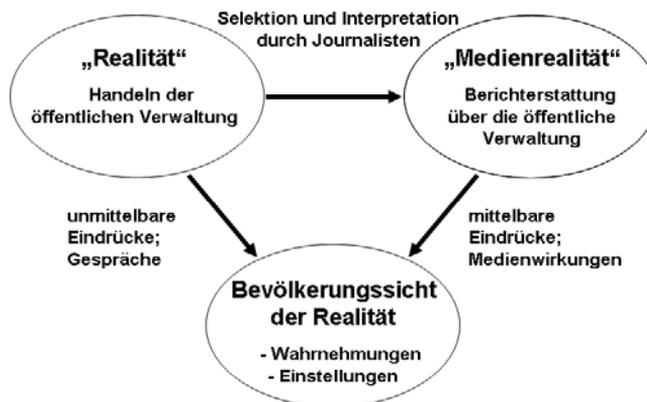
Theoretisch plausibel sind solche Einflüsse jedoch. Zum einen kann die Bevölkerung das Verwaltungshandeln direkt wahrnehmen. Positive Einstellungen gegenüber der Verwaltung beruhen in der Regel auf diesen direkten Erfahrungen. Zum anderen wird das Verwaltungshandeln von der Bevölkerung aber auch indirekt wahrgenommen – vermittelt über die Darstellung des Verwaltungshandelns durch die Massenmedien (vgl. Abbildung 1). Die öffentliche Verwaltung „produziert“ – ob sie will oder nicht – durch ihren Verwaltungsausgang Berichterstattungs-Anlässe. Die Medien nehmen diese Informationen auf, wählen einige aus und interpretieren sie.

Dabei wird gemäß den Nachrichtenfaktoren Negativismus und Personalisierung eine Medienrealität vom Verwaltungshandeln gezeichnet, die mit der „wirklichen“ Wirklichkeit des Verwaltungshandelns nicht übereinstimmen muss. Journalisten berichten in der Regel eher über Probleme als über Problemlösungen und sie stellen Personen häufiger als Opfer staatlichen Handelns dar, denn als Nutznießer (*Kepplinger* 1998, S. 56ff.). Laut *Kepplinger* fördert der Negativismus in der Berichterstattung „eine negative Weltsicht“ und nährt Zweifel an der Problemlösungskompetenz der Verantwortlichen in Staat und Wirtschaft. Die vermeintlich zunehmende Zahl negativer Entwicklungen sei von diesen nicht mehr in den Griff zu bekommen. „Die Darstellung von Politik in den Massenmedien ist daher eine Ursache der Politik- und Parteienverdrossenheit“ (*Kepplinger* 1993, S. 23; ähnlich *Ronneberger* 1983, S. 500f.; *Oberreuter* 1987, S. 25).

Wenn die Medien tatsächlich die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung (negativ) beeinflussen, kann dies also nicht nur Folgen für die öffentliche Wahrnehmung der Verwaltung selbst, sondern auch für das gesamte politische System haben. Legt man die einschlägigen Befunde der Politischen Kultur-Forschung zugrunde, ist ein positives Verhältnis der Bürger zur Bürokratie nämlich kein leicht verzichtbares Luxusgut (vgl. exemplarisch für Deutschland *Gabriel* 1993; 2005). Vielmehr sichert die öffentliche Verwaltung „für das politische System im engeren Sinne Akzeptanz und (Output)Legitimation“ (*Grunow/Strüngmann* 2008, S. 122), weil die Bürger in der – im Vergleich zu anderen Institutionen des politischen Systems relativ häufigen – Interaktion mit

der Verwaltung Demokratie „substantiell“ erfahren (Derlien/Löwenhaupt 1997, S. 418). Dies hat auch praktische Relevanz, z.B. für bürgerorientierte Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung. Konzepte, die sich auf die Kundenzufriedenheit mit der Verwaltung konzentrieren, können nur dann erfolgreich sein, wenn die Bürger positive Einstellungen gegenüber den Maßnahmen entwickeln und sich diese mit positiven Kontakten mit der Verwaltung vermischen.

Abbildung 1: Untersuchungsmodell zur Beziehung Bürger, Medien und Verwaltung



Im vorliegenden Beitrag wird die Beziehung zwischen dem Dreieck Verwaltung – Medien – Bevölkerung auf der Basis von Sekundärdaten im Zeitraum zwischen 1981 und 2008 längsschnittlich analysiert. Dazu wird zunächst der Forschungsstand zur Bewertung der Verwaltung aus Sicht der Bevölkerung skizziert. Anschließend werden die bisherigen Untersuchungen zum Themenkomplex öffentliche Verwaltung und Medien mit ihren spezifischen Lücken dargestellt. In einem nächsten Schritt werden die verwendeten Sekundärdaten und die jeweiligen Operationalisierungen auf Seiten der Medienitems und der verwaltungsbezogenen Items vorgestellt. Die Ergebnisse und ein Fazit mit Perspektiven für die weitere Forschung zu diesem Thema runden den Beitrag ab.

2. Die öffentlichen Verwaltung aus Sicht der Bevölkerung

Glaubt man Teilen der Literatur, so ist die kritische Haltung der Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung Bestandteil der allgemeinen Staatsverdrossenheit. Es sei der Eindruck entstanden, die Verwaltung habe sich vom Bürger entfernt (vgl. Greiffenhagen/Greiffenhagen 1992, S. 111). Allerdings ist das empirische Fundament dieser Studien nur wenig belastbar, weil die ihnen zugrunde liegenden Daten meistens keine Fragen zu den Einstellungen zur Demokratie o.ä. enthalten, sondern lediglich Bewertungen der Serviceaspekte der Verwaltung (Schnelligkeit, Freundlichkeit, etc.) abfragen. Dies führt letztendlich zu einem Zerrbild der Verwaltung, weil „das Bild, das durch diese Studien – kommunale Bürgerbefragungen – erzeugt wird, unvollständig und einseitig positiv“ ist (Grunow/Strüngmann 2008, S. 123).³

Umfassender und systematischer setzten sich Feick/Mayntz (1982) und Derlien/Löwenhaupt (1997) mit den Einstellungen der Bürger zur Verwaltung auseinander. Aus-

gangspunkt waren die Verwaltungskontakte der Bürger und deren Auswirkungen auf die Einstellungen zur Verwaltung. Grundlegende Vermutung war, dass sich Einstellungen gegenüber der Verwaltung überwiegend auf der Basis von Erfahrungen mit ihr bilden. Allerdings erwies sich der Zusammenhang als nicht linear und zudem als höchst fragil. So sind negative Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung einerseits häufig relativ unabhängig von positiven Erfahrungen mit der Verwaltung; andererseits haben negative Erfahrungen mit Verwaltungen einen nachhaltigeren (negativen) Einfluss auf die Einstellungen zur Verwaltung als positive Erfahrungen einen (positiven) Einfluss auf das Vertrauen in die Verwaltung haben (vgl. Klages/Schäfer/Schmittl 1983 bzw. Derlien/Löwenhaupt 1997). Kampen/van de Walle/Bouckaert (2006, S. 387) beschreiben die Vertrauensbeziehung zwischen den Bürgern und der öffentlichen Verwaltung treffend wie folgt: „Trust comes on foot and goes away on horseback“.

Neben direkten Behördenkontakten entsteht diese Basis auch durch berichtete Erfahrungen des individuellen sozialen Umfelds oder über die Wahrnehmung ihres Handelns in der (medialen) Öffentlichkeit. Dabei nehmen die Bürgerinnen und Bürger die meisten Institutionen des politischen Systems, wie den Bundestag oder die Bundesregierung, in der Regel nur über die Medienberichterstattung wahr (vgl. Gabriel/Vetter 1999 oder Brettschneider/Rettich 2008). Ihre Einstellungen zu diesen Institutionen des politischen Systems spiegeln dann meist die mediale Darstellung der Realität wider – freilich gebrochen und verarbeitet durch die individuellen Prädispositionen.

Kontakte mit der öffentlichen Verwaltung sind hingegen häufiger *und* direkter. So haben rund 80 Prozent der Bundesbürger mindestens einmal im Jahr direkten Kontakt mit der (Kommunal-)Verwaltung, rund ein Viertel von ihnen sogar monatlich (vgl. DBB 2007-2009).⁴ Die Einstellungen der Bürger zur öffentlichen Verwaltung dürften daher in größerem Umfang von ihren direkten Erfahrungen abhängen (s.o). Diese konkurrieren dann mit den massenmedial vermittelten Eindrücken von „der“ Verwaltung, sofern die Massenmedien über die öffentliche Verwaltung berichten und sofern diese Berichterstattung von der Bevölkerung wahrgenommen und als glaubwürdig erachtet wird.

3. Massenmedien und die öffentliche Verwaltung

3.1 Mediennutzung in Deutschland

In der Regel ist die Nutzung der Massenmedien eine Voraussetzung für deren Wirkung. Bevor im Folgenden auf den Zusammenhang zwischen der Mediennutzung und der Bewertung der öffentlichen Verwaltung eingegangen wird, soll zunächst kurz die Entwicklung der Reichweite der Medien und der allgemeinen Mediennutzung in Deutschland im Untersuchungszeitraum 1980 bis 2008 dargestellt werden (vgl. Tabelle 1).

Die Massenmedien werden in der Bundesrepublik so häufig genutzt wie in kaum einem anderen westlichen Land. Die Zeit, die ein „durchschnittlicher“ Bundesbürger täglich mit der Nutzung der Massenmedien verbringt, hat von 1980 bis zum Jahr 2008 deutlich zugenommen – von fünf auf sieben Stunden täglich. Darin spiegeln sich die Zunahme an Freizeit in den letzten 28 Jahren und das durch die Dualisierung vermehrte Programmangebot im Rundfunk wider. Am wenigsten Zeit wird mit dem Zeitungslesen, die meiste Zeit mit Fernsehen verbracht (vgl. Tabelle 1). Die Spitzenposition des Fernsehens ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass es zunehmend als „Nebenher-Medium“ genutzt wird.

Tabelle 1: Nutzung tagesaktueller Medien 1980-2008

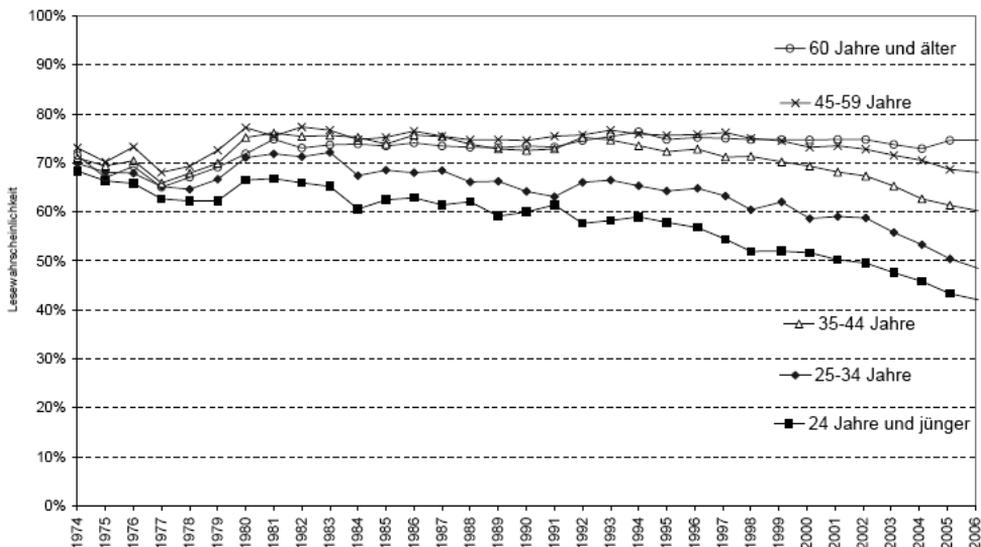
Reichweite in %								
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008	
Fernsehen	77	72	81	83	85	89	88	
Hörfunk	69	76	79	75	85	84	85	
Tageszeitung	76	73	71	65	54	51	62	
Nutzungsdauer in Minuten/Tag								
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008	
Fernsehen	125	121	135	158	185	220	228	
Hörfunk	135	154	170	162	206	221	183	
Tageszeitung	38	33	28	30	30	28	28	
Gesamt	298	308	333	350	442	469	439	

Bis 1990 nur alte Bundesländer, befragt wurden Personen ab 14 Jahren.

Quellen: Zubayr/Geese (2009, S. 172), ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation (van Eimeren/Ridder 2005, S. 496) und Brettschneider (2005, S. 711).

Die Tageszeitung verliert hingegen deutlich an Reichweite und sie wird auch weniger genutzt als noch 1980. Die Zeitungsnutzung hängt zudem stark vom Alter der Rezipienten ab. Während die Lesewahrscheinlichkeit der unter 45-jährigen seit Anfang der 1990er-Jahre deutlich zurückgeht, blieb sie bei den über 45-jährigen nahezu konstant (vgl. Abbildung 2). Bei den unter 25-jährigen dominiert inzwischen das Internet als Informationsmedium – noch vor dem Fernsehen und deutlich vor der Tageszeitung.

Abbildung 2: Lesewahrscheinlichkeit regionaler Abo-Tageszeitungen nach Altersgruppen (1974-2006)



Anmerkungen: Quelle MA Gesamt-MLFZ 1974-2006. Bei zwei Erhebungen je Jahr wurde nur PMI ausgewertet. Ab 1993 wurden auch die neuen Bundesländer in der Printtranche der MA erfasst. Lesewahrscheinlichkeiten liegen im Bereich von 0 bis 100.

Quelle: Ehrenberg/Haake (2008, S. 2).

3.2 Medienberichterstattung und die Einstellungen zur öffentlichen Verwaltung

Mit der Medienberichterstattung über die öffentliche Verwaltung beschäftigten sich wissenschaftliche Untersuchungen erstmals Ende der 1970er Jahre. Dies geschah zunächst meist unter juristischer Perspektive (*Jarass* 1986) oder hinsichtlich der wechselseitigen Beziehung zwischen den Medien und der Verwaltung (*Ahlers et al.* 1979). Nach *Jarass* (1986) erfüllen die Medien zum einen eine Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung – vergleichbar mit anderen Institutionen des politischen Systems. Zweitens haben sie die Aufgabe, die Bevölkerung über das Verwaltungshandeln zu informieren.⁵

Einzelne Arbeiten beschäftigten sich auch mit der Frage, ob die Medien mit ihrer – vermuteten – überwiegend negativen Berichterstattung über die öffentliche Verwaltung als „Meinungsmacher“ die Einstellungen zur Bürokratie negativ beeinflussen. Während *von Hase* (1979, S. 41) dieser Beeinflussung widersprach, formulierte *Geisler* (1979, S. 18) die These, dass Klischees über die Verwaltung in der Bevölkerung bestehen würden, die sich aus Erfahrungen, Stereotypen und der Berichterstattung der Massenmedien „zu einem komplexen Urteilsraum vermischen“. Stereotypen seien wiederum „relativ erfahrungsunabhängig und weitgehend durch die Kommunikation in den Medien und in Bezugsgruppen geprägt“. In den folgenden Jahren schrieben auch *Feick/Mayntz* (1982) und *Dehnhard* (1987) der Berichterstattung in den Medien eine zentrale Rolle bei der negativen Beurteilung der Verwaltung zu. Inzwischen hat sich diese Ansicht – auch bei den Beamten selbst (vgl. Kapitel 5.1) – weitgehend etabliert.

Wolling (1999) ordnet die „schlechte Presse über die Verwaltung“ der von *Robinson* (1976) in die Diskussion zur politischen Kommunikation eingebrachten Videomalaise-Hypothese zu. Demnach berichten die Medien vorwiegend über negative Ereignisse, ohne Hintergründe darzustellen. So bilden neben Korruption, sozialen Auseinandersetzungen auch „Schlampereien in der Verwaltung“ zentrale Themen für die meist einfach strukturierten Kurzgeschichten der (Fernseh-)Nachrichten (*Wolling* 1999, S. 57). Durch den Drang der Medien, sich gegenseitig an „bad news“ zu überbieten, entsteht beim Mediennutzer ein „schlechtes Bild“ von der Politik bzw. deren Institutionen, was schließlich zu einem Vertrauensverlust in einzelne Institutionen und somit z.B. auch in die Verwaltung führen kann.

Gemeinsam ist diesen Arbeiten, dass sie meist weder die Mediennutzung der Befragten berücksichtigen, noch die Medienberichterstattung inhaltsanalytisch untersucht haben. Jedoch geben sie zumindest erste Hinweise darauf, dass neben persönlichen Erfahrungen und Gesprächen im sozialen Umfeld potenziell auch die Massenmedien die Einstellungen zur Verwaltung beeinflussen können.

Die einzigen Arbeiten, welche die Medienberichterstattung über die öffentliche Verwaltung in Deutschland inhaltsanalytisch untersucht haben, veröffentlichten *Röber/Boeker-Woehlert* (1990) und *Grunow/Strüingmann* (2008). *Röber/Boeker-Woehlert* untersuchten über einen Zeitraum von zwei Monaten zu Beginn des Jahres 1988 die Berichterstattung von sieben Berliner Zeitungen. Sie konnten die These, wonach die kritische Haltung der Berliner Bevölkerung gegenüber der öffentlichen Verwaltung auf eine kritische Medienberichterstattung zurückzuführen sei, *nicht* bestätigen. Stattdessen vermuten sie „prä-publizistische Faktoren“ (1990, S. 111), welche die Einstellungen gegenüber der Verwaltung bereits im Vorfeld negativ beeinflussen. Die Medienberichterstattung verstärkte bzw. verfestigte diese Effekte lediglich.

Ein umfangreicheres Untersuchungsdesign verwendeten *Grunow/Strüingmann* (2008). Darin untersuchten sie für die Jahre 2001 und 2006 die Medienberichterstattung über die öffentliche Verwaltung in fünf Tageszeitungen⁶ und führten zudem eine Bevölkerungsbefragung in Nordrhein-Westfalen zu den Einstellungen gegenüber der Verwaltung durch.⁷ In beiden Untersuchungsjahren thematisierten rund neun Prozent der Zeitungsartikel die öffentliche Verwaltung. Nahezu jeder zweite der Artikel stand im Lokalteil der Zeitung, 38 Prozent der Beiträge thematisierten die lokale Verwaltungsebene.⁸ Dabei enthielten rund 70 Prozent der Artikel explizit negative Bewertungen der Verwaltung. Jeder dritte Beitrag enthielt zudem negative Stereotypen über die öffentliche Verwaltung; bei den Boulevardzeitungen traf dies sogar auf bis zu zwei Drittel der Beiträge über die öffentliche Verwaltung zu.

In der Interpretation ihrer Ergebnisse nutzen *Grunow/Strüingmann* (2008) das sozialpsychologische Konstrukt des „Stereotyps“. Korrespondierend zu *Smith/Mackie* (1995, S. 211) schreiben sie den Medien die Hauptrolle beim Entstehen bzw. Verfestigen von Stereotypen zu. Demnach fungieren die Medien als „Motor der Bürokratiekritik“, indem sie sich „Stereotypen“ vom „faulen Beamten“ und vom „Behördenmonster“ bedienen und so nachhaltig die „gesellschaftliche Behördenkritik“ fördern (vgl. auch *Geisler* 1979). Die überwiegend negative Berichterstattung der Medien würde ferner ein „Potential“ für die negativen Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Bürokratie darstellen bzw. „zur Persistenz der beschriebenen Widersprüche im Urteil der BürgerInnen bzw. zur gesellschaftlichen Bürokratiekritik beitragen“ (*Grunow/Strüingmann* 2008, S. 133). Ähnliche Zusammenhänge findet man auf der Ebene der Europäischen Union. Deren Handeln ist selten Gegenstand von Berichterstattung. Wenn berichtet wird, dann überwiegend negativ. Die Europäische Union wird als „bürokratisches Monster“ geschildert, das sich mit kuriosen Fragen wie der Normierung von Traktorensitzen beschäftigt. Diese Art der Darstellung schlägt sich negativ in der Bewertung der Europäischen Union durch die Bürger nieder (vgl. *Brettschneider/Rettich* 2006).

Die Beiträge von *Geisler* (1979), *Röber/Boeker-Woehlert* (1990) und besonders *Grunow/Strüingmann* (2008) bringen zwar etwas Licht in das Dunkel des vermuteten Einflusses der Medienberichterstattung auf die Einstellungen zur Bürokratie. Allerdings konnten sie die häufig formulierte These, dass die Medienberichterstattung über die Verwaltung die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung (negativ) beeinflusst, empirisch nicht belegen. So sucht man auch im Beitrag von *Grunow/Strüingmann* (2008) entsprechende empirische Wirkungszusammenhänge zwischen der Mediennutzung und den Einstellungen gegenüber der Verwaltung vergeblich. Dies hätte beispielsweise Fragen in der Bevölkerungsbefragung vorausgesetzt, *welche* Medien die Befragten *wie oft* bzw. *wie intensiv* nutzen und *wie glaubwürdig* sie diese Medien einstufen. Kritisch zur Untersuchung von *Grunow/Strüingmann* ist ferner anzumerken, dass sich die Auswahl der untersuchten Zeitungen besser am tatsächlichen Leseverhalten der befragten Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen hätte orientieren sollen. „FAZ“, „Süddeutsche“ und „taz“ als überregionale Zeitungen erfüllen dieses Kriterium potenziell, „Berliner Zeitung“ und „Hamburger Abendblatt“ wohl eher nicht.

Zudem konzentrierten sich die bisherigen Untersuchungen meist nur auf ein oder zwei Untersuchungszeitpunkte. Ob die dabei gefundenen Zusammenhänge Trends oder eher Momentaufnahmen der Verwaltungsbewertung in der Bevölkerung widerspiegeln, kann somit nicht geklärt werden. Die folgende Untersuchung soll daher für mehrere Zeitpunkte im Längsschnitt klären, ob ein Zusammenhang zwischen der Mediennutzung von Menschen einerseits und deren Einstellungen gegenüber der öffentlichen Verwaltung andererseits besteht.

4. Operationalisierung und verwendete Daten

Wie eingangs erwähnt, werden in der vorliegenden Untersuchung Sekundärdaten ausgewertet. So können auf Seiten der Einstellungen zur Verwaltung verschiedene Formen der Operationalisierung genutzt werden. Am häufigsten wird in den verwendeten Daten nach dem „Vertrauen in die Stadt-/Gemeindevverwaltung“ gefragt, in einem Fall explizit nach dem Vertrauen in Beamte. Somit kann überprüft werden, ob die Befragten die Akteure innerhalb der Verwaltung anders beurteilen als die Institution Verwaltung. In einem weiteren Datensatz wurde sich nach den Assoziationen erkundigt, die die Bürger mit dem Begriff „Verwaltung“ haben. Eine Befragung in Ostdeutschland fokussierte darüber hinaus die „Zufriedenheit mit der Verwaltung“ (auch retrospektiv in der ehemaligen DDR).

Zudem kann mit den verwendeten Daten der Zusammenhang zwischen der Mediennutzung und der „bürokratischen Kompetenz“ untersucht werden. Mit der „bürokratischen Kompetenz“ ist das Gefühl einer „gerechten bzw. fairen Behandlung der Bürger durch die Behörden“ gemeint. Diese Kompetenz umfasst die Items „Der Bürger hat viele Möglichkeiten sich gegen die Entscheidungen von Ämtern und Behörden zu wehren“, „Mit einer Behörde sollte man sich besser nicht anlegen, selbst wenn man im Recht ist“ und „In Behörden und Ämtern wird man wie eine Nummer behandelt“. Eine Stärkung der bürokratischen Kompetenz habe eine Verringerung der „Schalterdistanz“, also die „Wahrnehmung der eigenen Rolle beim Behördenkontakt“ (*Derlien/Löwenhaupt* 1997, S. 428), zur Folge. So erwiesen sich die Items des mehrdimensionalen Konstrukts „subjektive bürokratische Kompetenz“ als diejenigen, die am stärksten mit der pauschalen Zufriedenheit mit den Verwaltungskontakten zusammenhängen.

Wie bereits erwähnt, müsste ein „vollständiges“ Design zur Untersuchung der Frage, ob die Mediennutzung die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung beeinflusst, sowohl eine Medieninhaltsanalyse als auch eine umfassende Bevölkerungsbefragung beinhalten. Dabei sollten außer nach der Mediennutzung auch nach der Glaubwürdigkeit und der Wahrnehmung der Berichterstattung über die Verwaltung gefragt werden. Da entsprechende Befragungen bislang nicht vorliegen, müssen sich die Analysen auf die Sekundärdaten beschränken, die sowohl Einstellungen gegenüber der Verwaltung als auch Fragen zur Mediennutzung enthalten (vgl. Tabelle 2).

Grunow/Strüingmann (2008) konnten zeigen, dass die öffentliche Verwaltung in ihren verschiedenen Ausprägungen durchaus in den Medien präsent ist. Nahezu jeder zehnte Beitrag in Tageszeitungen thematisierte die Verwaltung. Überträgt man ihre Erkenntnisse auf Hörfunk und Fernsehen, dann können die folgenden Analysen zumindest Aufschlüsse über den Zusammenhang zwischen der Mediennutzung und den Einstellungen zur Verwaltung geben.⁹

Im Mittelpunkt der hier untersuchten genutzten Medieninhalte stehen die Nachrichten in Tageszeitungen und im Fernsehen. Fernsehnachrichten stellen sowohl in West- als auch in Ostdeutschland die wichtigste TV-Programmsparte dar (vgl. *Frey-Vor/Gebhard/Mohr* 2002, S. 71), werden entsprechend regelmäßig von den meisten Bürgern gesehen und daher in die Untersuchung einbezogen. Die Nachrichten in Tageszeitungen müssen berücksichtigt werden, weil Meldungen über die Kommunalverwaltung vor allem im lokalen Nachrichtenteil der Tageszeitungen erscheinen.

Tabelle 2: Verwendete Daten (in chronologischer Reihenfolge)*

Name der Erhebung	Einstellungen zur Verwaltung	Mediennutzung	Jahr	N
<i>Bewertung der Verwaltung, Assoziation und Zufriedenheit mit Verwaltung</i>				
„Politische Resonanz“ (KSPW)	Bürokratische Kompetenz	Häufigkeit TV-Nachrichten, Häufigkeit politische Berichte in der Zeitung gelesen	1995	2.036
Leben in Ostdeutschland	Zufriedenheit mit Verwaltung, Vergleich Verwaltung heute/ früher	Tageszeitung lesen Häufigkeit TV-Nutzung	1995	1.506
Eurobarometer EB 65.2	Assoziation mit dem Begriff „Verwaltung“	Häufigkeit Nachrichten-nutzung in TV, Radio und Tageszeitung	2006	1.526
<i>Vertrauen in die Verwaltung</i>				
World Values Survey	Vertrauen in Verwaltung	Tageszeitung lesen Häufigkeit TV-Nutzung	1981	1.305
Polit. Einstellungen, polit. Partizipation u. Wählerverhalten in Deutschland (DFG)	Vertrauen in Verwaltung	Häufigkeit TV-Nachrichten sehen, Häufigkeit Lektüre politischer Teil in Tageszeitung	1994	4.114
„Politische Resonanz“ (KSPW)	Vertrauen in Verwaltung, Bürokratische Kompetenz	Häufigkeit TV-Nachrichten sehen, Häufigkeit politische Berichte in der Zeitung gelesen	1996	2.094
World Values Survey	Vertrauen in Verwaltung	Häufigkeit TV-Nutzung	1997	2.028
Politische Einstellungen... (s.o.) (DFG)	Vertrauen in Verwaltung	Häufigkeit TV-Nachrichten sehen (private u. öffentl.-rechtliche), Häufigkeit politische Berichte in Lokal-, überreg. und BILD-Zeitung	1998	3.337
World Values Survey	Vertrauen in Verwaltung	Häufigkeit der Verfolgung von Politik in Nachrichten, Häufigkeit TV-Nutzung	1999	1.953
Citizenship, Involvement, Democracy (CID)	Vertrauen in Verwaltung	Häufigkeit Lektüre politischer Teil in Zeitung, Häufigkeit Politik in TV-Nachrichten sehen	1999	2.968
Politische Einstellungen... (s.o.) (DFG)	Vertrauen in Verwaltung	Häufigkeit der Verfolgung von Politik in Nachrichten, Häufigkeit TV-Nachrichten sehen (private u. öffentl.-rechtliche), Häufigkeit politische Berichte in Lokal-, überreg. und BILD-Zeitung	2002	3.263
European Social Survey (ESS)	Vertrauen in Behördenmitarbeiter/Beamte	Häufigkeit Mediennutzung allgemein, Häufigkeit Nachrichten über Politik in TV, Radio u. Zeitung	2004	2.870
World Values Survey	Vertrauen in Verwaltung	Nutzung von Tages- und Wochenzeitung, Nachrichten in Radio u. TV	2006	1.992
ALLBUS	Vertrauen in Stadt-/ Gemeindeverwaltung	Tageszeitung lesen, Häufigkeit Fernsichtnutzung, Nachrichtenkonsum öffentl. rechtl. & Privat-TV, Häufigkeit Nachrichten im Nachrichtenkonsum öffentl.- rechtl. & Privat-TV	2008	3.404

* Hier sind nur diejenigen Daten aufgeführt, die den Autoren zur Verfügung standen und somit auch analysiert werden konnten.

Die Mediennutzung wurde relativ differenziert abgefragt (vgl. Tabelle 2), auf Seiten der TV-Nutzung ist z.B. eine Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlichen und privat-kommerziellen Sendern möglich. Wie verschiedene Untersuchungen belegen, berichten die Nachrichtensendungen der Privaten deutlich weniger über Politik als die öffentlich-rechtlichen Sender (vgl. Krüger 2009 und Daschmann 2009). Auch gehen die Privatsender in ih-

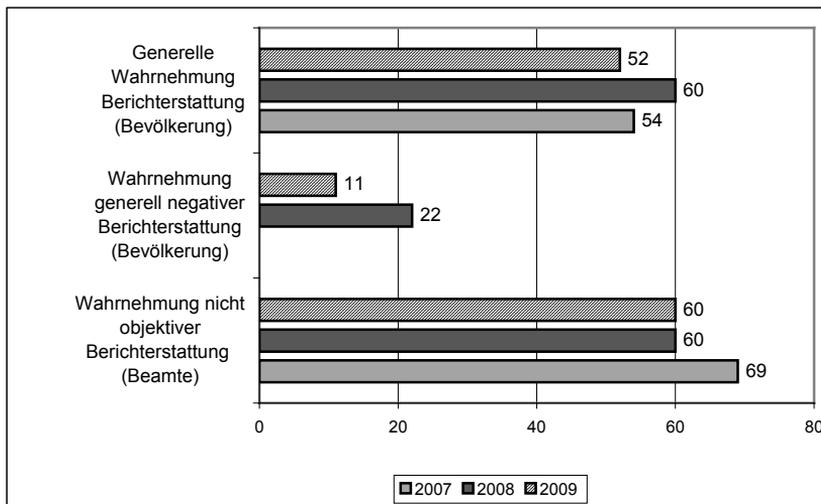
ren politischen Beiträgen deutlich seltener auf die Institutionen des politisch-administrativen Systems ein als ARD und ZDF. Zudem skandalisieren sie das politische Geschehen stärker als die öffentlich-rechtlichen Sender (vgl. *Brettschneider* 2005, S. 703). Es ist daher zu erwarten, dass die Boulevardmedien eher über Skandale in der Verwaltung berichten und dass ihre Nutzung potenziell die Einstellungen zur Verwaltung negativer beeinflusst.¹⁰

5. Ergebnisse

5.1 Allgemeine Wahrnehmung der Medienberichterstattung über die öffentliche Verwaltung in der Bevölkerung

Dass die Medien über die öffentliche Verwaltung berichten, ist die eine, *ob und wie* die Bevölkerung diese Berichterstattung auch wirklich wahrnimmt, eine andere Seite (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Wahrnehmung der Berichterstattung über die Verwaltung



Stichprobengröße der telefonisch befragten Bevölkerung: N = 2.008 (2007); N = 3.112 (2008); N = 3.004 (2009); Beamte: N = 1.045 (2007); N = 1.031 (2008); N = 1.001 (2009).

Anmerkung: Die hier befragten „Beschäftigten des öffentlichen Dienstes“ umfassen Beamte und Angestellte bzw. Tarifangehörige. Die Verteilung war wie folgt: 2007: 497 Beamte, 548 Tarifangehörige; 2008: 488 Beamte, 543 Tarifangehörige; 2009: 466 Beamte, 535 Tarifangehörige.

Quelle: DBB-Befragungen 2007-2009; Fragewortlaut und Kodierung: „Ich habe in der letzten Zeit etwas über den öffentlichen Dienst bzw. die Beamten gehört oder gelesen“ (Zustimmung oder Ablehnung). „Die Medien berichten über den öffentlichen Dienst alles in allem ... (1 „objektiv und neutral“ bis 2 „nicht objektiv und unfreundlich“).

Laut den Befragungen des Deutschen Beamtenbundes geben zwischen 2007 und 2009 50 bis 60 Prozent der Bundesbürger an, dass sie „in letzter Zeit etwas über den öffentlichen Dienst bzw. die Beamten gehört oder gelesen haben“. Zwischen elf Prozent (2009) und 22 Prozent (2008) derjenigen aus der Bevölkerung, die etwas über den öffentlichen Dienst gehört oder gelesen haben, nehmen generell negative Berichte über den öffentli-

chen Dienst wahr. Anders die Beschäftigten im öffentlichen Dienst: Rund zwei Drittel von ihnen nehmen die Berichterstattung über den öffentlichen Dienst als „nicht objektiv und unfreundlich“ wahr.¹¹ Offensichtlich empfinden die Beamten die Berichterstattung über ihr eigenes Berufsfeld deutlich negativer als der Rest der Bevölkerung. Dies ist nicht nur mit der persönlichen Betroffenheit der Beamten zu erklären, sondern auch mit ihrem anderen Erfahrungshintergrund; im Vergleich zur Bevölkerung verfügen sie über ein größeres Maß an unmittelbaren Erfahrungen mit dem Verwaltungshandeln.

Wie bereits erwähnt, können mit den im vorliegenden Beitrag verwendeten Daten keine Kausalzusammenhänge zwischen Mediennutzung und Einstellungen gegenüber der Verwaltung untersucht werden. Wegen der unterschiedlichen Kodierungen sowohl der Medienitems als auch der Items zu den Einstellungen gegenüber der Verwaltung, basieren die folgenden Analysen stattdessen auf bivariate Analysen in Form von Zusammenhängen (Korrelationen) im Zeitverlauf.

5.2 Mediennutzung und Bewertung der öffentlichen Verwaltung

5.2.1 Mediennutzung und die Assoziationen mit der öffentlichen Verwaltung

In den seit Beginn der 1970er-Jahre von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Eurobarometer-Daten wurden 2006 die Bürger nach ihren Assoziationen zu verschiedenen Begriffen befragt. Neben Begriffen wie „Globalisierung“, „Reformen“ oder „Unternehmen“ wurden die Bürger auch mit dem Begriff „Verwaltung“ konfrontiert. Zudem wurde nach dem Nachrichtenkonsum gefragt (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Zusammenhang zwischen der Mediennutzung und der Tendenz der Assoziationen mit Verwaltung in Deutschland

	TV-Nachrichten	Nachrichten in Tageszeitung	Nachrichten im Radio
Assoziationen mit dem Begriff „Verwaltung“	.05n.s.	.10**	.01n.s.

Daten: Eurobarometer 65.2 (2006); N = 1.526; Fragewortlaut und Kodierung: *Assoziationen mit Verwaltung*: „Bitte teilen Sie uns mit, welche Assoziationen Sie haben, wenn Sie an die öffentliche Verwaltung denken?“ (1 „sehr positiv“ bis 4 „sehr negativ“). *Mediennutzung*: „Wie oft schauen Sie Fernschnachrichten?“; „Wie oft lesen Sie den Nachrichtenteil in der Tageszeitung?“; „Wie oft hören Sie Nachrichten im Radio?“ (1 „jeden Tag“ bis 5 „nie“). Dargestellt sind die Korrelationskoeffizienten nach Pearson (zweiseitig). Signifikanzniveau: * = p<.05; ** = p<.01; n.s.: nicht signifikant.

Einzig das Lesen von Nachrichten in der Tageszeitung weist einen signifikanten Zusammenhang mit der Tendenz der Assoziationen zur „Verwaltung“ auf: Je häufiger die Befragten Nachrichten in der Tageszeitung lesen, desto positiver sind ihre Assoziationen mit dem Begriff „Verwaltung“. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Tageszeitungen häufiger als das Fernsehen oder der Hörfunk auch einmal positiv über das (lokale) Verwaltungshandeln berichten, zudem steigt die Zeitungsnutzung mit dem Alter, der formalen Bildung und dem politischen Interesse der Rezipienten. Formal Gebildete und politisch Interessierte sind jedoch für die Stereotypen der Medienberichterstattung weniger anfällig.

5.2.2 Mediennutzung, Zufriedenheit und bürokratische Kompetenz

Eine mit dem Vertrauen in die Verwaltung zusammenhängende Größe stellt die Zufriedenheit mit der Verwaltung dar (vgl. auch Glück 2007, S. 201ff.). Unklar ist in der Forschung aber bislang, ob die Zufriedenheit dem Vertrauen vorgelagert ist, oder ob das Vertrauen die Zufriedenheit beeinflusst.¹² Zusätzlich zur Zufriedenheit mit der Verwaltung wurde in der Befragung „Leben in Ostdeutschland“ (1995) auch eine Frage zur retrospektiven Bewertung der DDR-Verwaltung gestellt (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Zufriedenheit mit der Ost-Verwaltung (aktuell und retrospektiv)

	Zeitungen lesen	Fernsehen, Radio hören	Zusammenhang der Zufriedenheitsitems
Zufriedenheit mit Verwaltung	.11*	.11*	
Zufriedenheit mit Verwaltung (früher besser als heute)	.09**	.06*	.29**
N	1.506		

Daten: Leben in Ostdeutschland (1995). Fragewortlaut und Kodierung: *Zufriedenheit mit Verwaltung*: „Wie zufrieden sind Sie mit der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung?“ (1 „sehr zufrieden“ bis 5 „sehr unzufrieden“). *Zufriedenheit mit Verwaltung früher*: „Und wenn Sie nun bitte einmal fünf Jahre zurückdenken, wie meinten die Zeit zu Beginn des Jahres 1990, waren Sie mit der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung damals zufriedener als heute, hat sich nichts geändert oder sind Sie heute zufriedener als damals?“ (1 „heute zufriedener als damals“ bis 3 „damals war ich zufriedener als heute“). *Mediennutzung*: „Wann haben Sie die folgenden Freizeittätigkeiten das letzte Mal ausgeübt?“ (1 „heute/gestern“ bis 5 „im vergangenen Jahr/oder länger zurückliegend“). Dargestellt sind die Korrelationskoeffizienten nach *Pearson* (zweiseitig). Signifikanzniveau: * = $p < .05$; ** = $p < .01$; n.s.: nicht signifikant.

Offensichtlich hing Mitte der 1990er-Jahre die Zufriedenheit mit der Verwaltung in Ostdeutschland, sowohl aktuell als auch retrospektiv, mit der Mediennutzung zusammen. Hinsichtlich der genutzten Medien ist jedoch kein wesentlicher Unterschied festzustellen: Menschen, die häufiger Tageszeitungen gelesen oder Rundfunk rezipiert haben, waren auch mit der Verwaltung zufriedener. Erneut lässt sich daraus jedoch kein Kausalzusammenhang ableiten. Wahrscheinlicher ist, dass Bildung als eigentliche Steuergröße zu betrachten ist: Mit wachsender Bildung steigt die Nutzung von Nachrichten. Und mit wachsender Bildung steigt auch die Zufriedenheit mit der Verwaltung. Zudem ist zu vermuten, dass die Bewertung der früheren DDR-Verwaltung durch die aktuelle Bewertung der Verwaltung überlagert wird, worauf zumindest der relativ starke hochsignifikante Zusammenhang zwischen den beiden Zufriedenheitsitems ($r = .29$) hindeutet.

Die Rolle der bürokratischen Kompetenz für die Gesamtbeurteilung der Verwaltung wurde bereits bei *Derlien/Löwenhaupt* (1997, S. 426ff.) analysiert. Mit den von ihnen genutzten Daten wird im Folgenden der Zusammenhang mit der Mediennutzung in Deutschland untersucht (vgl. Tabelle 5).

Die Ergebnisse zeigen durchweg, dass Mitte der 1990er-Jahre neben der allgemeinen Bewertung der Verwaltung („Beamte sind freundlich“) auch die bürokratische Kompetenz bzw. das Selbstbewusstsein gegenüber Behörden mit der Mediennutzung zusammenhängt. Dabei ist der Zusammenhang zwischen der Zeitungslektüre und den Einstellungen gegenüber der Verwaltung meist stärker als der Zusammenhang zwischen der Nutzung der Fernsehnachrichten und den Einstellungen gegenüber der Verwaltung. So steigt die individuelle Wahrnehmung, sich gegen die Verwaltung wehren zu können, mit der Häufigkeit der Zeitungslektüre, die Wahrnehmung, als „Nummer“

behandelt zu werden, und die Vorstellung, sich besser nicht mit Behörden anzulegen, sinkt dagegen.

Tabelle 5: Mediennutzung, bürokratische Kompetenz und Bewertung der Verwaltung in Deutschland, 1995 und 1996

	1995		1996	
	Berichte gesehen in ... Zeitung	TV-Nachrichten	Berichte gesehen in ... Zeitung	TV-Nachrichten
<i>Bürokratische Kompetenz</i>				
Bürger kann sich wehren	.07**	.02n.s.	.07**	.02n.s.
Nicht mit Behörden anlegen (auch wenn man im Recht ist)	-.08**	-.02n.s.	-.07**	-.01n.s.
Behandlung als „Nummer“	-.06**	-.03n.s.	-.09**	-.07**
<i>Bewertung Serviceaspekte</i>				
Beamte sind freundlich	.09**	.09**	.07**	.11**
zu lange Bearbeitung von Anträgen	-.01n.s.	-.03n.s.	-.06**	-.04n.s.
Insgesamt zufrieden stellende Arbeit der Verwaltung	.03n.s.	.06**	.05*	.04n.s.
N	2.036		2.097	

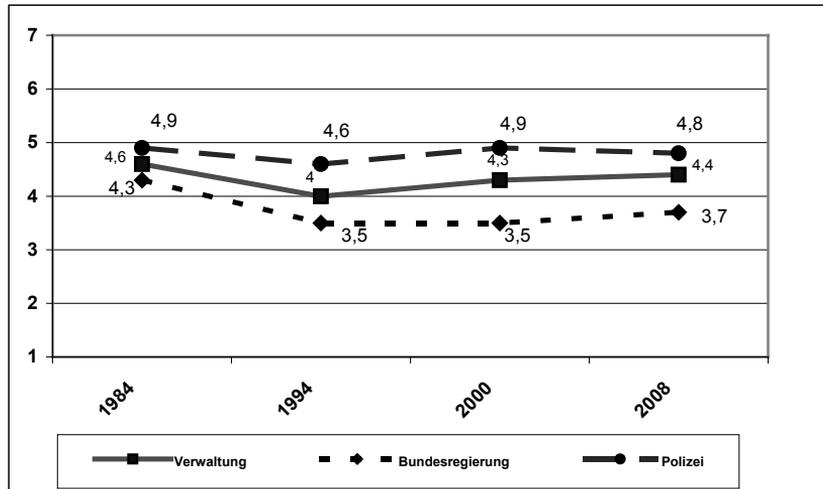
Daten: KSPW 1995 und 1996. Fragewortlaut und Kodierung: Kompetenz- bzw. Bewertungsitems: „Ich habe hier eine Reihe von Aussagen über das Verhalten von Beamten bei Behörden und Ämtern. Wenn Sie nun einmal an Ihre persönlichen Erfahrungen im Umgang mit Behörden und Ämtern denken: Sagen Sie mir bitte zu jeder Aussage, inwiefern Sie dieser Meinung zustimmen.“ (1 „stimme überhaupt nicht zu“ bis 7 „stimme voll und ganz zu“). *Mediennutzung*: „An wie vielen Tagen in der Woche lesen Sie die Berichte über das politische Geschehen in Deutschland und in anderen Ländern in der Zeitung?“ bzw. „An wie vielen Tagen in der Woche sehen Sie Nachrichtensendungen im Fernsehen?“ („an ... Tagen in der Woche“). Dargestellt sind die Korrelationskoeffizienten nach *Pearson* (zweiseitig). Signifikanzniveau: * = $p < .05$; ** = $p < .01$; n.s. = nicht signifikant. Fettdruck: signifikante Werte.

Diese Ergebnisse decken sich mit Erkenntnissen zum Zusammenhang zwischen der Mediennutzung einerseits und dem politischen Kompetenzgefühl von Bürgern („Internal Political Efficacy“) andererseits. Personen mit einem großen politischen Selbstvertrauen meinen, wichtige politische Fragen gut zu verstehen und einschätzen zu können, und sie trauen sich zu, in einer Gruppe, die sich mit politischen Fragen befasst, eine aktive Rolle zu übernehmen. Wer viele politische Informationen aus der Zeitung aufnimmt, hat ein stärkeres politisches Selbstvertrauen als jene, für die die Tageszeitung nur eine unbedeutende politische Informationsquelle darstellt. Die intensivere Art der Auseinandersetzung mit Politik spiegelt sich hier in den Einstellungen zur eigenen Rolle im politischen Prozess wider. Das politische Selbstbewusstsein ist besonders hoch, wenn die Zeitung zu Informationszwecken genutzt wird, es ist dagegen eher gering, wenn Zeitungen primär zur Unterhaltung gelesen werden (vgl. *Vetter/Brettschneider 1998*).

5.2.3 Mediennutzung und Vertrauen in die Verwaltung

Vertrauen in die Verwaltung ist ein in der internationalen Forschung bislang verhältnismäßig wenig bearbeitetes Forschungsfeld. Nur wenige Arbeiten beschäftigten sich mit den das Vertrauen beeinflussenden Faktoren (*van de Walle 2007*) oder mit dem langfristigen Vergleich (*van de Walle/van Roosbroek/Bouckaert 2008*). In Deutschland liegen bislang nur zu einzelnen Zeitpunkten detailliertere Erkenntnisse vor (*Rölle 2009* und *Gabriel 2009*). In Abbildung 4 wird das Vertrauen in die Verwaltung im Vergleich zum Vertrauen in zwei andere Institutionen der Exekutive dargestellt, nämlich der parteienstaatlichen Institution „Bundesregierung“ und der rechtsstaatlichen Institution „Polizei“.

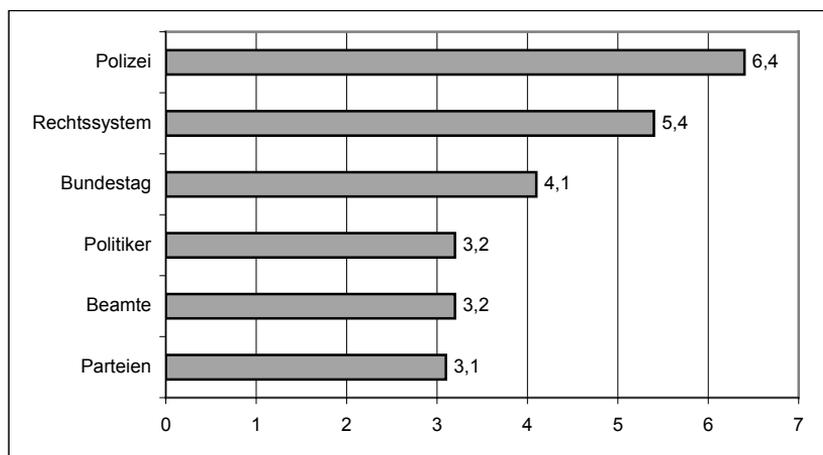
Abbildung 4: Vertrauen in Verwaltung, Polizei und Regierung



Quellen: ALLBUS 1984, 1994, 1996, 2000 und 2008; Mittelwerte. Fragewortlaut und Kodierung: „Sagen Sie mir bitte bei jeder Einrichtung oder Organisation, wie groß das Vertrauen ist, das Sie ihr entgegenbringen“ (1 „überhaupt kein Vertrauen“ bis 7 „sehr großes Vertrauen“).

Das Vertrauen in die Verwaltung erweist sich über die 24 Jahre hinweg als relativ stabile Größe. Dabei liegt das Vertrauen in die Verwaltung geringfügig unter dem Vertrauen in die Polizei, aber deutlich über dem Vertrauen in die Bundesregierung (vgl. auch gegenüber anderen Institutionen des politischen Systems *Rölle* 2009). Allerdings ist das Vertrauen in Beamte ähnlich schwach ausgeprägt, wie das in Politiker oder in die politischen Parteien (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Vertrauen in Institutionen und Personen, 2004



Quelle: European Social Survey (ESS) 2004; (N=2.608 bis 2.857); Mittelwerte. Fragewortlaut und Kodierung: „Bitte sagen Sie zu mir jeder öffentlichen Einrichtung oder Personengruppe, die ich Ihnen vorlese, wie sehr Sie persönlich jeder einzelnen von ihr vertrauen“ (0 „vertraue überhaupt nicht“ bis 10 „vertraue voll und ganz“).

Inwiefern hängt das Vertrauen in die Beamten mit der Mediennutzung zusammen? Nach *Grunow/Strüingmann* (2008, S. 129) konzentriert sich eine Vielzahl der medialen Kritik auf die Beamten. Wie bereits bei der Untersuchung der bürokratischen Kompetenz, zeigt sich auch bei der Frage nach dem Vertrauen in Beamte der stärkste Zusammenhang mit der Lektüre der Tageszeitung. Je häufiger Zeitung gelesen und der Politikteil der Zeitung genutzt wird, desto größer ist das Vertrauen in Beamte (vgl. Tabelle 6). Ein Zusammenhang zwischen der Nutzung des Radios oder des Fernsehens und dem Vertrauen in die Staatsdiener besteht hingegen nicht.

Tabelle 6: Zusammenhang zwischen Mediennutzung und Vertrauen in Beamte in Deutschland, 2004

	r
Durchschnittliche Fernsehdauer	-.02n.s.
Regelmäßig Nachrichten im TV sehen	-.03n.s.
Durchschnittliches Radiohören	-.01n.s.
Regelmäßig Nachrichten im Radio hören	-.03n.s.
Durchschnittliches Lesen der Tageszeitung	.06**
Regelmäßiges Lesen des Politikteils der Tageszeitung	.04*
N	2.866

Daten: 2004: ESS (N=2.870). Fragewortlaut und Kodierung: *Mediennutzung* „Wie viel Zeit verbringen Sie an einem gewöhnlichen Werktag insgesamt damit, Fernsehen zu schauen (bzw. Radio zu hören / Zeitung zu lesen“)? (1 „weniger als ½-Stunde am Tag“ bis 7 „mehr als 3 Stunden am Tag“) „Und wie viel dieser Zeit bringen Sie damit, sich Sendungen über Politik und aktuelle politische Ereignisse anzusehen?“ *Vertrauen in Beamte*: „Bitte sagen Sie zu mir jeder öffentlichen Einrichtung oder Personengruppe, die ich Ihnen vorlesen, wie sehr Sie persönlich jeder einzelnen von ihr vertrauen“ (Beamte: 0 „vertraue überhaupt nicht“ bis 10 „vertraue voll und ganz“). Dargestellt sind die Korrelationskoeffizienten nach *Pearson* (zweiseitig). Signifikanzniveau: * = $p < .05$; ** = $p < .01$; n.s.: nicht signifikant. Fettdruck: signifikante Werte

Abschließend soll nun der Zusammenhang zwischen der Mediennutzung und dem Vertrauen in die Verwaltung auf der Basis von elf zwischen 1981 und 2008 durchgeführten Umfragen im Längsschnitt betrachtet werden. Wie Tabelle 7 zeigt, wurden im Untersuchungszeitraum nur wenige Fragen mit einem über die Zeit gleichbleibenden Wortlaut gestellt. Zudem finden sich zahlreiche nicht-signifikante Zusammenhänge. Trotz der schmalen Datenlage zeigen die Ergebnisse, dass eine häufige Mediennutzung in der Regel mit einem höheren Verwaltungsvertrauen einhergeht (Ausnahmen: 1981 und 1999/1). Dies betrifft sowohl die allgemeine Nutzung von Zeitung und Fernsehen, das allgemeine Verfolgen der politischen Nachrichten und die Häufigkeit des allgemeinen Nachrichtenkonsums im Fernsehen, als auch die spezifische Nutzung von Lokalzeitungen.

Tabelle 7: Zusammenhang zwischen Mediennutzung und Vertrauen in die Verwaltung in Deutschland, 1981-2008

	1981	1994	1995	1996	1997	1998	1999/1	1999/2	2002	2006	2008
Nachrichten über Politik verfolgen	-	-	-	-	-	-	-	-	.13**	-	-
<i>Zeitung</i>											
Regelmäßige Zeitungslektüre	-.07**	-	-	-	-	-	-	-	-	.03n.s.	.03n.s.
Häufigkeit Lektüre polit. Teil in Zeitung	-	.05**	.08**	.04n.s.	-	-	-.13**	-	-	-	-
Häufigkeit Lektüre polit. Teil in Lokalzeitung	-	-	-	-	-	-	.02n.s.	-	.06**	-	-
Häufigkeit Lektüre polit. Teil in überregionaler Zeitung	-	-	-	-	-	-	.02n.s.	-	.03n.s.	-	-
Häufigkeit Lektüre BILD-Zeitung	-	-	-	-	-	-	.03n.s.	-	.02n.s.	-	-
<i>Fernsehen</i>											
Häufigkeit Fernsehnutzung allgemein	-.08**	-	-	-	-.02n.s.	-	-	-	-	-	.04*
Häufigkeit Nachrichtenkonsum TV *	-	.05**	.11**	.10**	-	-	-.05**	-	-	-	-
Nachrichtenkonsum öffentl. rechtl. TV	-	-	-	-	-	.02n.s.	-	-	.03n.s.	-	-.05*
Nachrichtenkonsum Privat-TV	-	-	-	-	-	.01n.s.	-	-	-.01n.s.	-	.01n.s.
N	1.297	4.114	2.036	2.085	2.026	3.337	2.695	1.947	3.263	937	2.335

Daten: VVS: 1981, 1997, 1999/2 und 2006; DFG: 1994, 1998 und 2002; KSPW: 1995, 1996; CID: 1999/1; ALLBUS: 2008; Eingeklammerte Werte (1998) beruhen auf Panelbefragung. * 1994: Häufigkeit politische Sendungen im TV, 1995: Vertrauen ins Arbeitsamt. Kodierung „Vertrauen in die Verwaltung“: 1 „vertraue überhaupt nicht“ bis 5, 7 oder 11 „vertraue voll und ganz“; *Ausnahmen*: 1981 und 1997: 1 „vertraue voll und ganz“ bis 4 „vertraue überhaupt nicht“; Kodierung „Mediennutzung“: „Zeitungslektüre regelmäßig“ (1981) und „Nachrichtenkonsum öffentl.-rechtl. TV (2008) 1 „ja“ und 2 „nein“; „Nachrichten über Politik verfolgen“, „Häufigkeit Tageszeitung lesen“, „Nachrichtenkonsum TV allgemein“, (in Tagen pro Woche bzw. Stunden pro Tag; 1 „weniger als 1 h“ bis 5 „mehr als 4 h täglich; *Ausnahmen*: 1999(1): 1 „täglich“ bis 5 „nie“, und 2008: TV-Nutzung allgemein 1 „an 7 Tagen die Woche“ bis 7 „an 1 Tag der Woche“. Dargestellt sind die Korrelationskoeffizienten nach *Pearson* (zweiseitig). Signifikanzniveau: * = $p < .05$; ** = $p < .01$; n.s. = nicht signifikant. Fettdruck: signifikante Werte; – Item wurde nicht abgefragt.

6. Fazit und Ausblick

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland scheint in Teilen der Bevölkerung ein negatives Image zu haben, woher diese schlechte Beurteilung kommt, ist eher unklar. Manche Beobachter sprechen von Stereotypen, wie dem „faulen Beamten“, der im kollektiven Gedächtnis der Bevölkerung haften bleibt, andere schreiben den Beamten selbst eine Mitschuld zu und wiederum andere haben die Medien und ihre negative Berichterstattung als Hauptschuldige für die Behördenkritik identifiziert.¹³

Die in diesem Zusammenhang den Medien zugeschriebene Rolle ist zwar plausibel, empirisch aber nicht belegt. Sie wurde in der (verwaltungs-)wissenschaftlichen Literatur bislang nahezu völlig ausgeblendet. Die wenigen Ausnahmen basieren meist auf Bevölkerungsumfragen, haben aber weder die Mediennutzung noch die Medienberichterstattung untersucht.

Auch im vorliegenden Beitrag konnte aufgrund der verwendeten Sekundärdaten nur ein sehr eingeschränktes Untersuchungsdesign verwendet werden. Zentrale Untersuchungsfrage war, welcher Zusammenhang zwischen der Mediennutzung und den Einstellungen gegenüber der öffentlichen Verwaltung besteht. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Vor allem die häufige Lektüre der Tageszeitung geht mit Vertrauen in die Verwaltung einher. Dass sich die Medienberichterstattung negativ auf die Bevölkerungswahrnehmungen auswirkt, wie es in der Literatur vielfach behauptet wird, lässt sich anhand der hier durchgeführten Analysen nicht belegen. Die bei *Grunow/Strüingmann* (2008; vgl. Kapitel 3.2) überwiegend negative Berichterstattung über die öffentliche Verwaltung wird von den Befragten entweder nicht wahrgenommen oder beeinflusst die Einstellungen gegenüber der Verwaltung nicht oder nur wenig. Möglicherweise sind hier die direkten, unmittelbaren Erfahrungen der Bürger mit der Verwaltung ausschlaggebender als die medienvermittelten Wahrnehmungen.
2. Außer beim Vertrauen bestehen auch bei anderen verwaltungsbezogenen Einstellungen Zusammenhänge mit der Mediennutzung. Dazu gehören neben der Zufriedenheit mit bzw. der allgemeinen Bewertung der Verwaltung auch die bürokratische Kompetenz bzw. das Selbstbewusstsein gegenüber der Verwaltung. Auch hier geht die regelmäßige Nutzung der Tageszeitung mit positiveren Einstellungen gegenüber der Verwaltung einher. Dabei ist es wahrscheinlich, dass die Bildung der Rezipienten eine entscheidende Rolle spielt: Je höher die formale Bildung, desto eher wird der Nachrichtenteil der Tageszeitung gelesen. Und gleichzeitig finden sich bei höherer Bildung auch positivere Einstellungen gegenüber der Verwaltung.

Die inhaltlich nach wie vor offene Frage nach dem Einfluss der Medienberichterstattung auf die Einstellungen der Bürger gegenüber der Verwaltung wird nur dann beantwortet werden können, wenn künftig einige methodische und konzeptionelle Probleme gelöst werden:

1. Es werden systematische Inhaltsanalysen der Medienberichterstattung über verschiedene Ebenen und verschiedene Akteure der Verwaltung benötigt. Nur durch eine möglichst breite Erfassung des Medienimages „der“ Verwaltung über die Zeit hinweg lässt sich der Ausgangspunkt der Wirkungsvermutungen – die Medienberichterstattung – valide abbilden. Bisherige Studien liefern in der Regel nur punktuelle Eindrücke.
2. Repräsentative Bevölkerungsumfragen, die sich mit dem Bevölkerungsimagen „der“ Verwaltung beschäftigen, müssen differenzierte Fragen zu Art und Umfang der Mediennutzung enthalten. Dabei ist auch nach der wahrgenommenen Glaubwürdigkeit der Medienberichterstattung über die Verwaltung zu fragen. Solche Untersuchungen fehlen im Kontext der öffentlichen Verwaltung jedoch ebenso, wie in anderen Kontexten der Vertrauensforschung (zum Problem der Messung des Medieneinflusses in der Vertrauensforschung vgl. *Gabriel/Schöllhammer* 2009, S. 425). Die präzise Erfassung der Mediennutzung ist jedoch nötig, weil sie das Bindeglied zwischen der Medienberichterstattung einerseits und den Bevölkerungswahrnehmungen und -einstellungen andererseits darstellt.
3. Auch die Operationalisierung der Einstellungen gegenüber der Verwaltung ist verbesserungsbedürftig. Wie gezeigt wurde, fehlen weitgehend Standardfragen zur Wahrnehmung der sowie zum Vertrauen in die Verwaltung. Darauf beruhende Daten im Zeitverlauf wären jedoch nötig, um auch konzeptionell den Zusammenhang zwischen verschiedenen Einstellungen gegenüber der Verwaltung besser klären zu können. Bezogen auf Wirtschaftsunternehmen wird beispielweise unter Reputation das Image eines Unternehmens plus das ihm von den relevanten Anspruchsgruppen entgegengebrachte Unterstützungspotenzial (Vertrauen) verstanden. Zu den Anspruchsgruppen

zählen u.a. die Kunden, die Mitarbeiter, die Lieferanten, die Anteilseigner, die Journalisten, die Anwohner sowie die Politiker. Dabei setzt sich die Gesamtreputation aus verschiedenen Reputationsdimensionen zusammen, die von unterschiedlichen Anspruchsgruppen als unterschiedlich wichtig eingestuft werden: die Finanz- und Ertragskraft des Unternehmens, seine Produkte und Services, sein Management, seine Strategie, seine Arbeitgeberattraktivität und sein ethisches Verhalten (vgl. *Brettschneider/Bihler* 2009). Es ist sehr wahrscheinlich, dass auch die Einstellungen gegenüber der Verwaltung ähnlich vielschichtig sind. Von der Erfassung dieser Vielschichtigkeit sind wir jedoch noch weit entfernt.

Erst die Kombinationen entsprechender Erhebungen wird uns in die Lage versetzen, die vielen offenen Fragen zum „natürlichen Spannungsverhältnis“ (*von Hase* 1979, S. 44) zwischen den Medien und der öffentlichen Verwaltung zu beantworten. Dabei ist sicher auch die von *Scheuch* (1979, S. 66) beschriebene – zwar plausible, aber empirisch ebenfalls nicht bestätigte – Differenzierung für die weitere Forschung hilfreich: Demnach hängt die Zufriedenheit mit der Verwaltung von den persönlichen Erfahrungen der Bürger mit ihr ab, während die Vorstellungen über Redlichkeit und Objektivität der Behörde von der Medienberichterstattung abhängt. Welche Wahrnehmung sich dann jeweils im Antwortverhalten der Bürger durchsetzt – die direkte oder die massenmedial vermittelte Wahrnehmung –, dürfte vom konkreten Fragewortlaut in den Umfragen und von den aktuellen Zeitumständen abhängen.

Als Fazit bleibt vorerst nur festzuhalten: Auch wenn die Wahrnehmung der Medienberichterstattung durch die Bevölkerung vermutlich eher diffus ist, der Einfluss auf die Einstellungen gegenüber der Verwaltung nicht direkt verläuft und im Ergebnis die Wahrnehmung des „verwaltungsbezogenen Bildes“ bei der Bevölkerung objektiv „falsch“ ist: „Es kann handlungsleitend werden und ist deshalb beachtenswert“ (*Grunow* 2003, S. 165). Vergleichbar zu anderen Institutionen muss es daher im Interesse der öffentlichen Verwaltung liegen, zu erfahren, wie die Medien über sie berichten und wie die Öffentlichkeit über sie denkt. Nur auf der Basis einer solchen Analyse lässt sich die Kommunikation von Verwaltungseinheiten planen, umsetzen und evaluieren. Und ein solches Kommunikations-Management ist wichtig, um die eigene Reputation auszubauen und zu sichern.

Anmerkungen

- 1 Dass diese Bewertungen keine „Eintagsfliegen“ sind, zeigen entsprechende Zahlen bereits 30 Jahre zuvor bei *Geisler* (1979) bzw. *Scheuch* (1979).
- 2 Nach *Grunow/Strümgmann* (2008) beruht die Kritik an der Bürokratie auf Stereotypen, also starren Sichtweisen, die von vorneherein festgelegt sind und in der Regel nicht verändert werden. Die Stereotypen erfüllen dabei eine Art Filterfunktion, welche den Individuen dabei hilft, diejenigen Informationen „auszusieben“, die den Stereotypen widersprechen.
- 3 Wohl wissend, dass die Begriffe „(öffentliche) Verwaltung“, „Bürokratie“ und „Behörde“ nicht das Gleiche meinen, werden sie im vorliegenden Beitrag dennoch synonym verwendet. Grund dafür ist, dass es um die Beziehung der Bürger zur Verwaltung geht. Da die Bevölkerung zwischen den Begriffen nicht unterscheidet (vgl. *Grunow/Strümgmann* 2008, S. 124), wird hier ebenfalls nicht entsprechend differenziert (vgl. die gleiche Problematik in der angelsächsischen Literatur bei der Unterscheidung der Begriffe „public services“, „civil service“ und „public administration“).
- 4 Zur Häufigkeit bzw. zur Intensität von Gesprächen über die öffentliche Verwaltung im sozialen Umfeld der Bürger liegen bislang leider keine Daten vor.

- 5 Allerdings sind die Verwaltungen an verschiedenen Stellen auch zur Verschwiegenheit verpflichtet, was eine Zusammenarbeit mit den lokalen Medien vor Ort manchmal erschwert (vgl. *Machura* 2005, S. 123ff.)
- 6 Dabei wurden die drei überregionalen Zeitungen Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), die Süddeutsche Zeitung (SZ) und die taz, sowie das Hamburger Abendblatt und die Berliner Zeitung (BZ) inhaltsanalytisch ausgewertet. Von den 1.740 Artikeln, welche die öffentliche Verwaltung thematisierten, wurde eine Stichprobe von 174 Artikeln zur weiteren Untersuchung gezogen.
- 7 Bei der in Nordrhein-Westfalen durchgeführten Vorstudie „Bürger und Verwaltung“ wurden 150 Personen mündlich und 1.493 Personen online befragt (näheres dazu siehe *Grunow/Strüingmann* 2008, S. 125 ff.)
- 8 Da Artikel im Lokalteil der Zeitung überdurchschnittlich häufiger gelesen werden als Artikel anderer Ressorts, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Verwaltung vor allem als die Kommunalverwaltung wahrgenommen wird. – Die Länderebene ist in 31% der Artikel, Bund- und EU-Ebene waren in 12% bzw. 9% Thema der Berichterstattung. Hauptgegenstand der Berichterstattung waren die Modernisierungsmaßnahmen der öffentlichen Verwaltung (40%).
- 9 Die Auswahl der untersuchten Medien beschränkt sich auf die Medien Fernsehen, Hörfunk und Zeitungen. Auch wenn die Nutzung des Internets – auch beim Nachrichtenkonsum – eine immer wichtigere Rolle spielt, wurde die Internetnutzung aufgrund des langfristigen Vergleichs ausgeschlossen. Mit den drei untersuchten Medien sind rund 85% der durchschnittlichen Mediennutzung abgedeckt (vgl. *van Eimeren/Ridder* 2001, S. 547).
- 10 Zur Beeinflussung der politischen Einstellungen aufgrund von Skandalen in der Medienberichterstattung vgl. *Wolling* (2001).
- 11 Außerdem zeigt sich, dass sowohl die Befragten des öffentlichen Dienstes im Osten gegenüber denen im Westen als auch die befragten Beamten gegenüber den Angestellten die Berichterstattung negativer wahrnehmen. Über die Signifikanz der forsa-Daten kann wegen der nicht vorhandenen Datenverfügbarkeit keine Aussage getroffen werden.
- 12 *Bouckaert/van de Walle* (2001) schlagen eine Zweiteilung des Vertrauens vor. Das a-priori-Vertrauen beeinflusst die individuelle Wahrnehmung der Verwaltungsleistung, während das a-posteriori-Vertrauen eine Konsequenz der individuellen Leistungsbeurteilung darstellt.
- 13 *Grunow/Strüingmann* (2008, S. 126) weisen darauf hin, dass möglicherweise die Beamten bzw. die Behördenstruktur selbst zum ambivalenten Bild der Verwaltung in der Öffentlichkeit beitragen. So sagten in einer Befragung von Verwaltungspersonal in Nordrhein-Westfalen die Mehrheit der Befragten, dass sie ihre Behörde – auch nach 10 Jahren Neuen Steuerungsmodells – noch immer als hierarchisch wahrnehmen, die sich zudem nicht ausreichend in eine Dienstleistungsverwaltung verwandelt hat.

Literatur

- Ahlers, Conrad/Braun, Gerhart R./Elias, Dietrich/von Hase, Karl-Günther/Krause, Alfred/Scheuch, Erwin K.*, 1979: Der öffentliche Dienst und die Medien, Bonn: Godesberger Taschenbuch Verlag.
- Brettschneider, Frank*, 2005: Massenmedien und politische Kommunikation, in: *Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard* (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, München/Wien: Oldenbourg-Verlag, S. 687-725.
- Brettschneider, Frank/Bihler, Ulrich*, 2009: Führungskräftekommunikation, Reputation und Themen-Management, in: *Dörfel, Lars* (Hrsg.), Führungskommunikation: Dialoge. Kommunikation im Wandel – Wandel in der Kommunikation, Berlin: scm, S. 57-77.
- Brettschneider, Frank/Rettich, Markus*, 2006: Europe: A Lack of Democracy or a Lack of Information? in: *Marcinkowski, Frank/Meier, Werner A./Trappel, Josef* (Hrsg.), Medien und Demokratie. Europäische Erfahrungen/Media and Democracy. Experiences from Europe, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag, S. 141-159.
- Brettschneider, Frank/Rettich, Markus*, 2008: „100 Tage Medien-Schonfrist“? Regierungen in der Medienberichterstattung nach Bundestagswahlen, in: *Tenscher, Jens/Batt, Helge* (Hrsg.), 100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 73-89.
- Cappella, Joseph N./Hall Jamieson, Kathleen*, 1997: Spiral of Cynicism: The Press and the Public Good, Oxford: Oxford University Press.

- Daschmann, Gregor*, 2009: Qualität der Fernsehnachrichten: Dimensionen und Befunde, in: *Media Perspektiven* 5/2009, S. 257-266.
- DBB (Deutscher Beamtenbund)*, 2007: Bürgerbefragung öffentlicher Dienst. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen. Forsa Umfrage.
- DBB (Deutscher Beamtenbund)*, 2008: Bürgerbefragung öffentlicher Dienst. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen. Forsa Umfrage.
- DBB (Deutscher Beamtenbund)*, 2009: Bürgerbefragung öffentlicher Dienst. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen. Forsa Umfrage.
- Dehnhard, Albrecht*, 1987: Spott, Angst und Vertrauen. Beunruhigungen über Demokratie und Bürokratie und der Beitrag der politischen Bildung zu ihrer Überwindung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B15/1987, S. 3-14.
- Derlien, Hans-Ulrich/Löwenhaupt, Stefan*, 1997: Verwaltungskontakte und Institutionenvertrauen, in: *Wollmann, Helmut* u.a. (Hrsg.), *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 417-472.
- Ehrenberg, Maria/Hake, Sabine*, 2008: Die Alten bleiben der Lokalzeitung treu, in: *Medientrend* 45/2008. http://www.mlz.uni-koeln.de/assets/files/Medientrends/Medientrend_45_2008%281%29.pdf
- Feick, Jürgen/Mayntz, Renate*, 1982: Bürger im bürokratischen Staat: Repräsentative Beurteilungen und Handlungseinschätzungen, in: *Die Verwaltung* 4/82, S. 409-434.
- Frey-Vor, Gerlinde/Gerhard, Heinz/Mohr, Inge*, 2002: Mehr Unterschiede als Annäherung? Informationsnutzung von Ost- und Westdeutschen: Erwartungen und Einstellungen, in: *Media-Perspektiven* 2/2002, S. 70-76.
- Gabriel, Oscar W.*, 1993: Institutionenvertrauen im vereinigten Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B43/93, S. 3-12.
- Gabriel, Oscar W.*, 2005: Politische Einstellungen und politische Kultur, in: *ders./Holtmann, Everhard* (Hrsg.), *Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Aufl. München/Wien: Oldenbourg Verlag, S. 457-522.
- Gabriel, Oscar W.*, 2009: Verwaltungsvertrauen und Demokratie, in: *König, Klaus/Kropp, Sabine* (Hrsg.), *Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur*. Speyerer Forschungsberichte 263. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Gabriel, Oscar W./Schöllhammer, Lisa*, 2009: Warum die Deutschen ihren Abgeordneten nicht mehr vertrauen als dem Bundestag, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2/2009, S. 414-430.
- Gabriel, Oscar W./Vetter, Angelika*, 1999: Politische Involvierung und politische Unterstützung im vereinigten Deutschland – Eine Zwischenbilanz, in: *Plasser, Fritz* u.a. (Hrsg.), *Wahlen und politische Einstellungen in Deutschland und Österreich*, Frankfurt/New York: Peter Lang Verlag, S. 191-239.
- Geisler, Jürgen*, 1979: Folgen des Bürokratismus. Einstellungen der Wahlbevölkerung zur öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Planungsgruppe beim Oberbürgermeister.
- Glück, Michael*, 2007: *Vertrauen und Legitimation durch Bürgerzufriedenheit*. Diss. Universität St. Gallen, Bern: Haupt Verlag.
- Greiffenhagen, Martin/Greiffenhagen, Sylvia*, 1992: Angst, Entfremdung, Aggression: Formen und Quellen politischer Anomie, in: *Fritsch, Alexander* (Hrsg.), *Warum versagt unsere Politik? Leistungsgrenzen politischer Institutionen in Deutschland*, München: Olzog, S. 111-122.
- Grunow, Dieter*, 2003: Die Verwaltung im Spiegel von Bürgerumfragen: die Bedeutung unterschiedlicher Rollen und Erfahrungen, in: *Grunow, Dieter* (Hrsg.), *Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Zwischen Ärmelschonern und E-Government*, Münster: Aschendorff, S. 143-166.
- Grunow, Dieter/Strüngmann, Daniela*, 2008: Bürokratiekritik in der öffentlichen Meinung: Impulse für Verwaltungsreformen, in: *der moderne staat* 1, S. 121-140.
- Jarass, Hans D.*, 1986: Öffentliche Verwaltung und Presse, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 15, S. 721-727.
- Kampen, Jarl K./van de Walle, Steven/Bouckaert, Geert*, 2006: Assessing the relation between satisfaction with public service delivery and trust in government, in: *Public Performance & Management Review* 29, S. 387-404.
- Kepplinger, Hans Mathias*, 1993: Medien und Politik. Fünf Thesen zu einer konflikthaltigen Symbiose, in: *Bertelsmann Briefe* 129, S. 20-23.

- Kepplinger, Hans Mathias*, 1998: Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft, Freiburg/München: Alber.
- Klages, Helmut/Schäfer, Peter/Schmittel, Wolfram*, 1983: Kontakt zum Bürger als Verwaltungsleistung. Bericht über die Publikumsbefragung Philippsburg 1982. Speyerer Arbeitsheft 48, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Krüger, Udo Michael*, 2009: InfoMonitor 2008: Fernsehnachrichten bei ARD, ZDF, RTL und Sat.1. Themen, Ereignisse und Akteure in der Nachrichtenberichterstattung, in: *Media Perspektiven* 2/2009, S. 201-222.
- Machura, Stefan*, 2005: Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Oberreuter, Heinrich*, 1987: Wirklichkeitskonstruktion und Wertwandel. Zum Einfluß der Massenmedien auf die politische Kultur, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B27, S. 17-29.
- Robinson, Michael J.*, 1976: Public affairs television and the growth of political malaise: The case of „The Selling of the Pentagon“, in: *American Political Science Review* 70, S. 409-432.
- Röber, Manfred/Boeker-Woehlert, Antja*, 1990: Die öffentliche Verwaltung im Spiegel der Presse. FH für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege Berlin.
- Rölle, Daniel*, 2009: Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Zwischen Systemstabilität und Modernisierungsdruck, in: *der moderne Staat* 1, S. 219-242.
- Ronneberger, Franz*, 1983: Das Syndrom der Unregierbarkeit und die Macht der Medien, in: *Publizistik* 28, S. 487-511.
- Scheuch, Erwin K.*, 1979: Sich Gehör verschaffen – ein dringendes Interesse für den öffentlichen Dienst, in: *Ahlers, Conrad/Braun, Gerhart R./Elias, Dietrich/von Hase, Karl-Günther/Krause, Alfred/Scheuch, Erwin K.*: Der öffentliche Dienst und die Medien, Bonn: Godesberger Taschenbuch Verlag, S. 49-70.
- Smith, Eliot R./Mackie, Diane M.*, 1995: Social Psychology, New York: Worth Publications.
- van de Walle, Steven/Roosbroek, Steven van/Bouckaert, Geert*, 2008: Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline, in: *International Review of Administrative Sciences* 74, S. 45-62.
- van de Walle, Steven*, 2007: Determinants of confidence in the civil service: An international comparison, in: *Schedler, Kuno/Proeller, Isabella* (Hrsg.), *Cultural aspects of public management reforms*, Amsterdam: Elsevier, S. 171-201.
- van Eimeren, Birgit/Ridder, Christa-Maria*, 2001: Trends in der Nutzung und Bewertung der Medien 1970 bis 2000, in: *Media-Perspektiven* 11/2001, S. 538-553.
- Vetter, Angelika/Brettschneider, Frank*, 1998: Mediennutzung, politisches Selbstbewußtsein und politische Entfremdung, in: *Rundfunk und Fernsehen* 46, S. 463-479.
- von Hase, Karl-Günter*, 1979: Der öffentliche Dienst und die Medien – wo liegt das Problem?, in: *Ahlers, Conrad/Braun, Gerhart R./Elias, Dietrich/von Hase, Karl-Günther/Krause, Alfred/Scheuch, Erwin K.*: Der öffentliche Dienst und die Medien, Bonn: Godesberger Taschenbuch Verlag, S. 29-48.
- Wolling, Jens*, 1999: Politikverdrossenheit durch Massenmedien? Der Einfluss der Medien auf die Einstellungen der Bürger zur Politik, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wolling, Jens*, 2001: Skandalberichterstattung in den Medien und die Folgen für die Demokratie. Die Bedeutung von Wahrnehmung und Bewertung der Berichterstattung für die Einstellung zur Legitimität des politischen Systems, in: *Publizistik* 46, S. 20-36.
- Zubayr, Camille/Geese, Stefan*, 2009: Die Informationsqualität der Fernsehnachrichten aus Zuschauer-sicht, in: *Media Perspektiven* 4/2009, S. 158-173.

Anschriften der Autoren

Dr. Daniel Rölle, M.A., Lehrstuhl für Soziologie der Organisation, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Straße 2,
E-Mail: roelle@dhw-speyer.de

Prof. Dr. Frank Brettschneider, Lehrstuhl für Kommunikationswissenschaft, insb. Kommunikationstheorie, Universität Hohenheim, Fruwirthstraße 46, 70599 Stuttgart
E-Mail: frank.brettschneider@uni-hohenheim.de

Susanne K. Schmidt

Gefangen im „lock in“? Zur Pfadabhängigkeit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

Zusammenfassung

Der Aufsatz behandelt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den Grundfreiheiten von Waren, Dienstleistungen, Arbeitnehmern und Niederlassungen aus politikwissenschaftlicher Sicht. Die ursprünglich für die Warenverkehrsfreiheit entwickelte Rechtsprechung hat einen pfadabhängigen Prozess in Gang gesetzt, der zu einer Übertragung auf die anderen Bereiche führte. Die in der Rechtsprechung zum Warenhandel gefundene Antwort auf die zunehmende Nachfrage, transnationale Wirtschaftsaktivität auch über nationale Regulierungsunterschiede hinweg zu ermöglichen, hat dort aber erhebliche re-distributive Konsequenzen. Dafür ist die Dienstleistungsrichtlinie ein prominentes Beispiel. Aufgrund der gerichtlich getroffenen Vorentscheidungen konnte deren ursprünglich vorgesehene Herkunftslandprinzip trotz des großen politischen Widerstands im Legislativprozess nicht wesentlich abgeändert werden. Bei den anderen Grundfreiheiten ergeben sich vergleichbare Verteilungswirkungen.

Schlagerworte: Europäischer Gerichtshof; Pfadabhängigkeit; Binnenmarkt; Grundfreiheiten

Abstract

Being „locked in“? The Path-Dependence of the Jurisprudence of the European Court of Justice

The article analyzes the case law of the European Court of Justice to the free movement of goods, services, workers and establishment from a political science perspective. The judicial interpretation originally established for the free movement of goods has led to a path-dependent process that resulted in a transfer to the other freedoms. However, the answer found for the freedom of goods on how to combine increasing transnational economic activity with persisting national regulations leads to significant redistributive consequences in these other realms. The services directive is a case in point. Given the existing case law, the country of origin principle that was so contentious in the legislative process could nevertheless hardly be changed. Similar redistributive concerns can be shown for the other fundamental freedoms.

Key words: European Court of Justice; path dependence; internal market; economic freedoms

1. Einleitung¹

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ist in der letzten Zeit stark kritisiert worden (vgl. *Editorial Comments* 2008).² Urteile wie *Laval*, *Viking*, *Rüffert* und *Luxemburg* verabsolutieren die im Vertrag enthaltenen Wirtschaftsfreiheiten und schränken damit bspw. Grundrechte wie das Streikrecht ebenso ein wie die Möglichkeiten der öffentlichen Hand, durch ihre Vergabepolitik politischen Einfluss auszuüben. In diesem Aufsatz möchte ich eine Erklärung dafür bieten, warum sich die europäische Rechtsprechung in dieser Weise entwickelt, ohne dass politisch gegengesteuert werden kann.

Aufgrund der zentralen Stellung der Wirtschaftsfreiheiten im EG-Vertrag und der Integration zunächst als Wirtschaftsgemeinschaft muss der EuGH durch seine Urteile den

Umgang mit der ungleichzeitigen Supranationalisierung von Wirtschaftsaktivität und ihrer Regulierung klären. Transnationale Wirtschaftsaktivität kann auf der Basis der Rechtsprechung des EuGH zu den Grundfreiheiten (für Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital) auch erfolgen, wenn die zugrundeliegenden Regulierungen national gestaltet wurden. Dadurch ist der EuGH in seiner Rechtsprechung mit der Aufgabe konfrontiert abzugrenzen, inwieweit die Mitgliedstaaten Steuerungsziele noch national verfolgen dürfen oder ob diese unerlaubte Handelsbeschränkungen darstellen.

Wie ich in diesem Aufsatz zeigen will, hat sich in Konsequenz der Auslegung der Warenverkehrsfreiheit als Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung eine juristische Interpretation der Grundfreiheiten etabliert, die mittlerweile vom EuGH auf die Dienstleistungsfreiheit, die Niederlassungsfreiheit und auch auf die Freizügigkeit übertragen wurde.³ Dies erzeugt jenseits des Warenverkehrs beträchtliche politische Konflikte, da staatliche Regulierungsmöglichkeiten stark eingeschränkt werden und Verteilungswirkungen zwischen den Mitgliedstaaten entstehen. Wie ich am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie zeigen will, ist es selbst im Legislativprozess überaus schwierig, von einmal gerichtlich etablierten Interpretationen zum Umgang mit dem Nebeneinander von nationaler Regulierung und transnationaler Wirtschaftsaktivität abzurücken. Diese eigendynamische Fortentwicklung von Richterrecht kann als pfadabhängig erklärt werden.

Das Argument einer bestehenden Pfadabhängigkeit wird in mehreren Schritten entfaltet. Zunächst diskutiere ich die Übertragbarkeit des Pfadabhängigkeitskonzepts auf Rechtsprechung. Danach schildere ich die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundfreiheiten und die Ausweitung des in der Warenverkehrsfreiheit etablierten Pfads auf andere Bereiche. Das Klageverhalten privater Akteure, so zeige ich, wirkt positiv verstärkend. Zentral für das Konzept der Pfadabhängigkeit ist die Behauptung, dass ein „lock-in“ resultiert, von dem nicht abgewichen werden kann, obwohl seine Dysfunktionalität dafür spräche. Ich diskutiere zunächst, weshalb negativ betroffene Akteure in diesen Prozess nicht eingreifen können und zeige die Verteilungsfolgen auf. Schließlich illustriere ich am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie, welche große Beharrungskraft den gerichtlichen Festlegungen zueigen ist.

Die Auseinandersetzung mit juristischer Argumentation ist für Politikwissenschaftler nicht immer leicht. Gerade Fallrecht argumentiert mit bestimmten Gegebenheiten und geht in einer Weise ins Detail, die politikwissenschaftlich nicht von Interesse ist. Ich bemühe mich im Folgenden, Beispiele aus den verschiedenen Freiheiten heranzuziehen, um so zum einen die Parallelität der juristischen Argumentation aufzuzeigen und zum anderen aber auch von allgemeinem Interesse zu bleiben. Bei der Diskussion um das „lock in“ und die Folgen fokussiere ich auf die Dienstleistungsfreiheit, da diese im Zuge der Dienstleistungsrichtlinie breiter diskutiert wurde.

2. Das Konzept der Pfadabhängigkeit und seine Übertragung auf die Rechtsprechung

Pfadabhängige Prozesse zeichnen sich dadurch aus, dass positive Verstärkungen („positive feedback“) den zufällig einmal eingeschlagenen Pfad stützen und eine Pfadumkehr unwahrscheinlich machen (*Mahoney 2000; Pierson 2000*). Einmal gefundene Arrangements bleiben bestehen oder prägen zumindest sehr stark zukünftiges Handeln – es kommt zu einem „lock-in“, obwohl die Lösung ineffizient ist. Pfadabhängige Prozesse sind vor al-

lem bei der Durchsetzung technischer Standards nachgewiesen worden. Berühmt ist das QWERTY-Beispiel, die Anordnung der Tastatur der Schreibmaschine, die weniger effizient für schnelles Tippen sein soll als Alternativen, die aber nicht mehr von einer effizienteren Tastenbelegung verdrängt werden konnte (David 1985). Besonders vier Merkmale kennzeichnen pfadabhängige Prozesse: Der Beginn eines Pfades ist durch Zufälligkeit gekennzeichnet, die Sequenz von Handlungen spielt eine Rolle, der Pfad wird durch positive Verstärkung gefestigt und das Ergebnis wird als ineffizient betrachtet (vgl. Beyer 2005). Teilweise werden sehr langfristige Entwicklungen betrachtet, bspw. wenn Pierson die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates als pfadabhängigen Prozess erklärt (Pierson 2000). Technische Diffusionsprozesse verfestigen ihren Pfad dagegen typischerweise innerhalb weniger Jahre. Von den genannten Merkmalen der Pfadabhängigkeit erscheinen die „positive feedbacks“ am wichtigsten: Die Sequenz von Ereignissen sowie gewisse Zufälligkeiten zu Beginn eines Pfades zeichnen auch andere neoinstitutionalistische Erklärungen aus. Pfadabhängigkeit kann aber nicht einfach nur bedeuten, dass „history matters“ (Beyer 2005, S. 5; Werle 2007). Beim „positive feedback“ handelt es sich um den Mechanismus, der den Pfad stabilisiert und somit die Pfadabhängigkeit besonders begründet. Im Beispiel von QWERTY gibt es drei solcher feedback-Faktoren: positive Skalenökonomien aufgrund sinkender Produktionskosten bei steigendem Marktanteil, technische Komplementaritäten zwischen Hard- und Software (d.h. der Tastatur und den für dieses System ausgebildeten Sekretärinnen), und drittens die (quasi-) Unumkehrbarkeit der Investitionen (David 1985, S. 334f.).

Auch zur Analyse von Rechtsprechung wird das Konzept in der letzten Zeit vermehrt verwandt (bspw. *Fon/Parisi/Depoorter* 2005; *Hathaway* 2003). Besonders abgestellt wird hier auf das Wirken von Präzedenzfällen auf spätere Urteile. Die Rechtsprechung, so argumentieren *Shapiro* und *Stone Sweet*, habe eine inhärente Tendenz, Pfadabhängigkeiten zu erzeugen:

“Legal institutions are path dependent to the extent that how litigation and judicial rule-making proceeds, in any given area of the law at any given point in time, is fundamentally conditioned by how earlier legal disputes in that area of the law have been sequenced and resolved” (*Shapiro/Stone Sweet* 2002, S. 113).

Richterrecht entsteht, da Gesetze als unvollständige Verträge nicht sämtliche Eventualitäten abdecken, sondern mit Hilfe verschiedener Interpretationsmethoden auf spezifische Fälle angewandt werden müssen. Recht wird fortgebildet (vgl. *Höpner* 2010). Gerichte sind dabei nur zur Rechtsprechung und nicht zur Rechtsetzung legitimiert. Deshalb entwickelt sich Richterrecht inkrementell, zutage tretende Gesetzeslücken werden nur langsam gefüllt (vgl. *Shapiro/Stone Sweet* 2002, S. 91f.). In diesem Zusammenhang dient die ständige Rechtsprechung der Orientierung und Legitimierung richterlicher Entscheidungen. „... precedent performs its most significant function as a modality of argumentation. In performing this function, it helps to limit the range of possible decisions and permissible arguments“ (*Gerhardt* 2005, S. 909). Durch die Orientierung am existierenden Fallrecht erscheinen Gerichte nicht als willkürlich bzw. politisch entscheidend.

Die Diskussion deutet darauf hin, dass die Verwendung des Konzepts der Pfadabhängigkeit nur sinnvoll ist, wenn damit mehr bedeutet wird, als dass Präzedenz eine Rolle spielt. Auch kennzeichnen neue Interpretationen das Richterrecht. Wäre dies nicht der Fall, könnte sich die Rechtsprechung völlig aus dem legislativ gesetzten Recht ergeben, ließe sich die Judikative auf die Rolle der Rechtsanwendung beschränken. Neue Inter-

pretationen im Schrifttum oder in den Stellungnahmen der Generalanwälte können eine andere Richtung der Rechtsprechung einleiten. Hierfür bestehen durchaus auch individuelle Anreize, da neuartiges Fallrecht in der Rechtsprechung überdurchschnittlich viel zitiert wird. Innerhalb der juristischen Profession scheint die Aufnahme dieser potentiellen Pfadbrüche auch zumindest partiell steuerbar. So schildern *Alter* und *Vaucher* detailliert, wie Kommissionsbeamte des juristischen Dienstes und Richter gezielt die Rechtsprechung des EuGH zur Direktwirkung und dem Vorrang des Europarechts beförderten (*Vaucher* 2008; *Alter* 2009, S. 61-89).

Während das Konzept der Pfadabhängigkeit im speziellen wie der historische Institutionalismus im allgemeinen darunter leidet, institutionelle Stabilität aber nicht deren Wandel gut erklären zu können (*Greener* 2005, S. 64), sind Pfadbrüche beim Richterrecht also gut möglich. Betrachtet man alleine die Logik des Richterrechts lassen sich nicht nur gute Gründe für eine Übertragung der Argumentation der Warenverkehrsfreiheit auf andere Bereiche, sondern auch gute Argumente dagegen finden. Gleiches wird juristisch gleich und Ungleiches ungleich behandelt. Es ergeben sich immer wieder Veränderungen in der Rechtsprechung und teilweise auch Kehrtwendungen. „It is difficult to defend the assertion that precedents impose binding rules on judges, compelling them to decide individual cases in certain ways“ (*McCown* 2003, S. 979). Ein gutes Beispiel ist das Keck-Urteil von 1993 im Bereich der Warenverkehrsfreiheit (*Reich* 1994). Nachdem die von ihm etablierte Rechtsprechung zur Warenverkehrsfreiheit zunehmend dazu führte, dass der EuGH über Aspekte der nationalen Wirtschaftspolitik urteilen musste, in die er in diesem Ausmaß nicht involviert sein wollte, nahm er hier Verkaufsmodalitäten von der Geltung der Warenverkehrsfreiheit aus. Für eine solche Ungleichbehandlung bieten die Grundfreiheiten aufgrund ihrer Verschiedenartigkeit viele Anknüpfungspunkte.

Für sich genommen, ist die Logik der Rechtsprechung in Bezug auf die Pfadabhängigkeit also ambivalent: Präzedenz spielt eine Rolle, kann aber auch durchbrochen werden. Wie jetzt gezeigt wird, entstehen Pfadabhängigkeiten in der Rechtsprechung in Verbindung mit dem Klageverhalten und den Zugangsmöglichkeiten von Akteuren zu Gerichten, da diese an der Entwicklung einer bestimmten Rechtsprechung interessiert sind. In der EU sind das zum einen die Europäische Kommission als ‚Hüterin der Verträge‘ und zum anderen private Akteure, auf die ich mich im Folgenden hauptsächlich konzentriere.⁴ Durch dieses Klageverhalten, so die These, wurde in der EU ein pfadabhängiger Prozess in Gang gesetzt, durch den die bei Waren gefundene Lösung schrittweise auf die anderen Freiheiten übertragen wurde. Im Folgenden geht es darum, die Möglichkeit für diese positiven Verstärkungen nachzuzeichnen.

2.1 Positive Verstärkung in der Rechtsprechung

Entscheidend für die positive Verstärkung eines eingeschlagenen Pfades ist das private Klageverhalten. Durch eine breite Interpretation der Grundfreiheiten bekommen mobile Akteure Wahlmöglichkeiten, die sie ursprünglich nicht hatten. Während sie vorher an ihre nationale Rechtsordnung gebunden waren, wird es möglich, sich auf eine andere – vorteilhaftere – Rechtsordnung eines anderen Mitgliedstaates zu berufen, sobald es gelingt, für die infrage stehende Aktivität einen grenzüberschreitenden Bezug zu konstruieren (*Oliver/Enchelmaier* 2007). Über das Europarecht können Privatakteure die extraterritoriale Geltung der für sie günstigsten nationalen Rechtsordnung durchsetzen (*Steindorff*

1999). Dabei wirkt die in der Warenverkehrsfreiheit neu etablierte Interpretation als Orientierung („focal point“ (*Schelling* 1960)) für eine plausible Argumentation gegen die Geltung der nationalen Rechtsordnung. Dass die Realisierung des Binnenmarkts es erfordert, die Regulierungen anderer Mitgliedstaaten gegenseitig anzuerkennen, kann nicht nur für den Warenverkehr argumentiert werden.

Einen direkten Zugang zu europäischen Gerichten besitzen Privatakteure nicht – mit Ausnahme der Fälle, in denen sie von europäischen Entscheidungen direkt betroffen sind, bspw. im Wettbewerbsrecht, und hiergegen Rechtsmittel einlegen können. Das Vorabentscheidungsverfahren erlaubt es aber Unternehmen oder auch Individuen, vor nationalen Gerichten gegen die Geltung ihrer nationalen Rechtsordnung zu argumentieren, weil höherrangiges und direkt wirksames Europarecht dem entgegenstehe. Grundlegend für den Prozess ist die Konstitutionalisierung subjektiver Rechte durch den EuGH, die bereits in der Etablierung des Vorrangs und der Direktwirkung in den 1960er Jahren angelegt ist (*Vaucher* 2008).

Je mehr nun Individuen ihre Interessen über die Berufung auf Europarecht durchsetzen, umso stärker wird das allgemeine Bewusstsein für diese Rechte gefördert. Erfolg bzw. Misserfolg bei Klagen sendet positive bzw. negative Signale an ähnlich Betroffene und wirkt in beide Richtungen verstärkend (*Fon/Parisi/Depoorter* 2005, S. 44, 47, 51). Kläger orientieren sich an Präzedenzfällen und stimmen ihre Argumentation hierauf ab. „Making arguments rooted in the Court’s past interpretations is extremely effective“ (*McCown* 2003, S. 981).

Dabei finden private Akteure für die Nutzung des Europarechts ein förderliches Umfeld. Wie insbesondere die Literatur zum Aufkommen des „adversarial legalism“ in der EU betont (*Kelemen* 2006), sind die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und auch der EuGH insgesamt bemüht, die Durchsetzung von Europarecht durch Privatakteure zu fördern. Aufgrund ihres fehlenden Verwaltungsunterbaus in den Mitgliedstaaten ist die Europäische Kommission darauf angewiesen, dass diejenigen, die vom Europarecht profitieren, auch bei seiner Durchsetzung mithelfen. Denn die Kontrolle der Einhaltung von Europarecht geschieht eher durch „whistle blowing“ in Fällen von Nicht-Umsetzung als durch eine systematische Überprüfung der ordnungsgemäßen nationalen Umsetzung durch „police patrol“ (*Pollack* 1996). Zu dieser Instrumentalisierung privater Akteure kommt ein weiterer Gesichtspunkt. Angesichts der für die EU ungelösten Legitimationsfrage wird die Förderung der individuellen Durchsetzung europäischer Rechtspositionen von den europäischen Institutionen auch als legitimationsstärkend begrüßt. Indem die von der EU neu etablierten Rechte von Akteuren eingeklagt werden, wird gleichzeitig die Legitimation der supranationalen politischen Ordnung gestärkt, die diese Rechte erst begründete (*Kelemen* 2006, S. 123).

Das Interesse von Privatakteuren an der für sie günstigsten Rechtsordnung, das Interesse europäischer Institutionen an der Verbesserung der Implementierung und der Legitimationsstärkung sowie die Orientierung der Rechtsprechung an Präzedenzfällen und Widerspruchsfreiheit wirken so alle als positive Verstärkung hin auf eine parallele Interpretation der Grundfreiheiten. Angelehnt an die Mechanismen bei QWERTY könnte man in der Bedeutung von Präzedenz für die Rechtsprechung die positiven Skalenökonomien sehen. Je etablierter ein bestimmtes Fallrecht ist, umso unwahrscheinlicher wird seine Änderung. Die Ausrichtung der Rechtsprechung sowie das Interesse supranationaler Akteure an der Stärkung ihrer eigenen Legitimation über die Verleihung individueller Rechte könnte mit der Hardware und das Klageverhalten privater Kläger mit der Software

verglichen werden. Das sich positiv verstärkende Klageverhalten entspräche der Unumkehrbarkeit der Investitionen im technischen Bereich.

Inwieweit hat aber nun eine pfadabhängige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs stattgefunden?

2.2 Die pfadabhängige Rechtsprechung zu den Grundfreiheiten

Zentral für die später pfadabhängige Rechtsprechung des EuGH im Bereich der Grundfreiheiten ist die Rechtsprechung in der Warenverkehrsfreiheit, da sich die Warenmärkte als erstes internationalisierten. In der EU wurden die Grundfreiheiten des EG-Vertrags anfangs als Diskriminierungsverbot verstanden. Waren mussten den Regulierungen des Importstaates (bzw. Tätigkeitslandes) entsprechen; letzterer durfte aber nicht aufgrund der Herkunft gegenüber Waren aus anderen Mitgliedstaaten diskriminieren.

Aufbauend auf dem *Dassonville*-Urteil (C-8/74) weitete der EuGH in seinem *Cassis*-Urteil (C-120/78) die Interpretation der Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 EGV; Art. 34 AEUV) von einem Diskriminierungs- hin zu einem Beschränkungsverbot aus. Das bedeutete, dass Mitgliedstaaten verpflichtet waren einzubeziehen, welchen regulativen Auflagen anderer Mitgliedstaaten Waren bereits entsprachen: Funktional äquivalente Produkte mussten gegenseitig anerkannt werden. Mit dieser Ausweitung der Warenverkehrsfreiheit baute der EuGH aber auch die Möglichkeiten für Mitgliedstaaten aus, die Warenverkehrsfreiheit einzuschränken. Neben der sich auf Gründe der öffentlichen Sicherheit beziehenden Ausnahme des Art. 30 EGV (Art. 36 AEUV) konnten die Mitgliedstaaten nach *Cassis* „zwingende Erfordernisse“ des Allgemeinwohls geltend machen, um auf der Einhaltung ihrer nationalen Regulierungserfordernisse, also auf dem Tätigkeitslandprinzip, zu bestehen. Allerdings wird diese Möglichkeit vom EuGH eng ausgelegt (vgl. *Oliiver/Enchelmaier* 2007).

Für ihre Binnenmarktinitiative bezog sich die Europäische Kommission auf das *Cassis*-Urteil, da die darin angelegte gegenseitige Anerkennung eine enorme Erleichterung bedeutete. Nach *Cassis* mussten supranationale Regeln nur noch dort vereinbart werden, wo Mitgliedstaaten sonst im Allgemeininteresse Regeln des Tätigkeitslandes vorschreiben durften. Gleichzeitig ging man mit dem „neuen Ansatz“ zu einer Rahmenharmonisierung über (*Alter/Meunier-Aitsahalia* 1994, S. 541; *Egan* 2001).

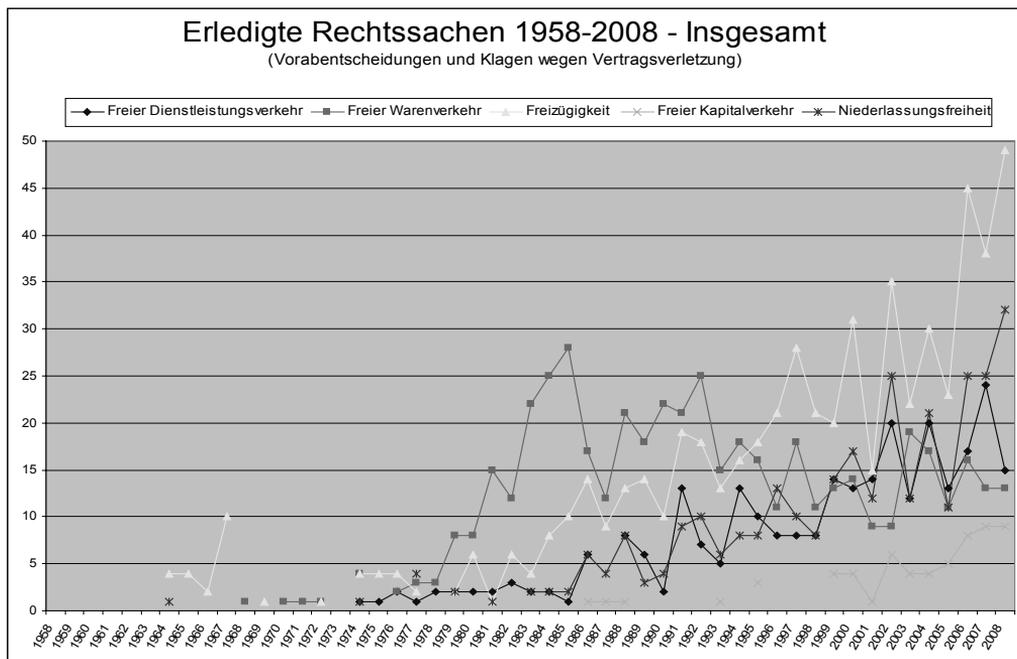
Mit dem Wechsel in der Interpretation des freien Warenverkehrs vom Diskriminierungs- zum Beschränkungsverbot wird die Grundfreiheit erheblich ausgeweitet. Beim Diskriminierungsverbot müssen Produkte den Regeln des Landes entsprechen, in dem sie vertrieben werden sollen (Tätigkeitslandprinzip). Will man die damit verbundene Marktfragmentierung verhindern, braucht man gemeinsame supranationale Regeln, die nationales Recht ersetzen. Beim Beschränkungsverbot muss die Regulierung des Herkunftslandes dagegen von anderen Mitgliedstaaten in der Regel als gleichwertig anerkannt werden (Herkunftslandprinzip). Mitgliedstaaten sind gezwungen, gute Gründe anzuführen („zwingende Erfordernisse“), wollen sie die von anderen Bevölkerungen legitimierte Regelungen in ihrem Territorium nicht gelten lassen. Der Zusammenhang zwischen Territorium und Rechtsordnung wird deutlich gelockert (*Schmidt* 2007).

Außerhalb der Warenverkehrsfreiheit urteilte der EuGH zunächst noch vorsichtig und behandelte die verschiedenen Freiheiten unterschiedlich: „In the 1970s and 1980s the prevailing view was that the scope of the four freedoms should be drawn along different

lines“ (Oliver/Roth 2004, S. 411). Lange Zeit sah der EuGH die Dienstleistungsfreiheit relativ restriktiv (Hatzopoulos 2000, S. 63f.; Roth 2002, S. 20; Davies 2007, S. 14). Ein Beispiel für eine solche Einschränkung ist der Fall *Rush Portuguesa* (C-113/89), in dem der EuGH Frankreich das Recht zusprach, seinen Mindestlohn auch für zeitweise aus Portugal entsandte Arbeitnehmer vorzuschreiben. Statt des Herkunftslandprinzips fand das Tätigkeitslandprinzip Geltung und der Handel konnte zugunsten der nationalen Regulierungsinteressen eingeschränkt werden.

Im Folgenden möchte ich argumentieren, dass die in der Warenverkehrsfreiheit gefundene Abgrenzung zwischen durch den EG-Vertrag gesicherten ökonomischen Freiheiten und nationaler Regulierungsautonomie für verschiedene Akteure als „focal point“ im Sinne Schellings (1960, S. 57) diene, als im Zuge der weiteren wirtschaftlichen Transnationalisierung auch für die anderen Freiheiten eine neue Abgrenzung zwischen politischer Einflussnahme und Markt gefunden werden musste (Garrett/Weingast 1993). Dabei ist die „Zufälligkeit“, dass die Interpretation am Beispiel der Warenverkehrsfreiheit etabliert wird, für den eingeschlagenen Pfad verantwortlich. Wie die Dysfunktionalität der gegenseitigen Anerkennung bei der Dienstleistungsfreiheit später zeigen wird, wäre man in einem anderen Bereich als Waren sicherlich zu einer anderen Abgrenzung zwischen nationaler Regulierungsautonomie und supranationalen Beschränkungen gekommen und hätte damit einen anderen Pfad etabliert.

Zunächst ist es sinnvoll, anhand der Fallzahlen zu betrachten, wie Fälle an den EuGH im Zeitverlauf herangetragen wurden, inwieweit also Interpretationsbedarf bei den Freiheiten bestand. Mit der engeren wirtschaftlichen Verflechtung im Binnenmarkt steigen auch die Fälle, die die anderen Grundfreiheiten betreffen. Gleichzeitig wird über eine breite Interpretation der Freiheiten genau diese Verflechtung vorangetrieben.



Quelle: EUR-Lex, eigene Berechnung⁵

Deutlich wird, dass zunächst die Warenverkehrsfreiheit und dann die Freizügigkeit zu hohen Fallzahlen führten, während der freie Dienstleistungsverkehr erst Ende der neunziger Jahre und die Niederlassungsfreiheit noch etwas später für den EuGH relevanter wurden. Während zwischen 1995 und 1999 nur 48 Fälle zur Dienstleistungsfreiheit entschieden wurden, waren es zwischen 2000 und 2005 92 Fälle. Neuerungen lassen sich in der Rechtsprechung am besten durchsetzen, wenn viele Fälle den EuGH erreichen. „Only disputes that are actually litigated are capable of generating legal precedent“ (*Fon/Parisi/Depoorter* 2005, S. 45). Angesichts der größeren Nachfrage privater Akteure kann sich der EuGH legitimiert fühlen, die nationale Regulierungskompetenz durch seine Rechtsprechung zu beschneiden.

2.3 Die Übertragung auf andere Freiheiten

Die in der Warenverkehrsfreiheit etablierte Interpretation wurde schrittweise vom EuGH auch auf andere Grundfreiheiten übertragen (vgl. *Oliver/Roth* 2004). Zeigen lässt sich die durch das Klageverhalten von Privatakteuren geförderte Übertragung zunächst für die Dienstleistungsfreiheit. Eines der ersten Urteile, das die *Cassis*-Argumentation auf Dienstleistungen überträgt ist *Säger* (C-76/90) von 1991. Bei diesem Ersuchen eines deutschen Gerichts ging es um die Frage, ob ein in Großbritannien niedergelassenes Unternehmen eine Dienstleistung zur Patenterneuerung in Deutschland anbieten durfte, obwohl dort diese Tätigkeit zugelassenen Patentanwälten vorbehalten war. Der EuGH argumentierte parallel zur Warenverkehrsfreiheit:

„Artikel 59 EWG-Vertrag verlangt nicht nur die Beseitigung sämtlicher Diskriminierungen des Dienstleistungserbringers aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen – selbst wenn sie unterschiedslos für einheimische Dienstleistende wie für Dienstleistende anderer Mitgliedstaaten gelten –, wenn sie geeignet sind, die Tätigkeit des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmässig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden oder zu behindern“ (Leitsatz 1).

Während zunächst, wie oben erwähnt, die Dienstleistungsfreiheit sehr restriktiv interpretiert wurde, gewichtet der EuGH mit Beginn der 1990er und verstärkt seit den 2000er Jahren das Verhältnis zwischen der Dienstleistungsfreiheit und ihren Beschränkungen anders. Er betont in seinen Urteilen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Handelshemmnisse für den Dienstleistungshandel abzubauen und die bereits existierende Regulierung im Herkunftsland gegenseitig anzuerkennen. Das motiviert private Akteure, gegen bestehende nationale Restriktionen vorzugehen.

Bei der Niederlassungsfreiheit schien es nach dem Urteil *Daily Mail* (C-81/87) von 1988, dass Mitgliedstaaten trotz der Niederlassungsfreiheit gesellschaftsrechtliche Beschränkungen auferlegen konnten (*Freitag* 1999, S. 269). Eine grundlegende Änderung brachte das Urteil *Centros* (C-212/97) 1999. In diesem Fall hatte ein dänisches Ehepaar 1992 in Großbritannien eine Limited Company allein zu dem Zweck gegründet, von den in Großbritannien geltenden deutlich niedrigeren Kapitalanforderungen (statt 200.000 DKR nur ca. 1000 DKR) profitieren zu können. Da die dänischen Behörden die Eintragung dieser Zweigniederlassung ablehnten, kam es zu dem Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH. Der EuGH sah die Niederlassungsfreiheit (Art. 43 und Art. 48) als relevant an. Damit gab er Unternehmen das „Recht auf die günstigste Rechtsordnung“ (*Steindorff* 1999) und wich von seiner früheren Rechtsprechung im Fall *Daily Mail* ab (*Hoor*

1999; *Freitag* 1999, S. 270). In den Fällen *Überseering* (C-208/00) und *Inspire Art* (C-167/01) nahmen Unternehmen diese Argumentation auf und konnten ihre Rechte aus der Niederlassungsfreiheit noch weiter ausbauen, da der EuGH parallel zur Warenverkehrsfreiheit Anerkennungspflichten begründete. Das motiviert weitere Akteure, gegen bestehende Beschränkungen vorzugehen.

Interessanterweise hat der EuGH mit seiner *Cartesio* Entscheidung (C-210/06) Ende 2008 diesen Prozess gedämpft, indem er die Unternehmensmobilität nicht weiter förderte. Für die meisten Beobachter überraschend urteilte der EuGH, dass Mitgliedstaaten durch die Niederlassungsfreiheit nicht verpflichtet seien, Unternehmen die Verlagerung ihres Verwaltungssitzes bei gleichzeitiger Beibehaltung ihres Satzungssitzes zu gestatten. Im vorliegenden Fall wollte ein ungarisches Unternehmen seinen Verwaltungssitz nach Italien verlegen, den Satzungssitz aber in Ungarn beibehalten. Die bis dahin erfolgte binnenmarktfreundliche Rechtsprechung, die sich auf Zuzugsfälle bezog, wurde also nicht auf diese Art von Wegzugsfällen ausgedehnt.

Eine weitere Ausdehnung der Grundfreiheiten ist in der Rechtsprechung angelegt, die eine Relevanz der eigentlich auf grenzüberschreitende Vorgänge zielenden Grundfreiheiten auch für rein interne Situationen in den Mitgliedstaaten nicht verneint. Bei rein inländischen Sachverhalten können sich Inländer nicht auf die Grundfreiheiten berufen, da der grenzüberschreitende Bezug fehlt. In seiner Rechtsprechung zur Waren- und Dienstleistungsfreiheit hat der EuGH diesen Grundsatz jedoch nicht immer konsequent befolgt (*Hatzopoulos* 2000, S. 58-62). So äußerte sich der EuGH im Fall *Pistre* (C-321-324/94, Rz: 44): „doch scheidet die Prüfung einer solchen Maßnahme an dieser Bestimmung [der Warenverkehrsfreiheit, d.Verf.’in] nicht schon deshalb aus, weil keines der Elemente des bei dem nationalen Gericht anhängigen konkreten Falles über die Grenzen eines einzelnen Mitgliedstaats hinausweist.“

Auch hier kann man feststellen, dass die Möglichkeit einer solchen Ausweitung private Akteure dazu motiviert, ihre Rechtsposition mit Hilfe des EuGH und einer breiten Interpretation der Grundfreiheiten zu verbessern. Zwei Beispiele aus dem Bereich der Freizügigkeit zeigen dies.⁶ Im Fall *Pignataro* ging es um Wählbarkeitsvoraussetzungen bei Regionalwahlen. Frau *Pignataro* konnte sich nicht als Kandidatin für die sizilianische Regionalwahl aufstellen lassen, weil sie zur Zeit der Bewerbung ihren Wohnsitz nicht in der betreffenden Region hatte (C-535/08 vom 26.3.2009). Daraufhin versuchte Frau *Pignataro* zu argumentieren, dass eine nach dem EG-Vertrag unzulässige Diskriminierung vorliege, da EU-Ausländern eine solche Wohnsitzpflicht nicht auferlegt werden könne. Der EuGH verneinte aber die Anwendbarkeit des Europarechts auf diese interne Situation. In einem anderen Fall, *Mariano* (C-27/08 vom 17.3.2009), klagte eine Italienerin, die nach dem tödlichen Unfall ihres (unverheirateten) Partners eine geringere Hinterbliebenenrente bekam, als dies bei einem einen EU-Ausländer betreffenden Sachverhalt in Italien der Fall gewesen wäre. Auch hier sah der EuGH eine rein „interne“ Situation.

Es leuchtet ein, dass Fälle wie diese ihre Argumentation aus Urteilen wie *Pistre* herleiten, in denen die Waren- oder Dienstleistungsfreiheit auf rein interne Situationen angewandt wurden. Verneint der EuGH aber in verschiedenen Urteilen eine solche Ausweitung der Freizügigkeit bzw. Unionsbürgerschaft, wird es weniger wahrscheinlich, dass weitere Fälle dieser Art an ihn herangetragen werden. Es gibt also nicht nur eine positive, sondern auch eine negative Verstärkung des Klageverhaltens.

Eine erhebliche zusätzliche Ausweitung der Grundfreiheiten resultiert zudem, wenn diesen auch eine horizontale Wirkung auf private Akteure zugesprochen wird. Dann sind

nicht nur staatliche, sondern auch private Akteure verpflichtet, die Grundfreiheiten nicht zu behindern. In seinen jüngsten Urteilen in den Fällen *Laval* (C-341/05) und *Viking* (C-438/05) hat der EuGH eine solche horizontale Wirkung bejaht und die Gewerkschaften daran gemessen, inwieweit ihre Handlungen Auswirkungen auf die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit hatten (*Joerges/Rödl* 2008; *Höpner/Schäfer* 2010).

Diese Beispiele zeigen, wie sich privates Klageverhalten an Präzedenzfällen orientiert und deren Wirkung verstärkt. Eine Übertragung von Interpretationsfiguren von einer Grundfreiheit auf andere wird so vorangetrieben. Der EuGH selbst muss dem jedoch nicht folgen; er kann Unterschiede zwischen den Freiheiten ebenso hervorheben wie Parallelen. Werden die Freiheiten nicht weiter ausgebaut wie in den Fällen *Cartesio*, *Pignataro* und *Mariano* wird dieses Klageverhalten nicht belohnt. Damit werden private Akteure sowie die Kommission abgeschreckt, diese juristische Argumentationsfigur weiter zu verfolgen. Warum aber überwiegt die positive Verstärkung, wenn auch negative vorkommt?

Neben dem Interesse privater Akteure und der Kommission an einer möglichst weitgehenden und einheitlichen Interpretation der Grundfreiheiten wird letztere auch von der juristischen Profession vorangetrieben. Dies hat vor allem rechtsdogmatische Gründe: Die Einheit der Rechtsordnung ist eine wichtige juristische Argumentationsfigur, die dazu dient, das Recht widerspruchsfrei zu halten. Widersprüche in der Rechtsprechung können nicht der Gerechtigkeit dienen. Sind verschiedene Grundfreiheiten in einem juristischen Fall berührt und können sie analog ausgelegt werden, wird die Rechtsprechung konsistenter (vgl. *Lenaerts/Corthaut* 2008). Die gleichzeitige Relevanz mehrerer Grundfreiheiten in einem Fall ist tatsächlich keine Seltenheit. Dies zeigt die folgende Tabelle:

Mindestens zwei Grundfreiheiten in einem Urteil 1990 – 2008

– keine absoluten Zahlen –

	Dienstleistungs- freiheit	Warenverkehrs- freiheit	Kapitalverkehrs- freiheit	Niederlassungs- freiheit
„Freier Dienstleistungsverkehr“	244*	16	10	122
„Freier Warenverkehr“	22	295*	1	7
„Freier Kapitalverkehr“	10	2	68*	20
„Niederlassungsfreiheit“	103	5	18	278*
„Arbeitnehmer“	16	2	0	40

* Gleichzeitig auch Gesamtzahl der Fälle zur jeweiligen Grundfreiheit

Quelle: EUR-Lex; eigene Berechnungen⁷

Sind in einem Fall zwei oder mehr Grundfreiheiten betroffen, wird es problematisch, wenn bestimmte juristische Argumentationsfiguren nicht einheitlich Anwendung finden. Als Beispiel hierfür kann die Stellungnahme des Generalanwalts *Maduro* im Fall C-158/04 und C-159/04 *Alfa Vita* herangezogen werden. Hier kritisiert er die *Keck*-Rechtsprechung aufgrund der mangelnden Übertragung auf die anderen Grundfreiheiten, was zu einem Konsistenzproblem führe:

„33. Drittens hat sich herausgestellt, dass sich die Rechtsprechung *Keck* und *Mithouard* nicht einfach auf die anderen Verkehrsfreiheiten übertragen lässt. Tatsächlich hat der Gerichtshof die Bezeichnung „Verkaufsmodalität“ in seiner Rechtsprechung zu den anderen Freiheiten nie verwendet. Er begnügt sich dort damit, als Beschränkungen der Verkehrsfreiheit im Allgemeinen „alle Maßnahmen anzusehen, die die Ausübung dieser Freiheit verbieten, behindern oder weniger attraktiv machen“ [...]. Dieser unterschiedliche Ansatz wirft ein Problem der Kohärenz der Rechtsprechung

auf. Dieses Problem erscheint besonders wichtig, weil zahlreiche nationale Maßnahmen, die dem Gerichtshof zur Überprüfung unter dem Blickwinkel des freien Warenverkehrs vorgelegt werden, ebenso gut als Beschränkungen der anderen Verkehrsfreiheiten qualifiziert werden können.“

Auch die *Keck*-Rechtsprechung ist so ein Beispiel für einen eingeschlagenen Pfad, der aufgrund seines Ursprungs in der Warenverkehrsfreiheit zu Problemen führt, in diesem Fall aber, weil eine Übertragung gar nicht erst möglich ist.

Um eine Pfadabhängigkeit zu behaupten, kommt es aber nicht nur darauf an, Momente positiver Verstärkung nachzuzeichnen. Auch ist zu erklären, warum dieser Prozess von den Akteuren, die von ihm negativ betroffen sind, nicht unterbunden werden kann. Danach wird aufgezeigt, dass dieses Ergebnis für die beteiligten Akteure zwar individuell rational, für die Allgemeinheit aber dysfunktional ist.

2.4 Der schwierige Widerstand gegen die pfadabhängige Rechtsprechung

In den diskutierten Fällen findet parallel zum Ausbau der Geltung der Grundfreiheiten eine Einschränkung der nationalen Rechtsordnung statt. Mobile private Akteure finden im Europarecht Rechtspositionen, die eine für sie günstigere Regulierung erlauben. Teilweise werden sie durchaus von nationalen politischen Akteuren unterstützt, die entsprechende Reformen befürworten. Dagegen können Akteure, die von der Geltung der bisherigen nationalen Rechtsordnung profitiert haben, diese nicht gleichermaßen verteidigen.

Für die Pfadabhängigkeit dieses Prozesses ist es wichtig, dass die Akteure, die die redistributiven Folgen zu tragen haben, sich auf keine europäische Rechtsposition berufen können. Führt die Dienstleistungsfreiheit dazu, dass schwächer regulierte ausländische Dienstleister bzw. Dienstleistungen einen gleichberechtigten Marktzugang mit stärker regulierten einheimischen Dienstleistern bzw. Dienstleistungen genießen, können sich letztere dagegen kaum wehren. Zwar kann auf nationaler Ebene gegen die resultierende Inländerdiskriminierung eventuell als Verstoß gegen das nationale Gleichheitsverbot vorgegangen werden. Auch können nationale Grundrechte verletzt sein – da politisch entschieden wurde, dass auch schwächer regulierte Produkte keine Gefahr darstellen, sind strengere Eingriffe, bspw. in die Berufsfreiheit schwer zu begründen (*Riese/Noll* 2007). Diese Versuche wirken aber nur in Richtung auf eine stärkere Liberalisierung und nicht auf die mögliche Beibehaltung national als legitim und politisch wünschenswert erachteter Marktregulierungen.⁸

Das Klageverhalten von Akteuren und die Zentralität der Argumentationsfigur der Einheit der Rechtsordnung, so habe ich argumentiert, sind Antriebskräfte für eine pfadabhängige Entwicklung. Die Richter selbst sind frei, Argumenten für eine gleiche oder ungleiche Entwicklung zu folgen. Das Beispiel der *Keck*-Rechtsprechung kann dabei das unterschiedliche Gewicht der beiden Faktoren verdeutlichen. Dogmatisch wird die fehlende Übertragung der *Keck*-Rechtsprechung mit dem Argument der mangelnden Einheit der Rechtsordnung bedauert. Anders als bei der Ausweitung der Grundfreiheiten fehlen hier aber Akteure, die durch ihr Klageverhalten diese Einschränkung vorantreiben könnten. Akteure, die eine Einschränkung befürworten, müssen die Wahrscheinlichkeit fürchten, dass statt einer Sicherung ihrer Regulierungskompetenzen bzw. -privilegien diese höchststrichterlich als unvereinbar mit dem Europarecht erklärt werden. Für eine Ausweitung der *Keck*-Rechtsprechung scheint deshalb eher entscheidend, dass die Richter äh-

lich wie zuvor bei der Warenverkehrsfreiheit auch bei anderen Grundfreiheiten zu der Einschätzung kommen, dass eine Befassung mit zunehmend rein internen, nationalen Fragestellungen diesen Schritt rechtfertigt.

Wie wir gesehen haben, geschieht die Veränderung in der Interpretation der Grundfreiheiten schleichend und durch Richterrecht – aber eben nicht explizit im Europäischen Rat oder dem Ministerrat über die Zustimmung der mitgliedstaatlichen Regierungen. So lehrt die Principal-Agent Theorie, dass der EuGH einen erheblichen Handlungsspielraum hat, weil er lediglich einige, im Extremfall nur einen einzigen Mitgliedstaat durch seine Urteile besser stellen muss, um vor der einstimmig zu erfolgenden Vertragsänderung als Sanktion gefeit zu sein (*Kassim/Menon* 2003; *Tsebelis/Garrett* 2001). Angesichts der Heterogenität der EU-27 ist ein Konsens über Richtung und Ausmaß der Entwicklung der Rechtsprechung sehr unwahrscheinlich. National wird die durch den EuGH geförderte Liberalisierung von denjenigen unterstützt, die sich aufgrund der Vetomacht der negativ Betroffenen hier nicht durchsetzen können. Insgesamt ist koordinierter Widerstand gegen das Richterrecht unwahrscheinlich.

Die Orientierung an Präzedenzfällen in der Rechtsprechung erschwert die politische Einflussnahme zusätzlich. *Garrett/Kelemen/Schulz* (1998) haben schon vor längerer Zeit gezeigt, dass sich aus der Bedeutung der ständigen Rechtsprechung auch die mangelnde politische Opposition gegen Urteile mit weitreichenden Folgen erklärt. Meist müsste sich politischer Protest gegen eine bereits gefestigte Rechtsprechung wehren, da neue Interpretationen typischerweise zunächst in Urteile eingestreut werden, ohne schon von Bedeutung zu sein. Zu diesem Zeitpunkt wäre jedoch eine Änderung der Rechtsprechung angesichts der großen politischen Bedeutung der unabhängigen Gerichtsbarkeit mit erheblichen politischen Kosten verbunden (s.a. *Kelemen* 2001).

Auch im Selbstverständnis von Gerichten ist angelegt, dass das Rechtsstaatsprinzip verlangt, gegebenenfalls gegen Regierungen zu urteilen (*Caranta* 2008, S. 195). Nichtsdestotrotz untergraben politisch kontroverse Urteile auch die Legitimation des EuGH, weshalb man davon ausgehen kann, dass er das Eigeninteresse hat, diese Art von Urteilen zu verhindern (*Shapiro/Stone Sweet* 2002, S. 128). Die institutionellen Gegebenheiten seiner Arbeitsweise als supranationales Gericht erschweren dies jedoch. Allgemein folgt aus der Justizgewährungspflicht, dass Gerichte die Fälle, die sie erreichen, auch entscheiden müssen. Obwohl der EuGH auch die Zuständigkeit verneinen könnte, da Europarecht sich auf eine politische Gemeinschaft begrenzter Kompetenzen bezieht (*Roth* 2008), folgt der EuGH der Auffassung, dass er – anders als der Ministerrat und das Europäische Parlament – die ihm übertragenen Konflikte lösen muss (*Keeling* 1998, S. 512). Da die Kammern des EuGH mit einer einfachen Mehrheit der Richter ihre Urteile fällen können⁹, ist hier die Lösung von Konflikten, anders als in den anderen Entscheidungsarenen der EU, verhältnismäßig leicht (vgl. auch *Bellamy* 2008). Dabei werden an den EuGH nicht selten eben jene Konflikte herangetragen, die für eine politische Lösung zu kontrovers sind (*Maduro* 2007, S. 824). Schließlich wird der EuGH oft angerufen, um in Vorabentscheidungsverfahren über die Kompatibilität einer der 27 nationalen Rechtsordnungen mit dem Europarecht zu urteilen. Angesichts der großen institutionellen Heterogenität der Mitgliedstaaten ist es dabei unmöglich, die Auswirkungen der Urteile auf alle Mitgliedsstaaten wirklich abzuschätzen. Auch für den EuGH sind politisch kontroverse Urteile deshalb nur schwer vermeidbar.

3. Das Problem des „lock in“

Nachdem ich die Übertragung der zunächst für die Warenverkehrsfreiheit entwickelten Rechtsprechung gezeigt habe und die Wirkung positiver Feedbacks plausibilisieren konnte, kommt es nun darauf an zu zeigen, dass dieses „lock in“ zum einen unumkehrbar und zum anderen auch ineffizient ist. Damit wird deutlich, dass es die Zufälligkeit einer zunächst am Warenverkehr entwickelten Rechtsprechung ist, die die Pfadabhängigkeit begründete.

3.1 Die fehlende politische Korrigierbarkeit: Das Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie

Anders als in anderen internationalen Regimen existiert in der EU ein relativ handlungsfähiger Legislativprozess, über den Richterrecht wieder an den politischen Konsens angebunden werden kann. Diese Möglichkeit legitimiert indirekt die weitreichende Rechtsprechung des EuGH (*Dobler* 2008, S. 530). Die Dienstleistungsrichtlinie ist ein prominenter Fall, in dem sich der europäische Legislativprozess indirekt mit der judikativen Interpretation der Dienstleistungsfreiheit beschäftigt hat. Inwieweit konnten bestehende legislative Möglichkeiten hier zum Pfadbruch genutzt werden?

In ihrem ersten Vorschlag für eine Dienstleistungsrichtlinie hatte die Kommission die sich verfestigende Rechtsprechung zur Interpretation der Dienstleistungsfreiheit als Beschränkungsverbot radikalisiert. Sie schrieb das Herkunftslandprinzip als allgemeine Regel für (fast) alle Dienstleistungen vor und ließ kaum Ausnahmen im Allgemeininteresse zu (*Witte* 2007, S. 9f.). Die darauf folgenden politischen Auseinandersetzungen um die Dienstleistungsrichtlinie sind bekannt (*Nicolaïdis/Schmidt* 2007). Der politische Kompromiss zur Dienstleistungsrichtlinie konnte nur erzielt werden, weil jeglicher Bezug auf das umstrittene Herkunftslandprinzip in der Richtlinie gestrichen wurde und stattdessen nur noch von der Ermöglichung der Dienstleistungsfreiheit die Rede ist. Allerdings handelt es sich überwiegend um eine sprachliche Anpassung. Tatsächlich beinhaltet die Dienstleistungsrichtlinie wie der vorherige Entwurf das Herkunftslandprinzip, da Art. 16 EGV den Mitgliedstaaten weitgehend untersagt, auf Dienstleistungserbringer die Regeln des Tätigkeitslandes anzuwenden.¹⁰ Solange die Erbringung der verschiedenen Dienstleistungen nicht harmonisiert wird, kann deshalb nur das Herkunftslandprinzip gelten.

Auch im Legislativprozess gelang also nur sprachlich die Abkehr vom Herkunftslandprinzip. Besonders deutlich wird dies, wenn man das von der Kommission herausgegebene Implementierungshandbuch betrachtet (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 2007, S. 42-48). In den entsprechenden Abschnitten zur Interpretation des zentralen Art. 16 der Richtlinie, bezieht sich die Kommission ausschließlich auf das existierende Fallrecht und zitiert fast siebzig Mal verschiedene Entscheidungen in den Fußnoten.

3.2 Ineffizienz: Verteilungswirkungen des Pfades

Wie nicht zuletzt die Auseinandersetzungen über die Dienstleistungsrichtlinie zeigten, ist das Herkunftslandprinzip bei Dienstleistungen viel umstrittener als bei Waren – weshalb

aber ist das so? Der Handel mit Dienstleistungen unterscheidet sich signifikant vom Warenhandel. Anders als Waren können Dienstleistungen in der Regel Grenzen nicht unabhängig vom Produktionsprozess überschreiten. Die Erbringung von Dienstleistungen fällt oft mit ihrer Inanspruchnahme zusammen. Deshalb muss sich für den Dienstleistungshandel meist der Dienstleistungserbringer (und seltener der Dienstleistungsempfänger) vorübergehend in das andere Land begeben.

Damit arbeiten sehr unterschiedlich regulierte Dienstleistungserbringer Seite an Seite. Relevant ist, dass Regierungen gegenüber ihren Bürgern keine Gleichbehandlung mehr garantieren können. Potentiell werden Regierungen gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung zur Inländerdiskriminierung gezwungen, wenn politisch striktere inländische Regulierungen gewollt sind. Für die EU-Bürger untereinander werden gravierende Gleichheitsfragen aufgeworfen, da sie am selben Ort bei der Ausübung derselben Tätigkeit unterschiedlichen Regeln ihres jeweiligen Herkunftslandes unterliegen können. Das Herkunftslandprinzip, so kann geschlossen werden, hat für Dienstleistungen andere Implikationen als für Waren (*Schmidt 2009*). Verschärfend wirkt, dass eine Kontrolle nach dem Herkunftslandprinzip bei Dienstleistungen ungleich aufwendiger ist als bei Waren, denn ein Teil der Kontrolle muss im Tätigkeitsland stattfinden, in dem die Behörden des Herkunftslandes keine Zuständigkeit haben. Hieraus resultiert das hohe Ausmaß an Regulierungsumgehung im Dienstleistungshandel (*Mankowski 2004*, S. 388f.).

Nun ließe sich argumentieren, dass auch beim Warenhandel Lohn- und Regulierungsunterschiede die Wettbewerbsfähigkeit mitbestimmen, weshalb es sich um dieselbe Problematik handle. Es gibt aber mindestens zwei relevante Unterschiede zu benennen: Zum einen konkurrieren nur die nach unterschiedlichen Bedingungen hergestellten Waren direkt über den Preis – unterschiedlich bezahlte Arbeiter aus Rumänien und Luxemburg arbeiten aber nicht Seite an Seite in derselben Fabrik. Die unterschiedlichen Herstellungsbedingungen sind also besser verborgen. Zum anderen bieten entsandte Arbeitnehmer ihre Dienstleistungen im Tätigkeitsland oft zu einem Lohn an, von dem man zwar in ihrem Herkunftsland, aber nicht im Tätigkeitsland leben könnte (*Streeck 2000*, S. 21).

Vergleichbar könnte für den Bereich der Niederlassungsfreiheit gezeigt werden, dass die Übertragung des weitgehenden Beschränkungsverbots auf der Ebene der Mitgliedsstaaten Marktregulierungen unterminiert, die als zentral für die nationale Form des Kapitalismus erachtet werden (*Höpner/Schäfer 2010*). So erlaubt die weite Interpretation der Niederlassungsfreiheit Arbitragemöglichkeiten in Bezug auf das Gesellschaftsrecht und die Steuerpflicht. In ähnlicher Weise ergibt eine extensive Interpretation der Freizügigkeit und der Unionsbürgerschaft „ein quasi universelles Zugangsrecht zu allen Arten von Sozialleistungen“ (*Haltern 2005*, S. 97).

Die Übertragung des Herkunftslandprinzips auf andere Bereiche verschärft so einen Widerspruch, der bereits zwischen dem Freihandel von Waren und den exklusiven Staatsangehörigkeitsrechten angelegt ist. Während im Freihandel die unterschiedliche Behandlung in- und ausländischer Produkte unzulässig diskriminiert, beraubt die völlig gleiche Behandlung von In- und Ausländern exklusive Staatsangehörigkeitsrechte ihres Inhalts. Ohne diese Exklusivität ist es aber fraglich, wie der Staat seine Staatsbürger zu den für das eigene Funktionieren notwendigen Pflichten (Steuern, Verteidigung) zwingen kann (*Scharpf 2009*). Besonders deutlich wird dies bei der Rechtsprechung zur Personenfreizügigkeit und Unionsbürgerschaft, auf die hier nur wenig eingegangen werden konnte (*Hilpold 2008*). Insgesamt kommt es also zu einer Marktintegration, deren Art der politischen Regulierung weitreichende Konsequenzen aufwirft. Das macht die Annahme hoch

plausibel, dass ein Pfadbeginn in einer anderen Freiheit als der Warenverkehrsfreiheit zu einer weniger extensiven Interpretation geführt hätte.

4. Schlussbemerkung

Der Binnenmarkt als Herzstück der europäischen Integration erfährt in der Europafor- schung relativ wenig Aufmerksamkeit.¹¹ Die Forschung konzentriert sich entweder auf die spezielleren Politikfelder, insbesondere die Umwelt- oder die Sozialpolitik (*Franchi- no* 2005), oder auf die Entwicklung der politischen Institutionen, die Integrationstheorie sowie, verstärkt in den letzten Jahren, auf normative Fragen der Legitimation und des Demokratiedefizits.

“Somewhat paradoxically, the growing emphasis upon the need for effective ‘political’ direction or governance within Europe may thus be argued to have distracted attention from what is, at one and the same time, the root cause of Europe’s putative ‘democracy deficit’ and the primary arena of continuing European integration: i.e. the Internal Market” (*Everson* 2002, S. 155).

Die Auseinandersetzung um die Dienstleistungsrichtlinie hat die politische Aufmerksam- keit wieder mehr auf den Binnenmarkt gelenkt. Die Stärkung des Herkunftslandprinzips im Dienstleistungshandel kann, verbunden mit der gewachsenen wirtschaftlichen Hetero- genität nach der Osterweiterung, erhebliche Verteilungsfolgen haben. Für eine solche Umverteilung ist die Europäische Union aber unzureichend legitimiert, da die kollektive Identität fehlt (*Scharpf* 2009).

In diesem Aufsatz habe ich versucht zu erklären, wieso sich der Binnenmarkt in eine Richtung entwickelt, die Verteilungsfragen solchen Ausmaßes aufwirft. Ausgehend von der Annahme, dass Mitgliedstaaten vergleichbare Regulierungsziele mit unterschiedli- chen Maßnahmen verfolgen, hat der EuGH, politisch unterstützt von der Binnenmarktini- tiative, die Warenverkehrsfreiheit ab den späten 1970er Jahren als Verpflichtung zur ge- genseitigen Anerkennung interpretiert.

Bei Dienstleistungen führt diese Form der Abgrenzung zwischen Rechtsordnungen zu erheblichen Verteilungswirkungen. Ähnliches kann für die Niederlassungsfreiheit und die Freizügigkeit nachgewiesen werden. Ich argumentiere, dass die in der Warenverkehrs- freiheit etablierte Interpretation für verschiedene Akteure als „focal point“ dient, so dass ein pfadabhängiger Prozess in Gang gesetzt wird. So wird die im Warenverkehr gefunde- ne Ausgestaltung der Grundfreiheit auf andere Bereiche übertragen, obwohl sich dort er- hebliche Umverteilungsfolgen ergeben. Positive Verstärkungen resultieren aus dem Inter- esse mobiler Akteure, die für sie günstigste Rechtsordnung zu wählen und deshalb eine analog zur Warenverkehrsfreiheit erfolgende Abgrenzung der Rechtsordnungen auf dem Rechtswege einzufordern. Dies wird unterstützt vom Interesse europäischer Institutionen an der Implementierung des Europarechts. Von Seiten der EU-Institutionen wird gleich- zeitig eine Verbesserung der Legitimation der supranationalen Ebene durch die Stärkung individueller, europäischer Rechte erhofft. Schließlich wird eine einheitliche, analog zur Warenverkehrsfreiheit erfolgende Interpretation der Grundfreiheiten dogmatisch von der an der Einheit des Rechts orientierten Rechtswissenschaft gestützt und durch die Bedeu- tung von Präzedenzfällen in der Rechtsprechung gefördert.

Trotz der bei Dienstleistungen deutlichen – und von zahlreichen Mitgliedsstaaten als problematisch empfundenen – Verteilungsfolgen ist es kaum möglich, die Übertragung

dieser Interpretation zu verhindern. Politisch müssten sich die Mitgliedstaaten einstimmig auf eine entsprechende Vertragsänderung einigen, was höchst voraussetzungsvoll ist und dem EuGH viel Spielraum in seinen Urteilen bietet. Obwohl man davon ausgehen kann, dass auch der EuGH darum bemüht sein wird, durch seine Urteile das Legitimationsproblem der EU nicht noch zu verstärken, arbeitet er unter strukturellen Bedingungen, die eben dies leicht zur Folge haben.

Inwieweit ist es sinnvoll, für diese Entwicklung das Konzept der Pfadabhängigkeit aufzugreifen? Hiermit lassen sich besonders gut die sich selbst verstärkenden Momente einer Entwicklung analysieren. Dabei sind Pfadwechsel aber nicht ausgeschlossen. Das zeigt der Verlauf der Rechtsprechung, der immer wieder Änderungen aufweist und sich für Kläger und Beklagte keinesfalls eindeutig vorhersehbar entwickelt. Wo der EuGH in einem bestimmten Fall die Abgrenzung zwischen Grundfreiheit und Ausnahmen zieht, ist für die Beteiligten durchaus unsicher. Eventuelle Pfadbrüche werden aber vor allem im Rechtssystem initiiert und sind politisch kaum zu beeinflussen. Das Pfadabhängigkeitskonzept verweist so, anders als bei Anwendungen im Bereich technischer Standards, zwar nicht notwendigerweise auf eine ineffiziente oder suboptimale, sehr wohl aber auf eine in wachsendem Maße politisch schwer zu akzeptierende Rechtsprechung und erklärt, weshalb diese Entwicklung politisch kaum zu bearbeiten ist.

Während in den Internationalen Beziehungen mit der Stärkung der internationalen Gerichtsbarkeit häufig große Hoffnungen zur Bekämpfung der internationalen Anarchie verknüpft sind (*Zangl 2005*), zeigt die Entwicklung in der EU deutlich die Kehrseite auf. Ohne eine sehr handlungsfähige Legislative ist eine starke supranationale Gerichtsbarkeit problematisch. Ob vergleichbare Entwicklungen auch bei anderen internationalen Gerichten zu beobachten sind, ist eine Forschungsfrage, deren Beantwortung erst am Anfang steht (*Alter 2009*).

Anmerkungen

- 1 Dieser Aufsatz baut auf Arbeiten auf, die teilweise noch am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung entstanden und verbindet sie mit neueren Überlegungen, die aus dem Projekt A6 des Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen resultieren. Ich danke der DFG für die großzügige Förderung und den Kollegen am Sfb, insbesondere *Michael Blauburger*, *Philipp Genschel*, *Rike Krämer* und *Tilman Krüger* für Kommentare! *Moritz Günnel*, *Charlotta Cordes* und *Anna-Lena Lillie* haben mich als studentische Hilfskräfte unterstützt. Ich habe außerdem sehr von der Diskussion in unserem A-Säulen-Kolloquium am Sfb profitiert sowie von den Hinweisen von *Martin Höpner*, *Waltraud Schelkle*, *Raymund Werle* und dem anonymen Gutachter der dms. Ganz besonders möchte ich *Fritz Scharpf* danken!
- 2 Siehe *Scharpf (2008)* sowie *Roman Herzog* und *Lüder Gerken*: Stoppt den Europäischen Gerichtshof. FAZ 8.9.2008.
- 3 Da die Kapitalverkehrsfreiheit bis zum Maastrichter Vertrag von der Direktwirkung ausgenommen war, wird sie in diesem Aufsatz nicht weiter verfolgt.
- 4 Auch das Verhalten der Kommission ist wichtig. Wären aber private Akteure gar nicht interessiert, würde die Unterstützung der Kommission auf Dauer nicht ausreichen.
- 5 Unter Zuhilfenahme der Erweiterten Suchfunktion von EUR-Lex wurde für den entsprechenden Zeitraum jeweils nach den oben genannten Freiheiten in Zusammenhang mit Vorabentscheidungsverfahren einerseits und Vertragsverletzungsklagen andererseits gesucht. Schadensersatzklagen, Nichtigkeitsklagen, Beamtenklagen, Untätigkeitsklagen und Anträge auf Gutachten blieben hier unberücksichtigt.
- 6 Ich danke *Ulrike Liebert* und *Tatjana Evas* dafür, dass sie mich auf diese Fälle aufmerksam gemacht haben.

- 7 Es wurde mittels der Erweiterten Suchfunktion jeweils nach einer der vier Grundfreiheiten gesucht und davon ausgehend wurden die entsprechenden Urteile im Zeitraum von 1990-2008 daraufhin überprüft, ob in ihnen andere Grundfreiheiten in den Schlüsselbegriffen und Leitsätzen erwähnt werden.
- 8 Dabei soll hier nicht erörtert werden, inwieweit nationale Regulierungen selbst Ergebnis von „regulatory capture“ sind, weshalb den Gegnern nur der Umweg über die europäische Ebene bleibt. Mir geht es hier um die empirische Analyse des Einflusses der Rechtsprechung auf die materielle Politik und nicht um die normative Bewertung dieses Outcomes. Selbst wenn aus der Rechtsprechung „effiziente“ Policies resultieren, wie es die Law and Economics Literatur behauptet (*Fon/Parisi/Depoorter* 2005), schlägt der Verlust politischer Selbstbestimmung auf nationaler Ebene negativ zu Buche.
- 9 Art. 27 § 5 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs unter http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/txt5_2008-09-25_11-58-42_344.pdf [29.03.2010].
- 10 Dazu zählen Anforderungen zur Registrierung, von Ausrüstungsgegenständen, verwendeten Materialien und zur Vertragsgestaltung zwischen Dienstleistungserbringer und -empfänger.
- 11 Siehe bspw. den Reader von *Heinelt/Knodt* (2008), der den Forschungsstand der Politikfeldforschung in der EU dokumentiert, aber den Binnenmarkt nicht eigenständig behandelt.

Literatur

- Alter, Karen J.*, 2009: *The European Court's Political Power. Selected Essays*, Oxford: Oxford University Press.
- Alter, Karen J./Meunier-Aitsahalia, Sophie*, 1994: *Judicial Politics in the European Community. European Integration and the Pathbreaking Cassis de Dijon Decision*, in: *Comparative Political Studies*, 26, S. 535-561.
- Bellamy, Richard*, 2008: *The Democratic Constitution: Why Europeans Should Avoid American Style Constitutional Judicial Review*, in: *European Political Science*, 7, S. 9-20.
- Beyer, Jürgen*, 2005: *Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 34, S. 5-21.
- Caranta, Roberto*, 2008: *On Discretion*, in: *Prechal, Sacha/Roermund, Bert Van* (Hrsg.), *The Coherence of EU Law. The Search for Unity in Divergent Concepts*, Oxford: Oxford University Press, S. 185-215.
- David, Paul A.*, 1985: *Clio and the Economics of QWERTY*, in: *American Economic Review*, 75, S. 332-337.
- Davies, Gareth*, 2007: *Services, Citizenship, and the Country of Origin Principle*, Mitchell Working Paper Series 2/2007, Edinburgh: Edinburgh Europa Institute.
- Dobler, Philipp*, 2008: *Legitimation und Grenzen der Rechtsfortbildung durch den EuGH*, in: *Roth, Günter H./Hilpold, Peter* (Hrsg.), *Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedsstaaten. Eine kritische Analyse richterlicher Rechtsschöpfung auf ausgewählten Rechtsgebieten*, Wien: Linde, S. 509-560.
- Editorial Comments*, 2008: *The Court of Justice in the Limelight – again*, in: *Common Market Law Review*, 45, S. 1571-1579.
- Egan, Michelle P.*, 2001: *Constructing a European Market. Standards, Regulation, and Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Everson, Michelle*, 2002: *Adjudicating the Market*, in: *European Law Journal*, 8, S. 152-171.
- Fon, Vincy/Parisi, Francesco/Depoorter, Ben*, 2005: *Litigation, Judicial Path-Dependence, and Legal Change*, in: *European Journal of Law and Economics*, 20, S. 43-56.
- Franchino, Fabio*, 2005: *The Study of EU Public Policy*, in: *European Union Politics*, 6, S. 243-252.
- Freitag, Robert*, 1999: *Der Wettbewerb der Rechtsordnungen im Internationalen Gesellschaftsrecht*, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 10, S. 267-270.
- Garrett, Geoffrey/Kelemen, Daniel R./Schulz, Heiner*, 1998: *The European Court of Justice, National Governance, and Legal Integration in the European Union*, in: *International Organization*, 52, S. 149-176.
- Garrett, Geoffrey/Weingast, Barry R.*, 1993: *Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market*, in: *Goldstein, Judith/Keohane, Robert O.* (Hrsg.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca/NY: Cornell University Press, S. 173-206.

- Gerhardt, Michael J.*, 2005: The Limited Path of Dependency of Precedent, in: *Journal of Constitutional Law*, 7, S. 903-1000.
- Greener, Ian*, 2005: The Potential of Path Dependence in Political Studies, in: *Politics*, 25, S. 62-72.
- Halterm, Ulrich*, 2005: Das Janusgesicht der Unionsbürgerschaft, in: *Swiss Political Science Review*, 11, S. 87-117.
- Hathaway, Oona A.*, 2003: Path Dependence in the Law: The Course and Pattern of Legal Change in a Common Law System, in: *Public Law and Legal Theory Research Paper*. Online verfügbar unter: <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=lepp_papers>, Stand: 11.8.2010.
- Hatzopoulos, Vassilis*, 2000: Recent Developments of the Case Law of the ECJ in the Field of Services, in: *Common Market Law Review*, 37, S. 43-82.
- Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle*, 2008: Politikfelder im EU-Mehrebenensystem, Baden-Baden: Nomos.
- Hilpold, Peter*, 2008: Unionsbürgerschaft und Bildungsrechte oder: Der EuGH-Richter als „Künstler“, in: *Roth, Günter H./Hilpold, Peter* (Hrsg.), *Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedsstaaten. Eine kritische Analyse richterlicher Rechtsschöpfung auf ausgewählten Rechtsgebieten*, Wien: Linde, S. 11-54.
- Hoor, Gerd*, 1999: Das Centros-Urteil des EuGH und seine Auswirkungen auf die Anknüpfung des Gesellschaftsstatuts, in: *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht*, 2, S. 984-986.
- Höpner, Martin*, 2010: Von der Lückenfüllung zur Vertragsumdeutung. Ein Vorschlag zur Unterscheidung von Stufen der Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH), in: *der moderne staat*, 1, S. 165-185.
- Höpner, Martin/Schäfer, Armin*, 2010: A New Phase of European Integration. Organised Capitalisms in Post-Ricardian Europe, in: *West European Politics*, 33, S. 344-368.
- Joerges, Christian/Rödl, Florian*, 2008: Das soziale Defizit des Europäischen Integrationsprojekts, in: *Kritische Justiz*, 41, S. 149-165.
- Kassim, Hussein/Menon, Arnaud*, 2003: The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled?, in: *Journal of European Public Policy*, 10, S. 121-139.
- Keeling, David*, 1998: In Praise of Judicial Activism. But what Does it Mean? And Has the European Court of Justice ever Practised it?, in: *Seminario Giuridico della Università di Bologna* (Hrsg.), *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, S. 505-536.
- Kelemen, Daniel R.*, 2001: The Limits of Judicial Power: Trade-Environment Disputes in the GATT/WTO and the EU, in: *Comparative Political Studies*, 34, S. 622-650.
- Kelemen, Daniel R.*, 2006: Suing for Europe. Adversarial Legalism and European Governance, in: *Comparative Political Studies*, 39, S. 101-127.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 2007: *Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie*, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichung der Europäischen Gemeinschaften.
- Lenaerts, Koen/Corthaut, Tim*, 2008: Towards an Internally Consistent Doctrine on Invoking Norms of EU Law, in: *Prechal, Sacha/Roermund, Bert Van* (Hrsg.), *The Coherence of EU Law. The Search for Unity in Divergent Concepts*, Oxford: Oxford University Press, S. 495-515.
- Maduro, Miguel P.*, 2007: So Close and yet so Far: the Paradoxes of Mutual Recognition, in: *Journal of European Public Policy*, 14, S. 814-825.
- Mahoney, James*, 2000: Path Dependence in Historical Sociology, in: *Theory and Society*, 29, S. 507-548.
- Mankowski, Peter*, 2004: Wider ein Herkunftslandprinzip für Dienstleistungen im Binnenmarkt, in: *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts*, 24, S. 385-395.
- McCown, Margaret*, 2003: The European Parliament before the Bench: ECJ Precedent and EP Litigation Strategies, in: *Journal of European Public Policy*, 10, S. 974-995.
- Nicolaïdis, Kalypto/Schmidt, Susanne K.*, 2007: Mutual Recognition 'On Trial': The Long Road to Services Liberalization, in: *Journal of European Public Policy*, 14, S. 717-734.
- Oliver, Peter/Enchelmaier, Stefan*, 2007: Free Movement of Goods: Recent Developments In The Case Law, in: *Common Market Law Review*, 44, S. 649-704.
- Oliver, Peter/Roth, Wulf-Henning*, 2004: The Internal Market and the four Freedoms, in: *Common Market Law Review*, 41, S. 407-441.

- Pierson, Paul*, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review*, 94, S. 251-267.
- Pollack, Mark A.*, 1996: The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis, in: *Governance*, 9, S. 429-485.
- Reich, Norbert*, 1994: The "November Revolution" of the European Court of Justice: Keck, Meng and Audi Revisited, in: *Common Market Law Review*, 31, S. 459-492.
- Riese, Christoph/Noll, Paul*, 2007: Europarechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte der Inländerdiskriminierung, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 26, S. 516-521.
- Roth, Günter H.*, 2008: Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedsstaaten: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen, in: *Roth, Günter H./Hilpold, Peter* (Hrsg.), *Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedsstaaten. Eine kritische Analyse richterlicher Rechtsschöpfung auf ausgewählten Rechtsgebieten*, Wien: Linde, S. 561-608.
- Roth, Wulf-Henning*, 2002: The European Court of Justice's Case Law on Freedom to Provide Services: Is Keck Relevant?, in: *Andenas, Mads/Roth, Wulf-Henning* (Hrsg.), *Services and Free Movement in EU Law*, Oxford: Oxford University Press, S. 1-24.
- Scharpf, Fritz W.*, 2008: „Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen“, in: *Magazin Mitbestimmung*, 07+08/2008, S. 18-23.
- Scharpf, Fritz W.*, 2009: Legitimacy in the Multilevel European Polity, in: *European Political Science Review*, 1, S. 173-204.
- Schelling, Thomas C.*, 1960: *The Strategy of Conflict*, London: Oxford University Press.
- Schmidt, Susanne K.*, 2007: Mutual Recognition as a New Mode of Governance, in: *Journal of European Public Policy*, 14, S. 667-681.
- Schmidt, Susanne K.*, 2009: When Efficiency Results in Redistribution. The Conflict over the Single Services Market, in: *West European Politics*, 32, S. 847-865.
- Shapiro, Martin/Stone Sweet, Alec*, 2002: *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Steindorff, Ernst*, 1999: Centros und das Recht auf die günstigste Rechtsordnung, in: *Juristenzeitung*, 23, S. 1140-1143.
- Streeck, Wolfgang*, 2000: Vorwort: Europäische Sozialpolitik?, in: *Eichhorst, Werner*, *Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit. Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU*, Frankfurt/Main: Campus-Verlag, S. 19-35.
- Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey*, 2001: The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union, in: *International Organization*, 55, S. 357-390.
- Vauchez, Antoine*, 2008: 'Integration-through-Law' Contribution to a Socio-history of EU Political Commonsense, *EUI Working Papers RSCAS 2008/10*, Florence: European University Institute.
- Werle, Raymond*, 2007: Pfadabhängigkeit, in: *Benz, Arthur et al.* (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 119-131.
- Witte, Bruno de*, 2007: Setting the Scene: How Did Services get to Bolkestein, *Mitchell Working Paper Series 3/2007*, Edinburgh: Edinburgh Europa Institute.
- Zangl, Bernhard*, 2005: The Rule of Law: Internationalization and Privatization. Is There an Emerging International Rule of Law?, in: *European Review*, 13, S. 73-91.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Susanne K. Schmidt, Universität Bremen, BIGSSS, Celsiusstraße 1, FVG, Postfach 330 440, 28359 Bremen
E-Mail: skschmidt@uni-bremen.de

*Sabine Kuhlmann/Gisela Färber/Dorothea Jansen/
Sabine Kropp/Joachim Wieland*

Leistungsvergleich und Benchmarking im Öffentlichen Sektor

Projektverbund des Deutschen Forschungsinstituts für Öffentliche
Verwaltung Speyer (FÖV)

1. Ziele und Aufgabenstellung des Projektverbunds

Leistungsmessung, Leistungsvergleich und Benchmarking sind im internationalen Kontext zu einem vorrangigen Thema bei der Modernisierung des Öffentlichen Sektors geworden (*Pollitt/Bouckaert* 2004, S. 87; *De Bruijn* 2002; *Wollmann* 2003, 2004; *Kuhlmann* 2005, 2007, 2010; *Proeller/Siegel* 2009). Es kann mithin von einem europäischen, wenn nicht globalen Trend des Performance Measurement ausgegangen werden, der sich voraussichtlich stabilisieren oder sogar weiter verstärken wird und bei dem Leistungsvergleiche und Benchmarking eine zunehmend wichtige Rolle spielen (vgl. *Van Dooren/Van de Walle* 2008; *Bouckaert/Halligan* 2008; *De Lancer* 2009; *Pollitt* 2006; *Kuhlmann* 2010). Als prominentes Beispiel für diesen Trend kann die Grundgesetzänderung im Rahmen der Föderalismusreform II des Jahres 2009 gelten, mit der Leistungsvergleiche erstmals einen verfassungsrechtlichen Status erhalten haben (siehe hierzu weiter unten). Der im Mai 2010 am FÖV in Speyer konstituierte Projektverbund „Leistungsvergleich und Benchmarking im Öffentlichen Sektor“ befasst sich aus Sicht unterschiedlicher verwaltungswissenschaftlich orientierter Teildisziplinen (Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Soziologie, Wirtschaftswissenschaft) mit den rechtlich-normativen Grundlagen, institutionellen Varianten, instrumentellen Methoden, Anwendungsformen und Auswirkungen von Leistungsvergleich und Benchmarking im nationalen sowie internationalen Kontext.

Begriffsklärungen

Leistungsmessung (Performance Measurement) wird im Rahmen des Forschungsverbunds als die Ermittlung der Leistungsfähigkeit öffentlichen Verwaltungshandelns über Kennzahlensysteme und Performanzindikatoren (*performance indicators – PIs*) verstanden, die sowohl Input-, Output-, Outcome- als auch Prozess- und Struktur-Indikatoren umfasst (*Nullmeier* 2005). Der Begriff des *Performance Management* schließt zusätzlich noch die Steuerung, d.h. die gezielte Einwirkung auf institutionelles Handeln, mittels Performanzinformationen ein. *Leistungsvergleich* bezieht sich auf den indikatoren- und kennzahlenbasierten Vergleich von Leistungen, Strukturen, Prozessen und Wirkungen im öffentlichen Sektor zwischen oder innerhalb von Verwaltungen, zwischen Ebenen oder auch zwischen föderativen Subjekten. Von *Benchmarking* im engeren Sinne ist zu sprechen, wenn es dar-

um geht, beste Leistungen oder Lösungen (*best practices*) zu identifizieren und aus diesen unmittelbar Lehren für die eigene Organisation abzuleiten („Lernen von den Besten“). Benchmarking beinhaltet also per definitionem die normative Komponente der Leistungs*bewertung*, die im analytisch neutraleren Begriff des „Leistungsvergleichs“ nicht enthalten ist (vgl. Reichard 2002; Nullmeier 2005; Kuhlmann 2007, 2010; Bouckaert/ Halligan 2008, S. 14-26; Proeller/Siegel 2009, S. 456ff.).

Forschungsziele und -fragen

Obschon eine internationale Reformbewegung des Performance Measurement zu beobachten ist, liegen bislang keine Studien vor, die sich aus interdisziplinärer Perspektive mit der Systematisierung, international und intra-föderal vergleichenden Analyse sowie der Wirkungsabschätzung von Leistungsvergleichen befassen haben. Der am FÖV Speyer angesiedelte Forschungsverbund beabsichtigt, diese Lücke teilweise zu schließen. Ziel ist es, fördernde und hemmende Faktoren von Leistungsvergleichen und Benchmarking zu identifizieren, wobei sowohl rechtlich-normative, politisch-institutionelle, organisatorische als auch ökonomisch-fiskalische Aspekte berücksichtigt werden. Des Weiteren wird die (methodische) Qualität verschiedener Typen, Verfahren und Instrumente von Performanzmessung und -vergleich untersucht. Zudem sollen die Projektergebnisse Aufschluss über Nutzungsformen und -bedingungen von Vergleichsinformationen in Politik und Verwaltung geben. Ein wichtiger Beitrag des Verbunds wird zudem darin gesehen, empirische Evidenz über Ergebnisse, Effekte und weiterreichende Auswirkungen dieses Reformansatzes zu erhalten und die Frage zu beantworten, ob und wie in öffentlichen Organisationen aus Leistungsinformationen produktiv und/oder pathologisch gelernt wird.

Neben der empirischen Analyse und rechtsnormativen Bewertung von Leistungsvergleichen beinhaltet der Projektverbund eine politik- und rechtsberatende Komponente. Die Forschungsergebnisse sollen genutzt werden, um zukünftige Vergleichsstudien konzeptionell, instrumentell und methodisch zu unterstützen und hierfür beratende Expertise bereitzustellen. Der Verbund bietet die Möglichkeit, professionelles Know-How über die Funktionsweise, Anwendungsvoraussetzungen und Erfolgsfaktoren von Benchmarking im Bundesstaat zu entwickeln und dieses in die Verwaltungspolitik einzubringen. Diese Forschungsziele im Blick, konzentriert sich der Projektverbund auf die folgenden Analysebereiche von Leistungsvergleich und Benchmarking, die disziplinübergreifend und teils auch international vergleichend bearbeitet werden:

- (1) Entwicklung und Steuerung von Leistungsvergleichen/Benchmarking in Mehrebenensystemen:
 - Welche Bedingungen fördern oder hemmen die Etablierung und Fortschreibung von Leistungsvergleich und Benchmarking in Politik und Verwaltung? Wie werden Vergleichsprojekte (erfolgreich und nachhaltig) initiiert, implementiert und gesteuert? Unter welchen Bedingungen entsteht (föderativer) Wettbewerb?
- (2) Rechtliche Regelung und normative Ausgestaltung von Benchmarking:
 - Welche rechtlichen Rahmenregelungen für Performanzmessung und Leistungsvergleiche gibt es, wie sind diese zu bewerten und inwieweit wirken sie begünstigend/blockierend im Hinblick auf Leistungsvergleiche?

- (3) Verfahren/Indikatoren der Performanzmessung und Methoden(-kritik):
 - Welche Ausgestaltungsvarianten, Instrumente, Techniken und Methoden von Performanzmessung und Benchmarking gibt es und wie funktionsfähig sind sie? Welche Messverfahren erweisen sich als methodisch leistungs- und tragfähig, welche als defizitär?
- (4) Anwendungsfelder/Verwaltungsbereiche des Benchmarkings:
 - Welche konkreten Anwendungsbereiche von Leistungsmessung und Benchmarking gibt es und welchen Einfluss hat die Spezifik des Aufgabenbereichs/Politikfeldes auf die Ausgestaltung und Wirksamkeit des Instruments?
- (5) Lernprozesse, Nutzung, Wirkung von Vergleichsinformationen/Evidenzbasierung:
 - Inwieweit werden Vergleichsergebnisse für Steuerungsentscheidungen in Politik und Verwaltung verwendet (*evidence-based policy making/administration*)? Wann wird aus Leistungsvergleichen gelernt und kommt es (wettbewerbsbedingt) zu Verbesserungen? Wie ist das Verhältnis von Kosten und Nutzen einzuschätzen? Welche nicht-intendierten Effekte ergeben sich und kommt es auch zu „pathologischem“ Lernen?
- (6) Handlungs- und Gestaltungsempfehlungen; Weiterentwicklung des Benchmarkings:
 - Welche Gestaltungs- und Handlungsempfehlungen sind für zukünftige Vergleichsprojekte in Bund, Ländern und Kommunen abzuleiten? Welche Lehren können aus den ausländischen Erfahrungen gezogen werden? Welche Kontextfaktoren sind für den Konzepttransfer zu beachten? Welche methodische Weiterentwicklung ist zu empfehlen?

2. Konturen des Forschungsfeldes

Internationale Verbreitung von Leistungsmessung und -vergleich

Im internationalen Kontext erhielt der Gedanke der kennzahlen- und indikatorengestützten Leistungsvergleiche im öffentlichen Sektor insbesondere durch die Doktrin des New Public Management Auftrieb und Verbreitung, welche im angelsächsischen Raum in den 1980er Jahren (*Pollitt/Bouckaert 2004*) und seit den 1990er Jahren auch verstärkt in Kontinentaleuropa (*Kuhlmann 2009; Kuhlmann/Fedele 2010*), inzwischen teilweise ebenfalls in Mittel- und Osteuropa (vgl. *Nemec/Merickova/Ochrana 2008; Löffler/Vinta 2004*) aufgegriffen wurde. Der internationale Bedeutungszuwachs von Performanzmessung und Leistungsvergleich lässt sich nicht nur an einer rasanten Zunahme der wissenschaftlichen Publikationstätigkeit zum Thema des Performance Measurement und des Benchmarking in internationalen Fachjournals ablesen (vgl. *Braadbaart/Yusnandarshah 2008*), sondern auch in der Politik- und Verwaltungspraxis an der Extensivierung, Intensivierung und Externalisierung von Leistungsmessung und -vergleich im öffentlichen Sektor:

- Aufbauend auf neuen Informationstechnologien und in engem Zusammenhang mit neuen Verfahren des Finanzmanagements und der Budgetierung, werden Leistungsmessung und -vergleich heute in einer größeren Anzahl von Politikfeldern und Verwaltungsbereichen praktiziert¹, worin sich die *extensivere* Nutzung entsprechender Verfahren zeigt.

- Leistungsmessung und -vergleiche gehen inzwischen über die traditionelle *monitoring*-Funktion hinaus und spielen in einer zunehmenden Zahl von öffentlichen Handlungsfeldern eine wichtige Rolle als Steuerungsinstrument². Dies spiegelt ihre *intensive* Nutzung wider.
- Leistungsvergleiche sind immer mehr darauf angelegt, nicht nur verwaltungsintern die Steuerungsfähigkeit zu verbessern, sondern sie werden zunehmend auch herangezogen, um politische Mandatsträger, Verwaltungsklienten und die Öffentlichkeit über Verwaltungsleistungen zu informieren³. Somit ist es im internationalen Kontext zu einer *Externalisierung* dieser Verfahren gekommen.

Wenngleich der Verbreitungsgrad, die Intensität, Methodik und Steuerungslogik sowie Wirksamkeit von Leistungsmessung und -vergleich zwischen und innerhalb der verschiedenen Länder erheblich variieren (siehe hierzu *Kuhlmann 2010*), so besteht kein Zweifel, dass sie sich im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte zu einem international zunehmend bedeutsamen, wenn auch in Wissenschaft und Praxis nicht unumstrittenen, Ansatz der Modernisierung des Öffentlichen Sektors entwickelt haben. Eine systematische Untersuchung im Rahmen eines Projektverbunds erscheint vor diesem Hintergrund besonders lohnend, da die deutschen Erfahrungen in eine vergleichende Perspektive zu anderen OECD-Ländern gesetzt werden können. Auf diese Weise lassen sich verschiedene komparative Forschungsdesigns entwickeln.

Aktuelle Konjunktur von Leistungsvergleichen

Zwar reicht die Praxis von Leistungsmessung und -vergleich in den öffentlichen Verwaltungen einiger Länder, etwa im Fall von Großbritannien und den USA, bereits bis ins ausgehende 19. Jahrhundert zurück⁴. Auch die deutsche Verwaltung kann auf Erfahrungen mit evidenz-basierter Politik und indikatoren-gestützter Leistungsmessung zurückgreifen, die mit der Etablierung der Evaluation als Analyse- und Informationsverfahren im öffentlichen Sektor seit den 1960er Jahren Verbreitung gefunden haben (*Wollmann 2003*). Allerdings ist gerade in jüngerer Zeit eine bemerkenswerte Konjunktur in diesem Reformfeld zu beobachten, die durch mehrere national und/oder international wirksame Faktoren begünstigt wurde:

- Wie oben erwähnt, hat im *internationalen* Kontext die New Public Management-Bewegung entscheidend dazu beigetragen, dass Leistungsvergleiche und Benchmarking-Ansätze als Instrumente zur Verbesserung der Effizienz der Verwaltung angesehen wurden und sich entsprechend verbreiteten. Hintergrund ist vielfach eine zunehmend prekäre öffentliche Haushaltslage und Finanzkrise in einigen Ländern, so auch in Deutschland. Zum anderen ist mit der europäischen Integration, in deren Kontext sich die horizontale Zusammenarbeit der Mitgliedsländer inzwischen als eigenständiger Modus der EU-Politik entwickelte (vgl. auch *Speer 2002*), der Ausbau von gemeinsamen Qualitätsbewertungssystemen (z.B. Common Assessment Framework - CAF etc.), Leistungsvergleichen und Benchmarking innerhalb und zwischen den europäischen öffentlichen Verwaltungen zu beobachten (*Wallace 2005, S. 85; Goetz 2006, S. 483*).
- Im *nationalen* Kontext ist zum einen auf die Grundgesetzänderung im Rahmen der Föderalismusreform II hinzuweisen (Gesetz vom 29.7.2009, BGBl I 2248), die mit

dem neu eingefügten Art 91d GG eine Rechtsgrundlage für Leistungsvergleiche/Benchmarking zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen geschaffen hat. Indem die Vorschrift als „Kann-Bestimmung“ formuliert wurde, hat der Gesetzgeber am Freiwilligkeitsprinzip festgehalten. Hintergrund der Verfassungsänderung ist dabei – neben den allgemeinen (NPM-nahen) Ideen von Leistungstransparenz, Effektivitäts- und Effizienzsteigerung – vor allem das Anliegen, mittels Leistungsinformationen die parlamentarische Kontrolle zu stärken, die ebenfalls als Ziel von Verwaltungsmodernisierung begriffen wurde (BT-Drs 16/12410, 8). Daneben soll der föderative Wettbewerb um die beste Lösung angeregt werden (vgl. Ondracek Stellungnahme Sachverständigenanhörung Rechtsausschuss des BT vom 4.5.2009, S. 3; BT-Drs 16/12410, 8). Bund und Länder, die in diesem Reformfeld zusammenwirken sollen, können dabei auf vielfältige Erfahrungen und Konzeptvorschläge von Leistungsmessung und -vergleichen in zahlreichen öffentlichen Aufgabenfeldern zurückgreifen, die bereits seit Anfang der 1990er Jahre im kommunalen Raum praktiziert werden. Auch diese basieren auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, haben allerdings eine relativ geringe Transparenz nach außen und sind in ihrer Wirksamkeit durchaus nicht unumstritten (vgl. *Kuhlmann* 2005, 2007), so dass die anderen föderalen Ebenen beim Neustart von Vergleichsprojekten hieraus entsprechende „Lehren“ ziehen können.

Besondere Eignung für Verbundforschung: Interdisziplinärer Bezug und Methodenpluralismus

Das Forschungsfeld von Leistungsvergleichen und Benchmarking ist für einen interdisziplinären Zugang besonders geeignet, da es nur aus der Perspektive mehrerer verwaltungswissenschaftlicher Teildisziplinen angemessen bearbeitet werden kann. Der Projektverbund „Leistungsvergleich und Benchmarking im Öffentlichen Sektor“ nähert sich diesem Forschungsfeld aus vier disziplinären Zugängen:

- Um die (verfassungs-)rechtlichen Implikationen und rechtspolitischen Auswirkungen von Leistungsvergleichen im Bundesstaat zu untersuchen, wird ein *rechtswissenschaftlicher* Zugang gewählt, der – speziell im deutschen Fall – besonders den Regelungsgehalt der Föderalismusreform II (Art. 91d GG) ins Auge fasst. Ferner ist geplant, mittels Rechtsvergleichung die internationale Verbreitung von entsprechenden Regelungsinhalten und eine mögliche „Vorbildfunktion“ anderer Länder zu eruieren. Dabei wird auf rechtsnormative Analysen und rechtsvergleichende Methoden auf der Basis des einschlägigen Schrifttums, Normenbestands und der Rechtsprechung sowie auf rechtstatsächliche Erhebungstechniken (Fallstatistik, Befragung, Interviews) zurückgegriffen.
- Da Leistungsvergleich und Benchmarking ihre Wurzeln in (institutionen-)ökonomischen Konzeptideen haben und ihre Verbreitung im internationalen Kontext wesentlich durch ökonomische und fiskalische Problemlagen bedingt ist, greift der Projektverbund ferner auf einen *wirtschaftswissenschaftlichen* Zugang zurück. Dieser umfasst nicht nur die theoretische Analyse und Kritik des Reforminstruments aus wirtschafts- und finanzwissenschaftlicher Perspektive, sondern aus empirischer Sicht auch die makro- und mikroökonomischen Bestimmungsfaktoren und Auswirkungen

von Leistungsvergleich und Benchmarking (Kosten-Nutzen-Analysen; Transaktionskosten etc.). Mit Blick auf den deutschen Exekutivföderalismus geht es konkret darum, die Nutzung von Benchmarks hinsichtlich der Effizienz/Effektivität der Umsetzung von Bundesrecht sowie hinsichtlich der Vollzugsprozesse auf Länder- und Kommunalebene zu untersuchen, die unterschiedliche regionale Lösungsansätze und deren Optimierungsbedarfe erkennen lassen. Hieraus werden Rückschlüsse auf Korrekturbedarfe des originären Bundesrechts gezogen. Methodisch werden dann neben makro-quantitativen Aggregatdatenanalysen und finanzstatistischen Vergleichen auch mikro-ökonomische Analyseinstrumente angewendet, insbesondere um Prozessveränderungen, Transaktionskosten und Performanzeffekte innerhalb einzelner Verwaltungsinstitutionen zu erfassen.

- Aus *politikwissenschaftlicher* Sicht wird im Projektverbund einerseits nach den politisch-institutionellen Bedingungsfaktoren und strategischen Handlungskalkülen relevanter Akteure gefragt, die es begünstigen oder auch verhindern, dass Benchmarking-Prozesse initiiert und in der öffentlichen Verwaltung implementiert werden. Andererseits ist zu ermitteln, unter welchen Umständen und befördert durch welche Anreizsysteme politisch-administrative Akteure Vergleichsinformationen und Benchmarking-Ergebnisse verwenden, in Entscheidungsprozesse einspeisen und so zu „rationaleren“ (evidenz-basierten) Entscheidungsergebnissen gelangen (*evidence-based policy making*). Aus evaluativer Sicht werden die weitergehenden Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit (*performance*) der Verwaltung einbezogen. Auf der Grundlage von „Large-n-studies“ wird darüber hinaus die Qualität von Instrumenten, Indikatoren und Methoden der Performanzmessung evaluiert. Zur methodischen Umsetzung wird auf die einschlägigen sozialwissenschaftlichen Erhebungsinstrumente zurückgegriffen, wobei eine Kombination qualitativer und quantitativer Techniken beabsichtigt ist (standardisierte Einstellungsforschung; Sensitivitätsanalysen von Messinstrumenten in Form von Large-n-studies sowie qualitative Fallstudien und Experteninterviews).
- Um die im Rahmen des Projektverbunds interessierende Frage zu beantworten, inwieweit „Evidenz-Basierung“ die Organisationskultur verändert und weitergehende Lern- und Veränderungsprozesse in Organisationen auslöst, kommt ein *organisationssoziologischer* Zugang zum Zuge. Dieser erlaubt es zu untersuchen, ob der Reformgedanke des Leistungsvergleichs von den handelnden Akteuren in Politik und Verwaltung internalisiert und in der Organisation „gelebt“ wird (*enacting*). Ein wesentlicher Beitrag der soziologisch orientierten Verwaltungsforschung ist eine Analyse darüber, ob Organisationen Benchmarking-Ergebnisse nutzen, um sich zu modernisieren, weiterzuentwickeln und den sich wandelnden Umweltbedingungen besser anzupassen. Von Interesse ist, wie solche reflexiven Lernprozesse verlaufen, wie nachhaltig sie sind und inwieweit möglicherweise auch pathologische Lerneffekte festzustellen sind. Neben standardisierten Umfragen werden Fallstudien über das Handeln von Verwaltungsorganisationen und weitere (qualitative und quantitative) Methoden der empirischen Sozialforschung eingesetzt.

3. Theoretischer Bezugsrahmen des Verbunds

Die interdisziplinäre Anlage des Projektverbunds hat zur Folge, dass den einzelnen Teilprojekten jeweils verschiedene (disziplinär verankerte) theoretische Ansätze bzw. – so-

fern die Fragestellung dies nahelegt – Kombinationen dieser Ansätze zugrunde gelegt werden. *Theorienpluralismus* ist somit eine wesentliche Basis des Verbunds. In Anbetracht des Untersuchungsgegenstands und der gemeinsamen verwaltungswissenschaftlichen Forschungsorientierung bieten sich dabei bestimmte Theorieansätze für eine teilprojektübergreifende und transdisziplinäre Anwendung besonders an. Dies gilt ohne Zweifel für *institutionentheoretisch* orientierte Ansätze, da Institutionen als Forschungsgegenstand seit den späten 1970er Jahren in den verschiedenen Disziplinen – Wirtschaftswissenschaft, Soziologie, Politik- und Verwaltungswissenschaft, öffentliches Recht u.a. – unabhängig voneinander „wiederentdeckt“ worden sind (vgl. *Kaiser* 1999, S. 190; *Edeiling* 1999, S. 7). Somit ist es sinnvoll, in der institutionell orientierten Verwaltungsforschung, wie sie im hier skizzierten Verbund vertreten ist, auf einen institutionentheoretischen Hintergrund zurückzugreifen. Die Bedeutung, die Institutionen aus verschiedenen disziplinären Blickwinkeln eingeräumt wird⁵, gilt gewissermaßen als einende Klammer und transdisziplinäre „Brücke“, die für die theoretische Profilierung des Projektverbunds nutzbar gemacht wird. So finden sich in der neo-institutionalistischen Theoriedebatte sowohl soziologische und politikwissenschaftliche als auch ökonomische, rechtliche und historische Konzeptideen, als deren gemeinsamer Kern die Überzeugung gelten kann, dass Institutionen eine *structural suggestion* (*Dowding* 1995, S. 44) enthalten. Bei den verschiedenen (ökonomischen, normativen, historischen, soziologischen) Varianten des Neuen Institutionalismus geht es darum, „den zeitgenössischen sozialwissenschaftlichen Theorien eine institutionalistische Perspektive beizumischen – das Mischungsverhältnis allerdings ist unterschiedlich“ (*Kaiser* 1999, S. 191). Für den Forschungsgegenstand „Leistungsvergleich und Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung“ bietet dies die Möglichkeit, formal-rechtliche, kulturelle, akteurbezogene und ökonomische Aspekte der Verwaltungswirklichkeit jeweils unterschiedlich zu konzeptualisieren und auf ihren jeweiligen Erklärungsgehalt zu prüfen. Im Rahmen der weiteren konzeptionellen und inhaltlichen Profilierung des Projektverbunds wird der theoretischen Fundierung des gemeinsamen Forschungsgegenstandes, die hier kaum mehr als cursorisch angetippt werden konnte, besondere Beachtung geschenkt.

4. Geplante Teilprojekte

Der Projektverbund setzt sich aus den o.g. vier verwaltungswissenschaftlichen Teildisziplinen (Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Soziologie, Wirtschaftswissenschaft) zusammen. Die inhaltliche Zusammensetzung der Teilprojekte ist von der Überlegung geleitet, möglichst alle Ebenen des politisch-administrativen Systems und deren Interaktionen (*multi level governance*) einzubeziehen. Daher befasst sich ein Teil der Projekte eher mit Benchmarking auf der subnationalen und lokalen Ebene (*Jansen, Kuhlmann*), ein anderer Teil stärker mit Fragen der bundesstaatlichen Ordnung und dem Benchmarking auf (landes)staatlicher Ebene bzw. im Zusammenwirken von Bund/Zentralstaat und Ländern/föderativen Subjekten (*Färber, Kropp, Wieland*). Allen Projekten ist jedoch eine Mehrebenenperspektive eigen, da die jeweiligen Benchmarking-Einheiten und -Akteure nicht isoliert, sondern im Zusammenspiel mit anderen Ebenen untersucht werden. Im Einzelnen umfasst der Verbund die folgenden Themen für Teilprojekte:

- (1) „Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung: ein europäischer Ländervergleich“ (*Kuhlmann*): Das Projekt befasst sich aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive mit dem Verbreitungsgrad, den Steuerungsformen und der Durchführung von Leistungsvergleichen und Benchmarking in ausgewählten europäischen Ländern („Länder-Mapping“). Der Analysefokus liegt auf der subnationalen Verwaltungsebene, d.h. Länder-/ Regional-/Kommunalebene, deren Vergleichsprojekte als – methodisch gesprochen – abhängige Variable erhoben werden sollen. Die übergeordnete (zentralstaatliche/ Bundesebene) soll – als erklärende Variable – hinsichtlich ihrer Initiativ-, Steuerungs- und Koordinationsfunktion von Vergleichsaktivitäten untersucht werden. Daneben systematisiert das Projekt weitere (akteur- und policy-bezogene, politisch-institutionelle und verwaltungskulturelle) Kontextvariablen, die den Grad der Verbreitung und die Varianten von Leistungsvergleichen erklären.
- (2) „Rechtliche Normierung und Regulierung von Leistungsvergleichen im Bundesstaat“ (*Wieland*): Ziel des Teilprojekts ist die Analyse der maßgeblichen (verfassungs-) rechtlichen Regeln und der damit verbundenen Problemlagen für Leistungsvergleiche im deutschen Bundesstaat. Hierzu werden zunächst die Maßgaben für Leistungsvergleiche unter der Geltung des Grundgesetzes, insbesondere nach der Einfügung des Art. 91d GG, herausgearbeitet und sodann aus den so gewonnenen Ergebnissen rechtliche Vorgaben, u.a. für das Verfahren und die Organisation von Leistungsvergleichen im Bundesstaat abgeleitet. Das methodische Vorgehen lässt sich demzufolge in einen Zwischenschritt gliedern: nach einer umfassenden verfassungsrechtlichen Analyse der Bestimmung des Art. 91d GG und der sonstigen Maßgaben für Leistungsvergleiche im Bundesstaat Deutschland werden in einem darauffolgenden zweiten Schritt Empfehlungen und Handlungsanleitungen für die weitere rechtliche Ausgestaltung von intraföderalen Leistungsvergleichen gegeben.
- (3) „Benchmarking als Instrument besserer Rechtsetzung im föderalen Mehrebenenstaat“ (*Färber*): Das Projekt untersucht den Einsatz des Benchmarking-Instruments für eine bessere Rechtsetzung im deutschen Exekutivföderalismus. Bislang verabschiedet der Bund Gesetze und Verordnungen, die von den Ländern in eigener Verantwortung vollzogen werden, ohne sich systematisch um die Effizienz und Effektivität seiner Regulierungen zu kümmern. Selbst bei Evaluationsstudien gab es höchst selten Analysen über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit unterschiedlicher Vollzugslösungen, weil die politische Fiktion des einheitlichen Verwaltungsvollzuges gewahrt werden musste. Erste Projekte unter Beteiligung der Geschäftsstelle Bürokratieabbau des Nationalen Normenkontrollrates und freiwilliger Länder und Kommunen (Elterngeld, Wohngeld, BAföG) zeigen indes, welche Differenzen hier vorliegen und in welchem Ausmaß hier knappe Ressourcen nicht nur der Normadressaten, sondern auch der vollziehenden öffentlichen Verwaltungen ineffizient verwendet werden. Das Projekt hat zum Ziel, die abgeschlossenen und die in nächster Zukunft beginnenden Projekte, die nicht mehr nur die Messung des Aufwandes für Informationspflichten, sondern den gesamten Erfüllungsaufwand zum Gegenstand haben werden, kritisch zu begleiten. Es soll diese Projekte zudem methodisch im Hinblick auf ihre Eignung als „wissensgenerierende“ Benchmarks und als Basis für den Vergleich von originären Länderaufgaben evaluieren. Kernpunkt der Analyse ist dabei immer der Interaktionsprozess zwischen Normadressaten und vollziehenden öffentlichen Verwaltungen (die z.B. einen Antrag auf Transfers bescheiden oder eine Genehmigung erteilen sollen oder auch die Einhaltung von Grenzwerten kontrollieren oder einen Verkehrsunfall

protokollieren müssen), der als Folge von (Bundes-)Recht stattfindet. Hierbei werden auch Quantifizierungsmethoden, insb. das Standardkostenmodell (SKM), ins Visier genommen, um anhand einer methodenkritischen und reflektierten Analyse und Bewertung der damit gewonnenen Messergebnisse Schlussfolgerungen im Hinblick auf eine mögliche Optimierung von Verwaltungsprozessen und eine bessere Rechtsetzung zu ziehen. Es wird zum einen von der Annahme ausgegangen, dass komplexere und methodisch reflektierte Messverfahren die Risiken des Vertrauensverlustes, die sich aus der Verwendung von simplen und unterkomplexen Leistungskennzahlen ergeben, vermeiden helfen, vor allem dann, wenn der Wissensgewinn durch Benchmarking in den Mittelpunkt gestellt wird. Zum anderen wird vermutet, dass ein solches Länder-Benchmarking die Effizienzverluste der politisch bewusst in Kauf genommenen systematischen Trennung von Gesetzgebung und Vollzug reduzieren hilft, da die vertikale Rückkoppelung zur Verbesserung der Kultur und Effizienz der Rechtsetzung selbst beitragen müsste.

- (4) „Organisationswandel und Effizienzsteigerung durch Benchmarking: das Beispiel der kommunalen Stadtwerke“ (*Jansen*): In dem Projekt wird aus soziologischer Perspektive der Frage nachgegangen, ob und inwieweit Benchmarking-Ergebnisse organisatorische Anpassungs- und Optimierungsprozesse in öffentlichen Institutionen auslösen bzw. unter welchen Bedingungen sie zu organisatorischen Lern- und Innovationsprozessen führen. Dabei wird das Problem eines möglichen pathologischen Lernens aufgegriffen, welches sich als nicht-intendierte Konsequenz aus Leistungsvergleichen ergeben kann. Das Projekt untersucht diese Fragen am Beispiel der kommunalen Stadtwerke in Deutschland, da diese bereits seit längerem einem verpflichtenden Benchmarking hinsichtlich relevanter Leistungsparameter unterworfen sind, so dass sich Effekte des (obligatorischen) Benchmarkings – im Sinne organisatorischer „Lernerfolge“ oder auch „Misserfolge“ – hier mit dem gebotenen zeitlichen Abstand untersuchen lassen. Unter anderem soll die Hypothese geprüft werden, dass Benchmarking einen Einfluss auf aktuell stattfindende Re-Kommunalisierungsprozesse hat.
- (5) „Methoden und Verfahren von Performanzmessung und Leistungsvergleich: Das Beispiel Föderalismusforschung“ (*Kropp*): Das Projekt greift die Frage nach der methodischen Eignung, Robustheit und Validität verschiedener Ansätze von Performanzmessung und -vergleich auf. Angelegt als methodenkritisches Projekt, das sich an der Methodendiskussion in der komparativen Politikwissenschaft orientiert, sollen Indikatoren, Verfahren und Vergleichskriterien von Leistungsmessung auf den Prüfstand gestellt werden. Ebenso werden die jedem Leistungsvergleich zugrunde liegenden, nicht jedoch immer explizierten theoretischen Konzepte und daran anschließende Probleme der Operationalisierung kritisch hinterfragt. Da die empirische Basis für eine solche Analyse im Bereich von Leistungsvergleichen begrenzt ist, greift das Projekt auf einschlägige Ansätze der vergleichenden Föderalismus- und Demokratieforschung zurück. Empirisch soll das Projekt mithilfe einer Kombination von Large-N-Analysen und vertiefenden Fallstudien umgesetzt werden.

Das Projekt verfolgt *drei Zielsetzungen*: Angesichts des Forschungsstands liegt es (1) nahe, sich aus inhaltlicher Sicht der Frage der Vereinbarkeit bzw. der demokratiesteigernden oder -mindernden Qualität föderaler Systeme zu widmen und dieses Untersuchungsfeld dabei (2) gleichzeitig zur methodenkritischen Analyse von Leistungsvergleichen heranzuziehen. Diese beiden Ziele werden im ersten Projektabschnitt miteinander verbun-

den. Das Projekt stellt somit einerseits einen Beitrag zur Erforschung von Problemen des Leistungsvergleichs dar, andererseits aber auch zur Forschung über föderale bzw. Mehrebenensysteme und ihre Demokratiequalität. (3) In einem zweiten Projektabschnitt sollen die Ergebnisse dieses inter- und interföderalen Vergleichs verwendet werden, um Kriterien zur Bewertung von föderalen Staaten herauszuarbeiten. Dabei sollen die unterschiedlichen Autonomiegrade subnationaler Gebietseinheiten sowie Unterschiede zwischen stärker politikverflochtenen und kooperativen bzw. trennföderalen Typen berücksichtigt werden. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auch auf Variationen von stärker die Exekutiven, d.h. Regierungen und Verwaltungen, bzw. partizipationssteigernden Elementen von Föderalstaaten und die damit einhergehenden Wirkungen gerichtet werden.

Anmerkungen

- 1 Als Beispielländer, in denen die Ausweitung von Performance Measurement auf neue Politikbereiche zu beobachten war, wären hier zu nennen USA (obligatorische Verwendung von PIs in allen Bundesbehörden auf der Grundlage des Government Performance and Results Act), Australien (wo bereits seit 1980 und verstärkt noch einmal seit dem Antritt der neo-konservativen Howard-Regierung PI-Systeme breite Anwendung finden), Neuseeland (umfassende Anwendung von PI-Systemen im Rahmen der Strategic Results Areas und Key Results Areas), Niederlande (enge Verknüpfung von Performance Measurement und Budgetprozess), Großbritannien und Frankreich (wo Performance Measurement jeweils in engem Zusammenhang mit Qualitätsmanagement praktiziert wurde – etwa UK Citizen's Charter von 1991 und Public Service Charter in Frankreich; vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2000, S. 87 f.).
- 2 Beispielsweise bauen nicht nur substantielle Politikentscheidungen in verschiedenen Policy-Feldern, sondern vielfach auch Entscheidungen über personalpolitische Fragen (Beförderung usw.) oder Budgetallokationen auf Leistungsmessungen anhand elaborierter PI-Systeme auf.
- 3 So enthalten die amtlichen Veröffentlichungen heute deutlich mehr *Performance*-Informationen als dies noch in den 80er Jahren der Fall war (beispielhaft hier die jährlich erscheinenden Next Steps agencies reviews (UK), die National Health Service performance indicators booklets (UK), die GPRA reports (USA), die Berichte des Schwedischen Finanzministeriums über die Produktivität des Öffentlichen Sektors (*Swedish Ministry of Finance* 1997)). Teilweise genießen bestimmte *Performance*-Informationen, wie beispielsweise die britischen „league tables“ der staatlichen Schulen, eine außerordentlich hohe Medienpräsenz und entsprechende politische Aufmerksamkeit (und – teils – Überbewertung, vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2004, S. 89 f.).
- 4 So wurden beispielsweise in Großbritannien und in den USA schon Ende des 19. Jahrhunderts Kennzahlensysteme angewendet, um die Leistung von Lehrern in staatlichen Schulen zu messen und zu vergleichen (*Pollitt/Bouckaert* 2004, S. 87).
- 5 „The ‚new institutionalism‘ is not one thing but many“ (*Goodin* 1996, S. 2).

Literatur

- Bowerman, M./Francis, G./Ball, A./Fry, J.*, 2002: The evolution of benchmarking in UK local authorities, in: *Benchmarking: An International Journal*, 9, S. 429-449.
- Bouckaert, G./Halligan, J.*, 2008: *Managing Performance, International Comparisons* New York: Routledge.
- Braadbaart, O./Yusnandarshah, B.*, 2008: Public sector benchmarking: a survey of scientific articles, 1990-2005, in: *International Review of Administrative Sciences*, 74, S. 421-433.
- Brüggemeier, M./Schauer, R./Schedler, K.*, 2007: *Controlling und Performance Management im öffentlichen Sektor. Ein Handbuch*. Bern.
- De Bruijn, H.*, 2002: *Managing Performance in the Public Sector*, London/New York.
- De Lancer, J. P.*, 2009: *Performance-Based Management Systems Effective Implementation and Maintenance*, Boca Raton: Taylor & Francis.

- Drewry, G./Greve C./Tanquerel, T.*, 2005: *Contracts, Performance Measurement and Accountability in the Public Sector*, Amsterdam.
- Goetz, K. H.*, 2006: Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung?, in: *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 37*. Wiesbaden, S. 472-490.
- Halachmi, A.*, 1999: *Performance and quality measurement in government. Issues and experiences*, Burke.
- Knutsson, H.*, 2003: *Conditions of inter-municipal benchmarking in the Swedish public sector*, Paper for presentation at the 9th Biennial CIGAR Conference.
- Kropp, Sabine*, 2010: *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kropp, S./Giesbers, B./Höhmman, N./Möllers, L./Ruschke, M.*, 2008: *Demokratiequalität im „Ermessen“ der Forschung. Der Tatu-Vanhanen-Index im Labor der deutschen Länder und Schweizer Kantone*, in: *ZParl*, 39/4, S. 703-727.
- Kuhlmann, S.*, 2005: *Selbstevaluation durch Leistungsvergleiche in deutschen Kommunen*, in: *Zeitschrift für Evaluation* 2005/1, S. 7-28.
- Kuhlmann, S.*, 2007: *Internationale Erfahrungen mit Performance Management: Befunde aus Großbritannien, Frankreich und Deutschland*, in: *Schimanke, D.* (Hrsg.), *Qualität und Ergebnis öffentlicher Programme. Ein Werkstattbericht*. Münster, S. 166-204.
- Kuhlmann, S.*, 2009: *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich*, Baden-Baden.
- Kuhlmann, S.*, 2010: *Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany*, in: *International Review of Administrative Sciences* (i.E.).
- Kuhlmann, S./Fedele, P.*, 2010: *New Public Management in Continental Europe: Local Government Modernization in Germany, France and Italy from a Comparative Perspective*, in: *Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard* (eds.): *Production and delivery of social and public services in cross-country comparison. Between government, governance, and market*. Cheltenham/Northampton (i.E.).
- Löffler, E./Vintar, M.* 2004: *Improving the Quality of East and West European Public Services*, Bratislava.
- Moyinhan, D. P.*, 2008: *The dynamics of performance management. Constructing information and reform*, Washington D.C.
- Müller, T./Pickel, S.*, 2007: *Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptqualität von Demokratieindizes*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 43, S. 511-540.
- Nemec, J./Merickova, B./Ochрана, F.*, 2008: *Introducing benchmarking in the Czech Republic and Slovakia. Processes, problems and lessons*, in: *Public Management Review*, 10, S. 673-684.
- Nullmeier, F.* 2005: *Output-Steuerung und Performance Measurement*, in: *Blanke, B./Bandemer, S. v./Nullmeier, F./Wewer, G.* (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3. Auflage, Wiesbaden: VS, S. 431-443.
- Pollitt, C.*, 2006: *Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies*, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), S. 25-44.
- Pollitt, C./Bouckaert, G.*, 2004: *Public Management Reform A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Proeller, I./Siegel, J. P.*, 2009: *Performance Management in der deutschen Verwaltung – eine explorative Einschätzung*, in: *der moderne staat*, 2, S. 455-474.
- Reichard, C.*, 2002: *Performance Management*, in: *Eichhorn, P.* et al. (Hrsg.), *Verwaltungslexikon*. 3. Aufl., Baden-Baden, S. 794-795.
- Schuster, F.*, 2003: *Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat*, Berlin.
- Speer, B.*, 2002: *Governance, Good Governance und öffentliche Verwaltung in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas*, in: *König, K.* et al. (Hrsg.), *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*, Berlin, S. 207-275.
- Vagnoni, E./Maran, L.*, 2008: *Public sector benchmarking: an application to Italian health district activity plans*, in: *Benchmarking: An International Journal*, 15, S. 193 - 211.
- Van Dooren, W./Van de Walle, S.* 2008: *Reality is merely an illusion, albeit a persistent one: introduction to the performance measurement symposium*, in: *International Review of Administrative Sciences*, 74, S. 531-34.
- Van Dooren, W./Van de Walle, S.* (Hrsg.), 2008: *Performance information in the Public Sector: How it is used*, London: Palgrave Mcmillan.

Wallace, H., 2005: An institutional anatomy and five policy modes, in: (Hrsg.), *Policy Making in the European Union*, 5. Auflage, Oxford, S. 49-90.

Wollmann, H. (Hrsg.), 2003: *Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham/Northampton: Elgar.

Anschrift:

FÖV, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346 Speyer, Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

E-Mail: kuhlmann@foev-speyer.de

Arno Brandt

Joseph Stiglitz: Im freien Fall – Vom Versagen der Märkte zur Neuorientierung der Weltwirtschaft, München 2010, 448 Seiten

Wenn Märkte, insbesondere Kapitalmärkte, tatsächlich effizient wären, hätte es eine Weltwirtschaftskrise, wie wir sie in den zurückliegenden Jahren erlebt haben, nicht gegeben. Die Effizienzmarkthypothese besagt in ihrer zugespitzten Form, dass die Preise sämtliche am Markt verfügbaren Informationen zutreffend widerspiegeln, die von den Marktakteuren für ihre individuellen Entscheidungen benötigt werden (334f.). Träfe diese Annahme in der realexistierenden Ökonomie zu, hätten wir es in der Tat mit effizienten und selbstregulierenden Märkten zu tun (339). „Irrationaler Überschwank“, Ansteckungs- und Herdentriebeffekte hätten dann keine Chance, Preisblasen zu bilden und damit die Wirtschaft bis an den Rand des Abgrunds (oder auch darüber hinaus) zu führen. Wenn alle erforderlichen Informationen zur Verfügung stünden, würden die Entscheidungen der Marktteilnehmer zu einem marktwirtschaftlichen Gleichgewicht führen. Am Ende würde die „invisible hand“ von *Adam Smith* dafür sorgen, dass die Marktkräfte dem Gemeinwohl dienen.

Dass es nach einer langen Phase der Liberalisierung, der Privatisierung und Deregulierung von Märkten zu einer großen Krise kam, ist für *Joseph Stiglitz* der letzte Beweis, dass die Marktorthodoxie jeglicher rationalen Grundlage entbehrt. Insofern ist der 15. September 2008 (Zusammenbruch der Lehman Brothers) für den Neoliberalismus das, „...was der Fall der Berliner Mauer für den Kommunismus gewesen ist“ (281). Zu den großen Verlierern der jüngsten Weltwirtschaftskrise zählt *Stiglitz* auch die US-amerikanische Spielart des Kapitalismus, die durch den ideologischen Wirtschaftsliberalismus geprägt ist. Durch die Krise und seine Folgen sei diese Variante in die Defensive geraten und die Wirtschaftsmacht USA sehe sich mehr denn je durch die chinesische Volkswirtschaft herausgefordert.

Stiglitz geht es in seinem Buch nicht nur um die Klärung der Ursachen und Folgen des Falls der Wall Street, sondern vor allem darum, jene wirtschaftswissenschaftlichen Überzeugungen, die mit der Krise seit 2008 in den freien Fall übergingen, einer grundsätzlichen Kritik zu unterziehen. „Dieses Buch befasst sich mit einem Kampf der Ideen, mit den Vorstellungen, die zu den verfehlten politischen Maßnahmen führten, die die Krise auslösten, und mit den Lehren, die wir daraus ziehen“ (10). Dabei geht es ihm nicht darum, die Krise zu personalisieren und nach individuell Schuldigen zu suchen, die Krise hat vielmehr systemischen Charakter. Für *Stiglitz* werden die zentralen wirtschaftspolitischen Entscheidungen von politischen und ökonomischen „Kräften“ ins Werk gesetzt, die

sich nicht auf Einzelpersonen reduzieren lassen (15). Der systemische Charakter der Krise macht nicht nur eine weitreichende Reform der Kapitalmärkte erforderlich, sondern erzwingt auch eine Abkehr vom Wirtschaftsliberalismus als der dominierenden ökonomischen Denkschule der zurückliegenden Jahrzehnte. *Stiglitz* plädiert dafür, die Vorstellung, dass der Markt weitgehend sich selbst überlassen bleiben und sich der Staat im Großen und Ganzen aus dem ökonomischen Prozess heraushalten sollte, einer grundlegenden Revision zu unterziehen. „Auf der langen Liste derjenigen, die mitverantwortlich für die Krise sind, würde ich auch die Zunft der Ökonomen setzen, denn sie haben die Sonderinteressen mit Argumenten über effiziente Märkte und deren ‚Selbsteilungskräfte‘ versorgt ... Infolge dieser Krise werden sich Wirtschaftstheorie und –politik höchstwahrscheinlich genauso stark verändern wie die Wirtschaft selbst (...)“ (20).

Das Buch richtet sich dabei weniger an die wirtschaftswissenschaftliche Zunft als vielmehr an den ökonomisch interessierten Leser, der zu den formalen Modellen der ökonomischen Theorie keinen Zugang hat. Völlig neue theoretische Erkenntnisse werden überdies von *Stiglitz* nicht ins Feld geführt. Seine Analyse basiert auf einem breiten Fundus theoretischer Arbeiten, insbesondere auf dem Gebiet der Informationsökonomie, die er zusammen mit seinen Kollegen in den zurückliegenden Jahrzehnten entwickelte und für die er (gemeinsam mit *Michael Spence* und *George Akerlof*) im Jahr 2001 den Ökonomie-Nobelpreis erhielt. *Stiglitz* geht es vor allem darum, die Weltwirtschaftskrise zum Anlass zu nehmen, um zu begründen, warum die Ideologie der freien Marktwirtschaft gescheitert ist und es der staatlichen Intervention und Regulierung bedarf. Nur bei einer aktiven Rolle des Staates seien Krisen dieser Größenordnung zu vermeiden und eine dem Gemeinwohl dienende Marktwirtschaft zu entwickeln.

Wie ein roter Faden durchzieht das Buch die argumentative Auseinandersetzung mit dem marktorthodoxen Glauben an effiziente und selbstregulierende Märkte. Es gehört zu den Grundüberzeugungen des wirtschaftswissenschaftlichen Mainstreams der zurückliegenden Jahrzehnte, dass Märkte effizient sind und alle verfügbaren Informationen einpreisen. *Stiglitz* argumentiert dagegen, dass Preise eben nicht alle verfügbaren Informationen im Markt zutreffend widerspiegeln, sondern eine Menge nicht sachdienliches „Rauschen“ enthalten. Dieses Rauschen erreicht in der Regel eine Lautstärke, dass es die Bewegungen des Marktes bestimmt. Märkte zeichnen sich durch unvollständige und vielfach auch asymmetrische Information aus. Auf Märkten existieren positive und negative externe Effekte und in vielen Fällen führen Innovationen dazu, die Intransparenz am Markt zu erhöhen. Dafür stehen exemplarisch nicht zuletzt zahlreiche Innovationen am Kapitalmarkt aus der jüngeren Vergangenheit. Die Unvollkommenheit von Kapitalmärkten ist also nicht die Ausnahme sondern die Regel (443). Nur unter sehr restriktiven Bedingungen, die im realen Leben nicht anzutreffen sind, können Märkte als effizient gelten. *Stiglitz* verweist in diesem Zusammenhang insbesondere auf seine eigenen wissenschaftlichen Arbeiten, in denen er nachweist, dass schon kleine Informationsunvollkommenheiten das Marktgleichgewicht drastisch verändern. Daher lässt er auch nicht das Argument gelten, dass eine Welt mit fast vollständigen Informationen weitgehend der Idealwelt eines ökonomischen Gleichgewichts entspricht (309). Wenn aber die Effizienzbedingungen nicht erfüllt sind, gibt es nach *Stiglitz* stets staatliche Eingriffe, die wohlfahrtssteigernd sind (308).

Das macht es auch verständlich, weshalb die Erklärungsansätze (neo)keynesianischen Denkschulen wieder auf der Agenda einer erneuerten Wirtschaftswissenschaft stehen. Aber auch innerhalb der keynesianischen Community hat die Weltwirtschaftskrise eine neue

Debatte über den richtigen Weg entfacht. Während der eine Hauptstrang des Neokeynianismus, der in der Tradition von *John R. Hicks* steht, abgesehen von der Annahme flexibler Löhne und Preise die meisten anderen Prämissen der neoklassischen Theorie übernimmt, sieht die an den Arbeiten von *Hyman Minsky* orientierte Denkschule viel weitreichendere Herausforderungen für die Stabilisierung der Ökonomie. Für die *Hicks*-Schule wäre die Wirtschaft effizient, sobald Löhne und Preise flexibler sein könnten. Aus der Sicht der *Minsky*-Schule verschärfen dagegen sinkende Löhne den Aufschwung, da die Verbraucher ihre Ausgaben reduzieren und damit die effektive Nachfrage mindern. „Die wirtschaftlichen Empfehlungen der verschiedenen neokeynianischen Schulen unterscheiden sich erheblich voneinander. Die eine Richtung behauptet, politische Maßnahmen, die auf Lohnstabilität zielten, seien Teil des Problems; die andere behauptet, diese Maßnahmen würden helfen, die Wirtschaft zu stabilisieren. Die eine warnt vor Deflation, die andere begrüßt sie. Die eine richtet ihr Augenmerk auf die Instabilität des Finanzsystems – etwa die Verschuldung der Banken –, während die andere diese ignoriert“ (329). *Stiglitz* lässt bei seiner Diskussion alternativer Erneuerungsstrategien der Wirtschaftswissenschaften keinen Zweifel daran, wem seine Sympathien gelten. Auch wenn die keynesianische Schule, die in der *Hicks*-Linie steht, dem Staat eine im Vergleich zur Marktorthodoxie aktivere Rolle zubilligt, verkörpert sie doch eine konservative politische Agenda, die die Probleme bei der Macht der Gewerkschaften oder den Schutzrechten für Arbeitnehmer sieht.

Welche Rolle der Staat im Wirtschaftsprozess spielen sollte, hängt nach *Stiglitz* vom jeweiligen politisch-ökonomischen Kontext ab. Aus seiner Sicht sind vor allem jene Volkswirtschaften zukunftsfähig, die eine gewisse Balance zwischen Markt und Staat gefunden haben (366). Die amerikanische Variante kapitalistischer Entwicklung mit seiner einseitigen Ausrichtung auf marktwirtschaftliche Koordinierungsleistungen zählt *Stiglitz* nicht dazu. Vor allem aber betont er einen Epochenwechsel kapitalistischer Entwicklung, der eine stärkere staatliche Einflussnahme erforderlich macht. Der Kapitalismus des 21. Jahrhunderts ist eine Ökonomie des Wissens. Viele fortgeschrittene Industriestaaten haben sich zu Innovationsökonomien entwickelt, was weitreichende Folgen für die Natur des Marktes hat. Staatliche Regulierungsnotwendigkeiten sieht *Stiglitz* vor allem, weil bei Innovationen vielfach die privaten und sozialen Renditen nicht übereinstimmen. Exemplarisch hierfür stehen manche Finanzmarktinnovationen aus der jüngeren Vergangenheit, deren soziale Rendite am Ende negativ ausfiel.

Stiglitz sieht die Ursache der Krise eindeutig im Marktversagen. Es sind deregulierte Märkte, die zur Blasenbildung und schließlich zum Crash geführt haben. Dass der Staat vielfach diese Deregulierung ermöglicht bzw. befördert hat, ist weniger Ergebnis von Staatsversagen als vielmehr das Resultat konservativer Politik. Die Deregulierungsoffensive der zurückliegenden drei Jahrzehnte ist ja gerade mit dem Argument vorangetrieben worden, dass Märkte effizient und selbstregulierend seien und die regulierende Einflussnahme des Staates unweigerlich mit Effizienzverlusten bzw. Allokationsverzerrungen verbunden sei. In diesem Weltbild ist ein mögliches Staatsversagen wesentlich schlimmer als Marktversagen, weshalb sich der Staat mit seinen Eingriffsbefugnissen zurückzuhalten hat. Auch für *Stiglitz* gibt es das Phänomen des Staatsversagens: „Märkte sind unvollkommen, aber das gilt auch für den Staat“ (267). Daraus zieht *Stiglitz* aber nicht den Schluss, dass Formen kollektiven Handels verzichtbar wären. Schlüsselfunktionen des Staates sieht *Stiglitz* neben der Sicherung der öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen, insbesondere bei Bildung und Forschung, in der Regulierung von Märkten, der

sozialen Absicherung und in der Verhinderung von Ausbeutungspraktiken. Diese Empfehlungen zielen weitgehend auf eine Reform des US-amerikanischen Wirtschaftsmodells ab: „In Amerika wurden zu viele Regeln von Vertretern der Finanzinteressen und zu deren Nutzen festgelegt, und die Schiedsrichter sind parteiisch“ (268). Beim Problem des Staatsversagens liegt für *Stiglitz* die Lösung in einer umfassenden demokratischen Kontrolle, die durch politische Reformen gestärkt werden muss. Vor diesem Hintergrund plädiert er für eine „Neue Marktwirtschaft“, die eine neue Balance zwischen individuellen und gesellschaftlichen Interessen und zwischen Markt und Staat herzustellen hat.

Das Versagen des Finanzsystems ist für *Stiglitz* Sinnbild für ein allgemeines Versagen des US-amerikanischen Wirtschaftssystems, worin sich wiederum tiefgreifende Probleme der US-amerikanischen Gesellschaft widerspiegeln. Im abschließenden 10. Kapitel unter dem emphatischen Titel „Aufbruch zu einer neuen Gesellschaft“ sieht er die Krise als Chance, um die Frage auf die Agenda zu rücken, in welcher Gesellschaft die Menschen leben wollen. Dies kann aus seiner Sicht keine Gesellschaft sein, die auf rein quantitatives Wachstum fixiert ist, das weder ökologisch nachhaltig noch langfristig gesellschaftlich tragfähig sei. Insofern referiert er seine Kritik am Bruttoinlandsprodukt als Wohlstandsindikator und fordert eine Zukunftsvision ein, die aber auch er dem Leser weitgehend schuldig bleibt.

Der Bezugspunkt der Analyse und der Reformempfehlungen ist bei *Stiglitz* immer wieder die US-amerikanische Wirtschaft und Gesellschaft, die aus seiner Sicht in den zurückliegenden Jahrzehnten über ihre Verhältnisse lebte und zugleich sozial tief gespalten sei. *Stiglitz* will eine Gesellschaft, die eine marktwirtschaftliche Grundlage hat, die aber durch kollektives Handeln eine humane bzw. soziale Gestalt annimmt. Bei seinem Leitbild sind Reminiszenzen an (nord)europäische Varianten des Kapitalismus unverkennbar. Aber auch dort gibt es jede Menge Anlass, die kritische Analyse von *Stiglitz* ernst zu nehmen, weil die politischen Eliten auch in Europa in den vergangenen beiden Jahrzehnten den fragwürdigen Verlockungen des anglo-amerikanischen Modells keineswegs so entschieden widerstanden haben, wie sie heute vielfach gern glauben machen möchten.

Anschrift des Autors:

Dr. Arno Brandt, NORD/LB Regionalwirtschaft, Friedrichswall 10, 30159 Hannover
E-Mail: arno.brandt@nordlb.de