

# der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

1 | 2013

## Staatstheorie

- › Die Krise der Staatsfinanzen:  
Demokratiever sagen? Kapitalismusversagen!

## Schwerpunkt: Staatskapitalismus

- › The Challenge of Refurbished State Capitalism
- › Multinationale Unternehmen aus Schwellenländern
- › Wirtschaftsregulierung in China
- › Staatlich durchdrungener Kapitalismus in Indien
- › Neodevelopmentalist State Capitalism in  
Brazil an Argentina

## Symposium: Der Gebührenstaat

### Abhandlungen

- › Finanzkrise und Verwaltung
- › Transformation der kommunalen Verwaltung durch NSM
- › Bürgerbeteiligung



6. Jahrgang  
1. Halbjahr 2013  
ISSN 1865-7192  
Verlag Barbara Budrich

**dms**

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

6. Jg., Heft 1/2013

## Inhaltsverzeichnis

Editorial .....	3
<b>Staatstheorie</b>	
<i>Wolfgang Streeck</i> Die Krise der Staatsfinanzen: Demokratieversagen? Kapitalismusversagen! .....	7
<b>Schwerpunkt: Staatskapitalismus</b>	
<i>Tobias ten Brink/ Andreas Nölke</i> Staatskapitalismus 3.0 .....	21
<i>Christopher A. McNally</i> The Challenge of Refurbished State Capitalism: Implications for the Global Political Economic Order ...	33
<i>Andreas Nölke</i> Der Aufstieg multinationaler Unternehmen aus Schwellenländern. Staatskapitalismus in besonderer Form .....	49
<i>Tobias ten Brink</i> Wirtschaftsregulierung in China. Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Steuerkapazitäten in einem nicht-liberalen Kapitalismus .....	65
<i>Christian May/ Andreas Nölke</i> Staatlich durchdrungener Kapitalismus in Indiens metropolitanen Zentren. Die Transformation eines Entwicklungsmodells und seine Schattenseiten .....	85
<i>Matthias Ebenau/ Victoria Liberatore</i> Neodevelopmentalist state capitalism in Brazil and Argentina: chances, limits and contradictions .....	105

## Der Gebührenstaat – Symposium

<i>Christoph Knill</i>	Der Gebührenstaat: Latente und manifeste Gebührenpolitik im Spannungsfeld rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen .....	127
<i>Stephan Grohs/ Christoph Knill/ Jale Tosun</i>	Der Gebührenstaat. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde .....	131
<i>Daniela Winkler</i>	Rechtliche Grenzen gebührenpolitischer Steuerung: Das Beispiel der Abfallgebühren .....	153
<i>Achim Goerres/ Markus Tepe</i>	Für die Kleinen ist uns nichts zu teuer? Kindergartengebühren und ihre Determinanten in Deutschlands 95 bevölkerungsreichsten Städten zwischen 2007 und 2010 .....	169
<i>Marc Debus/ Christoph Knill/ Jale Tosun</i>	Verwaltungsgebühren als Instrument symbolischer Steuerung: Kirchengemeindegeld in baden-württembergischen Kommunen .....	191
<b>Abhandlungen</b>		
<i>Gisela Färber</i>	Auswirkungen der Finanzkrise auf die Handlungsspielräume der deutschen Verwaltung .....	211
<i>Jens Weiß</i>	Die Transformation der kommunalen Verwaltung unter dem Einfluss des Neuen Steuerungsmodells .....	231
<i>Angelika Vetter/ Helmut Klages/ Frank Ulmer</i>	Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden .....	253

## Editorial

Für die anhaltende weltweite Finanz- und Schuldenkrise suchen Politik und Wissenschaft bei aller pragmatischen Hektik der sukzessiven Teillösungen auch nach grundlegenden Ursachen. *Wolfgang Streeck* hat in seinem Buch „Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus“, für welches er sich zu den Nominierten für den Sachbuchpreis der Leipziger Buchmesse zählen durfte, eine eindrucksvolle **staatstheoretische** Position entwickelt, deren Quintessenz wir hier veröffentlichen. Die gegenwärtige Krise ist für ihn eine Begleiterscheinung des langen Abschieds des westlichen Kapitalismus von seiner keynesianischen Wachstums- und Wohlfahrtsphase und geht mit langfristigen Verteilungsverlusten breiter Teile der Bevölkerung in den kapitalistischen Demokratien einher. Akut wurde sie nicht durch überzogene Forderungen von Wählern und politischen Parteien, wie oft behauptet wird, sondern durch den Zusammenbruch der globalen Finanzmärkte. Vielfältige, auch national unterschiedliche *unmittelbare* Ursachen der Fiskalkrise stehen in Zusammenhang mit einer allgemeinen *letzten* Ursache, dem säkularen Rückgang der Wachstumsdynamik und damit der sozialen Integrationsfähigkeit des sich liberalisierenden Kapitalismus.

Im **Schwerpunkt: Staatskapitalismus**, der von *Tobias ten Brink* und *Andreas Nölke* mit großem Engagement organisiert wurde, wird eine andere Entwicklung von Kapitalismus thematisiert: die Herausbildung staatlich durchdrungener Marktökonomien in großen Schwellenländern wie China oder Indien sowie Argentinien und Brasilien. Aktuell sind diese Länder in der Gruppe der BRICS-Staaten mit dem Versuch ins Rampenlicht getreten, auch ein institutionelles Gegengewicht gegen die großen Industriestaaten auf dem Weltmarkt zu bilden. Diese Perspektive ist auch ein Anlass, den Westzentrismus der aktuellen Krisendiskussion sowie der Literatur zu den „Varieties of Capitalism“ zu verlassen und sich mit den Gemeinsamkeiten und Unterschieden des Kapitalismus in diesen Ländern zu beschäftigen. Die Autoren sprechen von einer dritten Welle des Staatskapitalismus (3.0) mit ihren länderbezogenen Variationen. In ihrem in den Schwerpunkt einführenden Beitrag, auf den hier für detaillierte Informationen weiter verwiesen werden soll, geben die special editors einen Überblick über die historischen Wellen des Staatskapitalismus und benennen einige Implikationen für die gegenwärtige Kapitalismusforschung, die aus der Untersuchung von politischen Ökonomien jenseits der OECD-Welt zu ziehen sind. Die weiteren Beiträge des Schwerpunktes werden vorgestellt und in den Kontext der dritten Welle des Staatskapitalismus gestellt. *Christopher A. McNally* schreibt über „The Challenge of Refurbished State Capitalism: Implications for the Global Political Economic Order“ und *Andreas Nölke* charakterisiert den Aufstieg multinationaler Unternehmen aus Schwellenländern als Staatskapitalismus

in besonderer Form. *Tobias ten Brink* befasst sich mit der Wirtschaftsregulierung in China und den Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Steuerungskapazitäten in einem nicht-liberalen Kapitalismus, während sich *Christian May* und *Andreas Nölke* dem staatlich durchdrungenen Kapitalismus in Indiens metropolitanen Zentren widmen. Schließlich analysieren *Matthias Ebenau* und *Victoria Liberatore* den „Neodevelopmentalist state capitalism“ in Brasilien und Argentinien.

Das **Symposium: Der Gebührenstaat** befasst sich mit einem weit weniger dramatischen, aber den Bürger im Alltag gleichwohl (mitunter ärgerlich) betreffenden Thema. Die Erhebung von Gebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen oder die Durchführung von Amtshandlungen stellt ein elementares Wesensmerkmal staatlichen Handelns dar. Gebühren prägen in vielerlei Hinsicht die alltäglichen Interaktionen zwischen dem Staat und seinen Bürgern. Gebühren sind gewissermaßen eine Selbstverständlichkeit im politischen und gesellschaftlichen Alltagsleben; weder ihre Rechtfertigung noch ihre Ausgestaltung sind, abgesehen von seltenen Fällen starker Politisierung, Gegenstand größerer politischer Auseinandersetzungen. Die Beiträge von *Christoph Knill* (auf dessen einleitenden Beitrag als Organisator des Symposiums ebenfalls verwiesen wird), *Stephan Grohs*, *Jale Tosun*, *Daniela Winkler*, *Achim Goerres*, *Markus Tepe* und *Marc Debus* befassen sich theoretisch und empirisch mit der Frage nach der politischen Dimension von Gebühren oder anders gesagt staatlicher *Gebührenpolitik*. Die Fallstudien analysieren Abfall-, Kindergarten- und Kirchenaustrittsgebühren. Konkret geht es hierbei um die Analyse politischer Prozesse und politisch definierter Zielvorgaben, welche die Ausgestaltung von Gebührenregimen jenseits rechtlicher und ökonomischer Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume prägen.

In den **Abhandlungen** analysiert zunächst *Gisela Färber* die Auswirkungen der Finanzkrise auf die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland. Krisenbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben haben die Schuldenstände von Bund, Ländern und Gemeinden stark ansteigen lassen, wenngleich in unterschiedlichem Maße. Auch zwischen den Ländern und den auf Länderebene aggregierten Kommunen bestehen sehr große Unterschiede im Hinblick auf die kriseninduzierten Finanzierungsdefizite. Je größer allerdings die Finanzierungsdefizite in der Krise und je höher die Vorkrisenverschuldung waren, umso stärker wachsen die Staatsschulden bis zum Haushaltsausgleich, und umso geringer sind die im Jahr 2020 noch finanzierbaren Primärausgaben.

*Jens Weiß* untersucht die Transformation der kommunalen Verwaltung in Deutschland und fokussiert dabei die Ursachen und Ziele von Veränderungsprozessen. Die Entwicklung seit 1990 wird in zwei Phasen analysiert, wobei die erste Phase stark von den Ideen des Neuen Steuerungsmodells und der Freiwilligkeit zu dessen Umsetzung geprägt ist. In der zweiten Phase wird das neue kommunale Haushaltsrecht als Instrument einer gesteuerten Verwaltungsreform analysiert. Im Vergleich zeigen sich die Grenzen der Steuerung über formale Normen.

*Angelika Vetter*, *Helmut Klages* und *Frank Ulmer* nehmen die neuere Diskussion über das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik zum Anlass einer Argumentation für die Implementation eines auf Dauer angelegten, systematischen Konzeptes kooperativer Demokratie. Zum Aufbau von gegenseitigem Vertrauen bedarf es der Verstärkung kooperativer Bürgerbeteiligungsprozesse. Dabei müssen Verbindlichkeiten geregelt sein im Hinblick auf die Beteiligungsprozesse, den Umgang mit jeweiligen Ergebnissen und auf Verantwortlichkeiten. Auf Basis erster Umsetzungserfahrungen formulieren sie hierzu sechs Gestaltungselemente eines entsprechenden Beteiligungskonzeptes.

Der 6. Jahrgang unserer Zeitschrift ist damit eröffnet. Im nächsten Heft werden ein von *Detlef Sack* (Bielefeld) organisierter Schwerpunkt zum Thema **Public Private Partnership** und weitere interessante Abhandlungen aus dem breiten Spektrum von *dms* erscheinen. Dieses Spektrum wird von vielen Leserinnen und Lesern mittlerweile anerkannt und uns gegenüber gelobt. Das Interesse an der Zeitschrift wächst, weil wir kein Sammelurium unterschiedlichster Artikel publizieren, sondern **dms** ein erkennbares eigenes Profil aufweist. Die Aufteilung zwischen allgemeinen Abhandlungen und Schwerpunktbeiträgen hat sich bewährt, die Zeitschrift konnte sich in der deutschen wissenschaftlichen Landschaft fest etablieren und ist anerkanntermaßen für mehrere Disziplinen offen. Wir freuen uns über diesen deutlichen Zuspruch und auf weitere Manuskripteingänge.

Hannover im April 2013

*Bernhard Blanke und Maren Kellermann*



Wolfgang Streeck

## Die Krise der Staatsfinanzen: Demokratiever sagen? Kapitalismusversagen!<sup>1</sup>

### Zusammenfassung

Die gegenwärtige Krise der Staatsfinanzen geht nicht, wie von der Public Choice-Theorie suggeriert, auf ein Versagen der Demokratie zurück. Vielmehr ist sie eine Begleiterscheinung des langen Abschieds des westlichen Kapitalismus von seiner Keynesianischen Wachstums- und Wohlfahrtsphase und geht mit langfristigen Verteilungsverlusten breiter Teile der Bevölkerung in den kapitalistischen Demokratien einher. Akut wurde sie nicht durch überzogene Forderungen von Wählern und politischen Parteien, sondern durch den Zusammenbruch der globalen Finanzmärkte. Vielfältige, auch national unterschiedliche *unmittelbare* Ursachen der Fiskalkrise stehen in Zusammenhang mit einer allgemeinen *letzten* Ursache, dem säkularen Rückgang der Wachstumsdynamik und damit der sozialen Integrationsfähigkeit des sich liberalisierenden Kapitalismus.

### Abstract

*The Fiscal Crisis of the State: It's Capitalism, not Democracy!*

Unlike what public choice theory suggests, the current fiscal crisis was not caused by a failure of democracy. Rather it is part of the long departure of Western capitalism from its postwar period of growth and shared prosperity. Rising fiscal deficits coincided with long-term distributional losses of broad segments of the population. It was not excessive claims of voters and political parties that made the crisis break out, but the collapse of liberated global financial markets. Multiple proximate causes are found to be related to one ultimate cause, the secular decline of the growth dynamic of neoliberal capitalism and its capacity for social integration.

### I.

Die gegenwärtige Krise der Staatsfinanzen ist kein zufälliges Ereignis, sondern der bisherige Höhepunkt einer seit Jahrzehnten in Gang befindlichen Entwicklung. In erster Annäherung geht es bei dieser um einen säkularen Wandel vom Steuer- zum Schuldenstaat und von dort zu dem, was ich den *Konsolidierungsstaat* nenne.<sup>2</sup> Sichtbarster Ausdruck ist die seit den 1970er Jahren kontinuierlich steigende Staatsverschuldung (Schaubild 1), beschleunigt durch die Krise von 2008 und verbunden mit einem Vertrauensverlust der Staaten bei den „Märkten“ und einem daraus resultierenden Druck zu dauerhafter fiskalischer Konsolidierung. Auffällig ist, dass dieser Verlauf nahezu allen kapitalistisch-demokratischen Gesellschaften gemeinsam ist, über die verschiedenen sogenannten „Kapitalismustypen“ hinweg und offenbar unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen nationalen Regierungen.

Eine so mächtige allgemeine Tendenz lässt sich nicht isoliert verstehen, etwa mit Hilfe einer spezialisierten, also kontextblinden Theorie der Staatsfinanzen. Sie ist auch nicht

mit den Mitteln der vergleichenden Politikforschung zu erfassen, also durch multivariate Kausalanalysen der zu einem gegebenen Zeitpunkt zu beobachtenden Unterschiede zwischen vorgeblich voneinander unabhängigen Einzelfällen. Ebenso wenig wird sie sich durch technokratische Reparaturen aufhalten oder gar wenden lassen, welcher Art diese auch sein mögen. Vielmehr liegt es nah, sich an Schumpeters Forderung von 1918 nach einer *Soziologie der öffentlichen Finanzen* zu erinnern (Schumpeter 1953 [1918]), die diese als Hauptbuch der sozialen und politischen Verhältnisse ebenso wie als gestaltenden Faktor innerhalb derselben hätte behandeln sollen. (Das von Schumpeter skizzierte Forschungsprogramm blieb aus Gründen, denen hier nicht nachzugehen ist, weitgehend un- ausgeführt.) So eingebettet in ihren gesamtgesellschaftlichen und historischen Zusammenhang erscheint die gegenwärtige Krise der Staatsfinanzen mitsamt dem beginnenden Umbau des Staatensystems hin zum Konsolidierungsstaat als *ein Ausdruck unter anderen* eines sehr viel umfassenderen Transformationsprozesses: als Moment des weltweiten Zerfalls oder, was dasselbe ist, der Liberalisierung des sozial regulierten keynesianisch-demokratischen Wachstumskapitalismus der Nachkriegszeit.

*Schaubild 1:* Staatsschulden in Prozent des Sozialprodukts, ausgewählte OECD-Länder, 1970-2010



Länder im ungewichteten Durchschnitt: Österreich, Belgien, Kanada, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Schweden, Großbritannien, USA.

## II.

Ich beginne, indem ich darlege, warum eine weitverbreitete Erklärung der Fiskalkrise in die Irre führt. Ich meine die Theorie des „Demokratieveragens“, die die Erschöpfung der öffentlichen Finanzen auf maß- und verantwortungslose Selbstbereicherung einer von zu viel

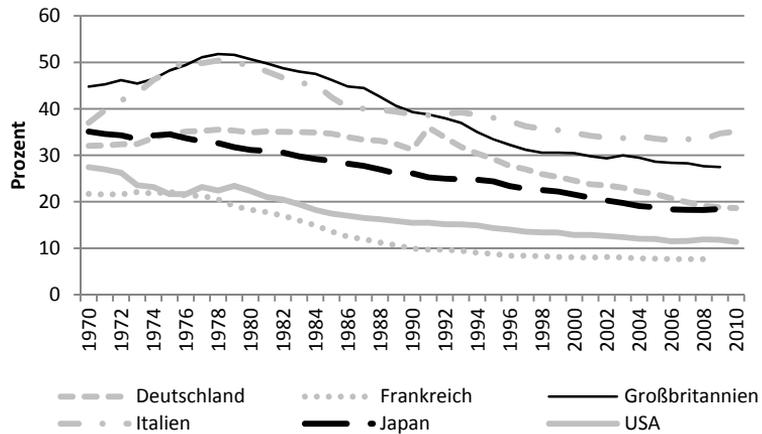
Demokratie ermächtigen und enthemmt Wähler- und Politikerschaft zurückführt.<sup>3</sup> Die Theorie hat zahlreiche Varianten, die aber immer auf dasselbe hinauslaufen: Politiker und politische Parteien sind opportunistische, kollektiv gewissenlose Maximierer ihres eigenen Nutzens (so unter dem Markenzeichen des „Public Choice“); Wähler sind kurzsichtig oder gar blind oder zu gierig und jedenfalls unfähig, ihr eigenes langfristiges Interesse zu erkennen (die Theorie der „rationalen Erwartungen“ gilt offenbar nur für Börsenspekulanten); gesunde Staatsfinanzen sind kollektive Güter, zu denen beizutragen niemand einen „Anreiz“ hat (laut der „Theorie kollektiven Handelns“ mit ihrer „tragedy of the commons“); usw. usw. Allen Theorievarianten ist gemeinsam, dass sie einerseits an einen populären Zynismus gegenüber der Politik appellieren, wie er etwa in den Kommentarspalten der Internet-Ausgaben der Tagespresse dauerhaft zu sintflutartigem Ausdruck kommt (im Sinne der Selbstbeschreibung von „Public Choice“ als „politics without romance“ (*Buchanan 1979*), und andererseits an eine zutiefst protestantische Bußbereitschaft der Bevölkerung: „Wir“ haben uns nicht beherrschen können, oder beherrschen lassen wollen, und haben infolgedessen zu gut, nämlich „über unsere Verhältnisse“ gelebt – eine Rhetorik, die in katholischen Ländern deutlich weniger Durchschlagskraft entwickelt als in protestantischen.

Aus der Diagnose folgt die Therapie. Wenn die Krise der Staatsfinanzen auf zu viel Demokratie zurückzuführen ist – genauer: auf zu viel Einfluss demokratisch-elektoraler Politik auf fiskalisch folgenreiche politische Entscheidungen – dann kann und muss sie dadurch behoben werden, dass letztere so gut wie möglich gegen erstere abgeschirmt werden. Das Zauberwort hierfür heißt „institutionelle Reformen“. Während der ersten Konsolidierungswelle in den 1990er Jahren, als sich die neoliberale Wirtschaftstheorie in Gestalt der sogenannten „Neuen Politischen Ökonomie“ daran machte, für Regierungen und internationale Organisationen Vorschläge zum Abbau der Schuldenberge zu erarbeiten, ging es um Maßnahmen wie die Stärkung der nationalen Finanzministerien und die Entmachtung der Parlamente und Parlamentsfraktionen.<sup>4</sup> Heute setzt man, zumindest in Europa, zusätzlich oder gar vor allem auf eine Ermächtigung supranationaler Behörden zum „Durchregieren“ in bestimmte Nationalstaaten. Ich kann auf die hierfür mit erstaunlicher Umschlagsgeschwindigkeit in Umlauf gebrachten institutionellen Patentrezepte nicht eingehen und wende mich stattdessen der sie informierenden Theorie zu.

Wenn die Theorie des Demokratieversagens den kontinuierlichen Anstieg der Staatsverschuldung seit den frühen 1980er Jahren erklären soll, müsste sich für die fragliche Periode ein ähnlich kontinuierliches Anwachsen des demokratischen Drucks auf Staaten und Regierungen finden lassen – des Drucks insbesondere von unten, gemäß der Annahme, dass die Mehrzahl der Bevölkerung eher an höheren, die „besserverdienende“ Minderheit dagegen an niedrigeren Staatsausgaben interessiert ist.<sup>5</sup> Zumindest dürfte dieser Druck nicht schwächer geworden sein. Genau dies aber ist offenbar der Fall. Alle verfügbaren Indikatoren politischer Mobilisierung und demokratischer Partizipation gehen seit den 1980er Jahren zurück, parallel zum Anstieg der Staatsverschuldung und wiederum in erstaunlicher Uniformität über sämtliche „Spielarten des Kapitalismus“ hinweg. So nimmt die gewerkschaftliche Organisation seit etwa drei Jahrzehnten überall ab (siehe Schaubild 2 für sechs ausgewählte Länder der OECD-Welt), und verspätet sogar in einem gewerkschaftlichen Ausnahmeland wie Schweden, wo der Organisationsgrad seit Mitte der 1990er Jahre von knapp 90 auf unter 70 Prozent gesunken ist. Gleichzeitig sind Streiks als Mittel wirtschaftlicher und politischer Machtausübung von unten in der gesamten westlichen Welt Anfang der 1980er Jahre schlagartig so gut wie vollständig verschwunden. Und was demokratische Partizipation im engeren politischen Sinne angeht, so lässt sich seit den 1970er Jahren ein kon-

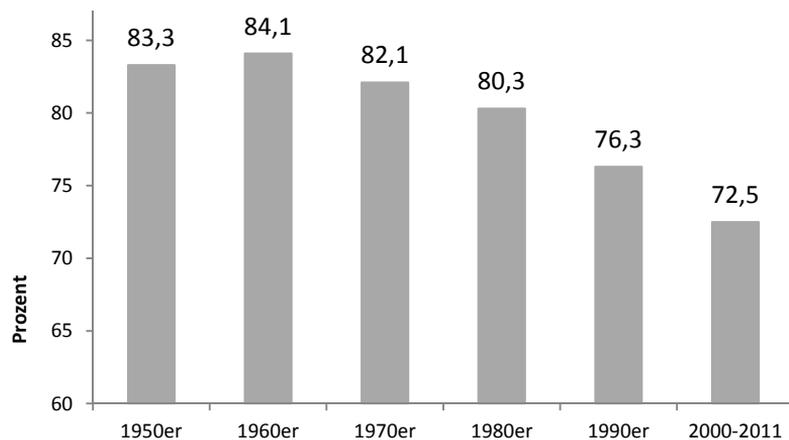
tinuierliches Abfallen der Beteiligung an Parlaments- und anderen Wahlen beobachten (Schaubild 3). Dabei entfällt, wie neuere Untersuchungen zeigen, der Löwenanteil des Rückgangs auf Wähler am unteren Rand der Einkommensverteilung, die offenbar aufgehört oder nie angefangen haben, von demokratischer Politik eine Verbesserung ihrer Lebenssituation zu erwarten (Schäfer 2012; Schäfer/Streeck 2013).

Schaubild 2: Gewerkschaftliche Organisationsgrade, sechs Länder, 1960-2010



Quelle: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies: ICTWSS Database 3, May 2011

Schaubild 3: Beteiligung an nationalen Parlamentswahlen, 1950er bis 2000er Jahre

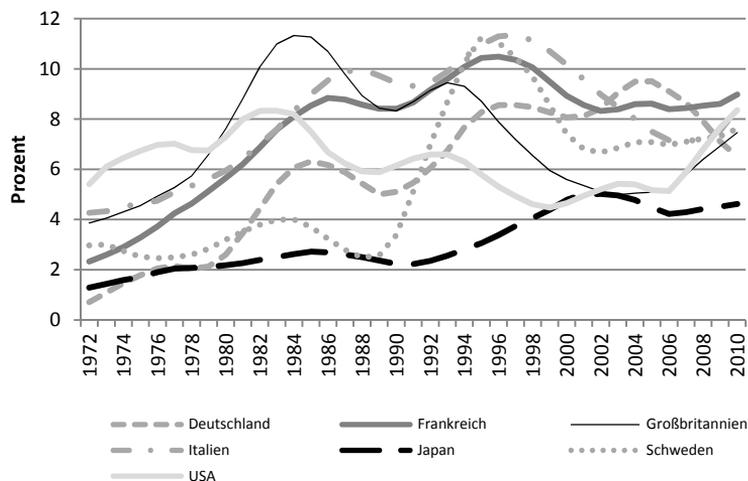


Länder: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien, USA

Quelle: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Voter Turnout Database

Die langfristige Schwächung dessen, was im angelsächsischen Sprachraum als *popular democracy* bezeichnet wird – und damit der Art von Demokratie, die der Theorie des Demokratieversagens zufolge für die zerrütteten Staatsfinanzen verantwortlich zu machen wäre – lässt sich auch an der veränderten Lebenssituation breiter Bevölkerungsgruppen erkennen. In allen reichen kapitalistischen Gesellschaften hat seit Anfang der 1970er Jahre die Arbeitslosigkeit (Schaubild 4) zugenommen, bemerkenswerterweise parallel zum Rückgang der Gewerkschaftsmitgliedschaft. Dies gilt längst auch für Schweden, das einstige Musterland der Vollbeschäftigung, dessen Regierung sich nun schon seit fast zwei Jahrzehnten mit einer Sockelarbeitslosigkeit zwischen sechs und acht Prozent abgefunden hat (Mehrtens 2013). Die zeitgleich gegen den oft heftigen, am Ende aber stets erfolgreichen Widerstand breiter Kreise der Bevölkerung weltweit durchgesetzten Reformen des Sozialstaats und der Arbeitsmärkte, mit dem Ziel einer „Aktivierung“ bzw. Re-Kommodifizierung der Arbeitskraft einerseits und einer „Flexibilisierung“ bzw. Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse andererseits, haben an der Verfestigung der Unterbeschäftigung am unteren Rand der Gesellschaft nur wenig geändert. Auch sie nahmen je nach Land und lokalen Voraussetzungen unterschiedliche Formen an; immer jedoch verliefen sie in dieselbe Richtung, wie zum Beispiel Clintons *end of welfare as we know it* und Schröders Hartz IV-Gesetzgebung.

Schaubild 4: Arbeitslosigkeit, sieben Länder 1970-2010, gleitender Durchschnitt (fünf Jahre)



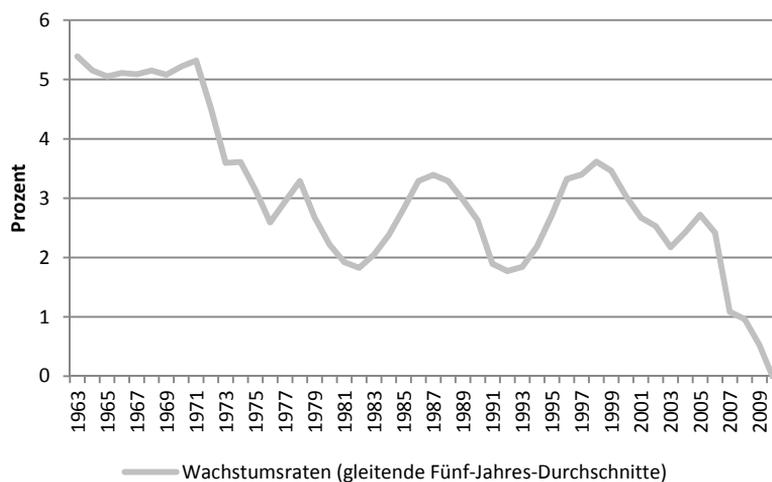
Quelle: OECD Economic Outlook No. 92

### III.

Die Koinzidenz des jahrzehntelangen Aufbaus von Staatsschulden mit politischer Demobilisierung der am stärksten auf demokratische Umverteilung angewiesenen Gruppen bei gleichzeitiger Verschlechterung ihrer Lebensverhältnisse lässt es zweifelhaft erscheinen,

dass die Krise der öffentlichen Finanzen in den reichen Gesellschaften der Gegenwart auf demokratische Übermacht oder demokratischen Übermut von Wählern und Gewählten zurückzuführen ist. Ich möchte statt dessen vorschlagen, den Übergang vom Steuer- über den Schulden- zum Konsolidierungsstaat als Folge und Symptom eines Versagens nicht der *Demokratie*, sondern des *Kapitalismus* zu erklären – genauer, eines langfristigen und nach wie vor in Gang befindlichen Abrückens des Nachkriegsregimes des demokratischen Kapitalismus von seinen konstitutiven *Fortschrittsversprechen*. Diese gruppierten sich bekanntlich um eine neo-kapitalistische, Keynesianische „Friedensformel“, in deren Mittelpunkt durch staatliches Eingreifen gesichertes stetiges Wirtschaftswachstum bei politisch garantierter Vollbeschäftigung stand, aus dem eine ebenso stetige Hebung der Lebensverhältnisse der breiten Massen sowie deren laufend auszubauende Sicherung gegen die Unberechenbarkeiten des Marktes bestritten werden sollten. Historisch war das Versprechen sozialen Fortschritts dieser Art in den Nachkriegsgesellschaften des „Westens“ die Voraussetzung für einen Gesellschaftsvertrag, der die seinerzeit alles andere als selbstverständliche Erneuerung dessen einschloss, was man zugespitzt als den *kapitalistischen Jagdschein* bezeichnen könnte. Diese *Konditionierung* der Bereitschaft einer Überzahl von Nichtkapitalisten, ihr wirtschaftliches und gesellschaftliches Schicksal einem *Spiel nach kapitalistischen Regeln* anzuvertrauen, ist auch heute noch relevant, selbst wenn sich niemand mehr an die „Stunde Null“ erinnert. Nur solange nämlich überzeugend erklärt werden kann, warum jemand auch dann vom Kapitalismus profitiert, wenn er selber von der Jagd auf Profite ausgeschlossen bleibt, kann auf die Stabilität dessen halbwegs Verlass sein, was *John Dunn* als *order of egoism* bezeichnet hat (*Dunn 2005*).<sup>6</sup>

Schaubild 5: Jährliche Wachstumsraten ausgewählter OECD-Länder, 1963-2010

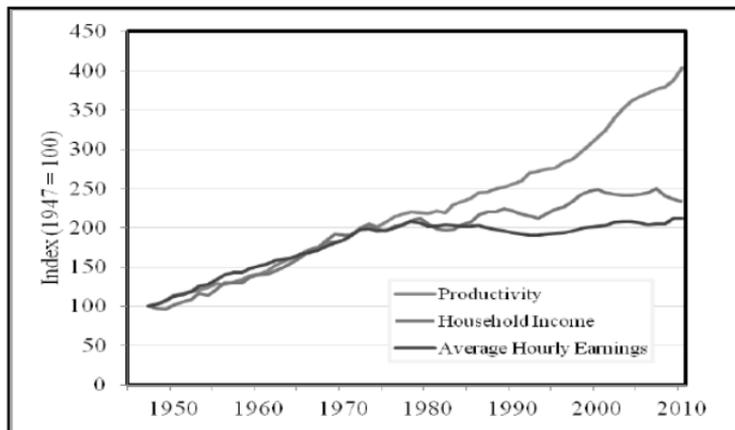


Länder im ungewichteten Durchschnitt: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien, USA. Ab 1967: einschließlich Dänemark und Schweiz; ab 1971: einschließlich Griechenland

Quelle: OECD Economic Outlook No. 92

Gemessen an der historischen und systemischen Geschäftsgrundlage des demokratischen Kapitalismus nach dem Zweiten Weltkrieg lassen sich die Jahrzehnte nach der „Sattelzeit“ (Reinhart Koselleck) um 1970 nur als eine Ära zunehmenden *Kapitalismusversagens* beschreiben. Dieses äußerte sich zunächst in einem allgemeinen langfristigen Rückgang des Wirtschaftswachstums (Schaubild 5), interessanterweise parallel zum Anstieg der Staatsverschuldung. Gleichzeitig nahm in allen westlichen Ländern nicht nur die Arbeitslosigkeit zu, sondern auch die soziale Ungleichheit – und wiederum selbst im Musterland des Sozialkapitalismus, Schweden.<sup>7</sup> Die dramatischste Ausprägung dieser Entwicklung findet sich in den Vereinigten Staaten, wo gegen Mitte der 1970er Jahre die für die Nachkriegszeit charakteristische Kopplung der Löhne und Haushaltseinkommen an den Prosperitätsfortschritt dauerhaft abbricht (Schaubild 6). Hatte bis dahin eine wachsende Wirtschaft für einen im Gleichtakt wachsenden Wohlstand der breiten Masse der Bevölkerung gesorgt, so stagnierten von nun an die Löhne, während und obwohl die Produktivität weiter im selben Tempo wie vorher zunahm. (Soweit die Haushaltseinkommen wuchsen, geschah dies aufgrund zunehmender Erwerbstätigkeit der Ehefrauen, also der Abgabe von mehr und mehr Zeit an den Arbeitsmarkt, mit weitreichenden Folgen für die soziale Lebenswelt; siehe Jürgens 2010.)

Schaubild 6: USA: Der gebrochene Sozialvertrag



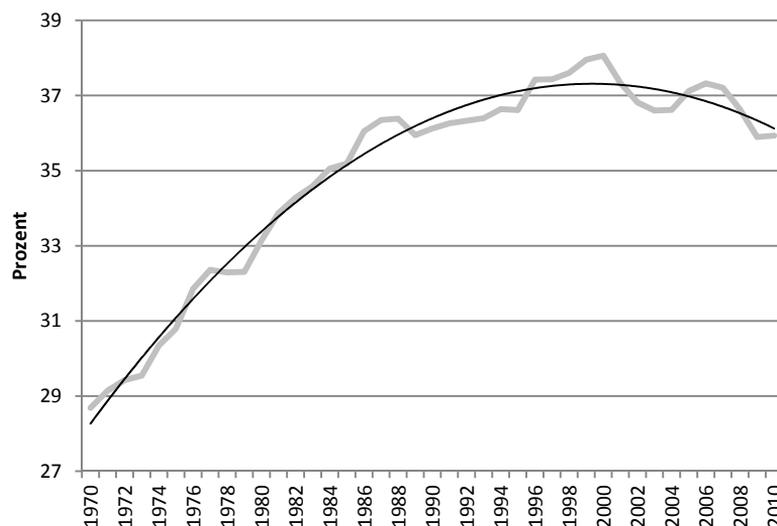
Aus: Kochan, Thomas A., 2012: Resolving the Human Capital Paradox: A Proposal for a Jobs Compact. Policy Paper, Nr. 2012-011. Kalamazoo, Mich.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research

Ein weiterer Aspekt des Versagens des Kapitalismus gegenüber seinen demokratischen Legitimationsbedingungen bestand und besteht darin, dass seine Besteuerbarkeit immer weiter abnahm. Dieser Trend hat viele Facetten, die sich nur schwer in einfachen Maßzahlen zusammenfassen lassen. Insgesamt dürfte aber nicht mehr strittig sein, dass wachsender Steuerwettbewerb im Zuge der sogenannten „Globalisierung“, mit den von dieser eröffneten Möglichkeiten weltweiter Mobilität, überall auf die Spitzensätze der Einkommens- und Körperschaftssteuer drückt und zahlreiche Länder zu „Steuerreformen“ mit dem Ziel einer Entlastung hoher und Kapitaleinkommen veranlasst hat. Soweit dadurch entgangene öffentliche Einnahmen durch andere Steuerarten ersetzt werden mussten, führte dies zu einer Verlagerung der Besteuerung auf Arbeitseinkommen und Konsum sowie zu einer Verschiebung

der Abgabenstruktur hin zu den Sozialbeiträgen. Als Folge wurden und werden die nationalen Steuersysteme in der Tendenz immer degressiver (*Genschel/Schwarz* 2013; *Schratzestaller* 2013). Zumindest in den letzten Jahren ist darüber hinaus OECD-weit ein Rückgang des *Gesamtniveaus* der Besteuerung (Schaubild 7) zu beobachten, der immer neue Löcher in die öffentlichen Haushalte riss, allen gleichzeitig stattfindenden Ausgabenkürzungen zum Trotz. Krasse Beispiele sind die Reagansche Steuerreform nach 1980, die *Bush tax cuts* nach 2001 und die Steuerreform der ersten Regierung Schröder, ohne die die jeweiligen Staatshaushalte auf Jahre hinaus mehr oder weniger ausgeglichen gewesen wären. Im Übrigen hat vor allem die amerikanische Politik seit Reagan die Kunst, Steuersenkungen zur strategischen Erzeugung von Defiziten einzusetzen, die dann zur Rechtfertigung immer neuer Ausgabenkürzungen dienen, zur Perfektion gebracht.<sup>8</sup>

Steuereinnahmen und Staatsverschuldung hängen offenkundig eng zusammen. Auch wenn davon bemerkenswerterweise nur selten die Rede ist, können staatliche Haushaltslücken nicht nur auf hohe Ausgaben, sondern auch auf niedrige Einnahmen zurückgehen, ebenso wie sie nicht nur durch *Ausgabenkürzungen*, sondern auch durch *Einnahmesteigerungen* geschlossen werden können, oder doch könnten. Tatsächlich spricht einiges dafür, dass der Beginn der Staatsverschuldung in den 1980er Jahren mindestens ebenso viel mit stagnierenden Einnahmen („Steuerwiderstand“) zu tun hatte wie mit steigenden Ausgaben: waren bis dahin Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen gleichmäßig gestiegen, so blieben nun, nach dem Ende der Wachstumsphase, die ersteren hinter den letzteren zurück, bis in der ersten Konsolidierungsphase in den 1990er Jahren die Ausgaben tendenziell an die Einnahmen heran- bzw. auf sie herunter geführt wurden.

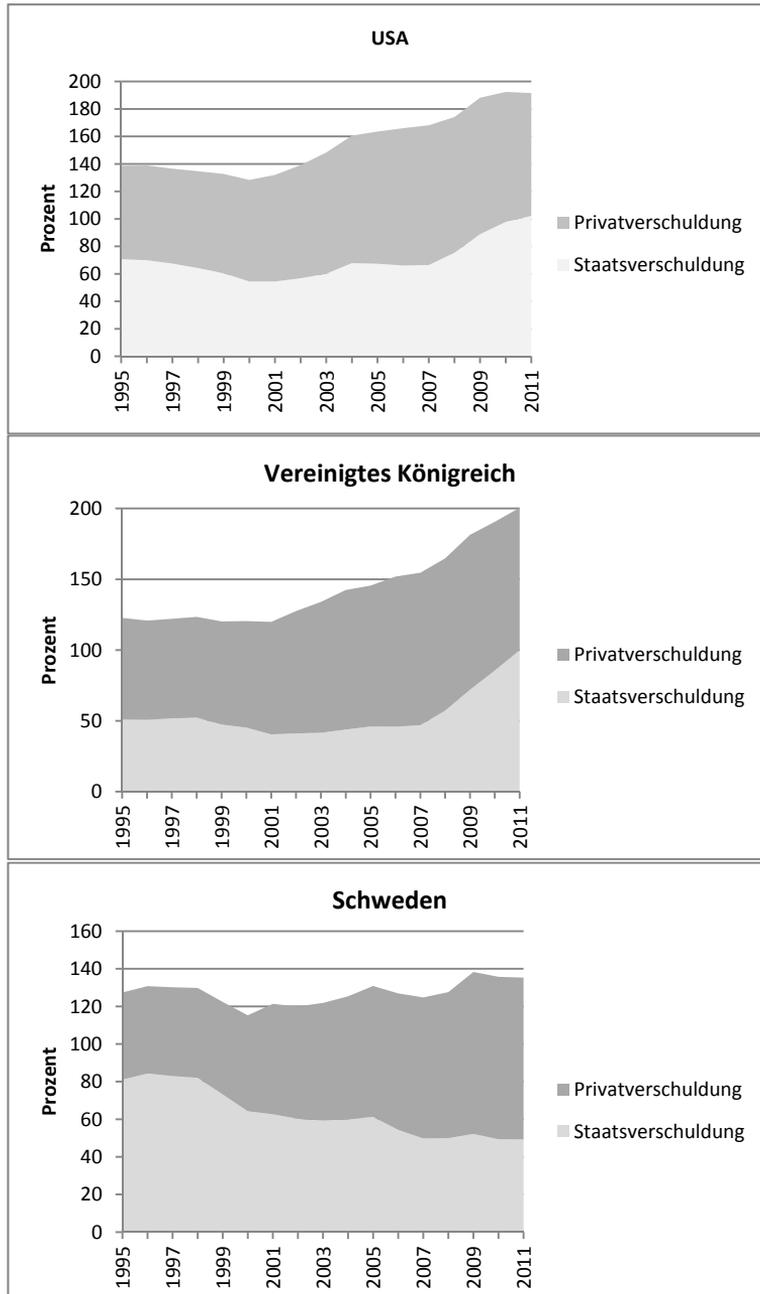
*Schaubild 7:* Steuereinnahmen in Prozent des Sozialprodukts, ausgewählte OECD-Länder, 1970-2010



Länder im ungewichteten Durchschnitt: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien, USA.

Quelle: OECD Revenue Tax Database

Schaubild 8: Öffentliche und private Verschuldung, USA und Vereinigtes Königreich, 1995 bis 2008

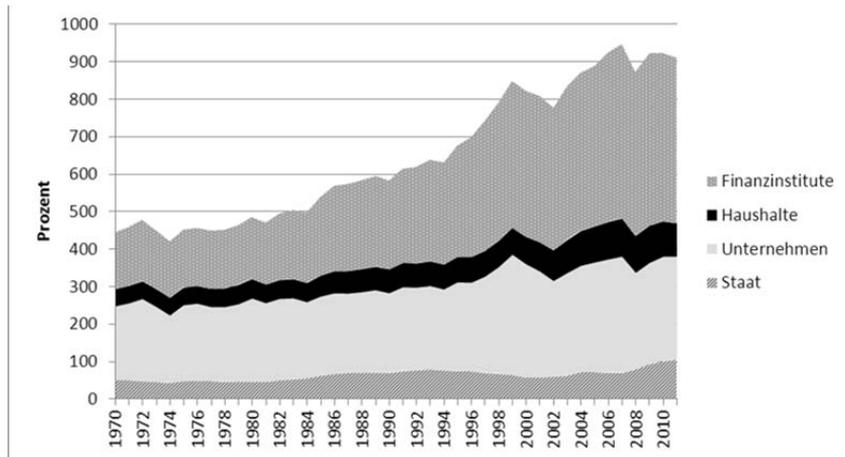


Quelle: OECD Economic Outlook No. 92

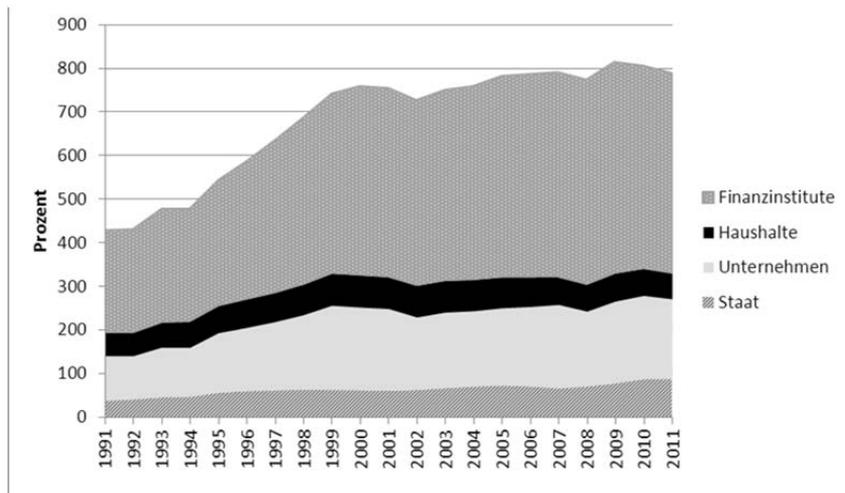
Die sinkende Besteuerung am oberen Rand der kapitalistischen Wirtschaftsgesellschaft wirft die Frage auf, ob diese ihre geborenen Gewinner noch dazu anzuhalten vermag, ei-

nen fairen Anteil zu ihren Gemeinkosten beizutragen, von deren Begleichung die „Beserverdienenden“ am meisten profitieren. Auch dies betrifft den Gesellschaftsvertrag der Nachkriegszeit und die Fähigkeit und Bereitschaft des durch ihn unter Auflagen neu lizenzierten Kapitalismus, seinen sozialen Verpflichtungen nachzukommen. Es gibt Gründe zu vermuten, dass die gesellschaftlichen Betriebskosten einer sich dynamisch entwickelnden kapitalistischen Ökonomie steigen statt sinken – etwa in Gestalt wachsender Ansprüche des Produktionssystems an öffentlich finanzierte Forschung und Entwicklung, Ausbildung, Kinderversorgung, innere Sicherheit und die physische Infrastruktur.<sup>9</sup> Zugleich aber hat wegen der gestiegenen Mobilität der Produktionsstätten die Verhandlungsmacht des Kapitals in dem, was in den letzten Jahrzehnten zu einem *Markt für Unternehmenssteuern* geworden ist, zugenommen. Damit ergibt sich die Möglichkeit einer Abwälzung wachsender Anteile an den wachsenden Gemeinkosten der kapitalistischen Produktionsweise auf den Rest der Gesellschaft, auch durch Privatisierung von Sektoren der bis dahin öffentlichen Daseinsvorsorge, mit weitreichenden verteilungspolitischen Konsequenzen. Die gestiegene öffentliche Schuldenlast lässt sich noch auf andere Weise als Folge eines Kapitalismusversagens erklären. Der Rückgang des Wachstums seit den 1970er Jahren bedeutete, wie gesagt, einen Bruch des für die demokratische Legitimation eines kapitalistischen Wirtschaftssystems grundlegenden Fortschritts- und Wohlstandsversprechens. Eine Zeitlang wurde der Umstand, dass die kapitalistische Wirtschaft nicht mehr zu „liefern“ vermochte, durch staatliches *deficit spending* ausgeglichen – wobei ein Gutteil der dazu aufgenommenen Schulden gebraucht wurde, um die infolge der Wachstumsschwäche gestiegenen Sozialausgaben abzudecken. (Die Alternative: kostensparende „Reformen“, brauchte anderthalb Jahrzehnte Zeit.) Die anschließende erste Welle der Haushaltskonsolidierung in den 1990er Jahren wurde, wiederum weltweit, von einer Deregulierung der Kapitalmärkte begleitet, die es den Bürgern ermöglichen sollte, stagnierende Einkommen, gekürzte Sozialleistungen und infolge der Privatisierung gestiegene Ausgaben durch Kreditaufnahme auszugleichen; der einschlägige politische PR-Euphemismus hierfür war „Demokratisierung des Kredits“. Für eine Weile konnte so, vor allem in den anglo-amerikanischen Ländern, die den Wachstumsverlust kompensierende Funktion der Staatsverschuldung auf staatlich lizenzierte und ermutigte Privatverschuldung verlagert werden (siehe Schaubild 8 für drei ausgewählte Länder). 2008 brach dann die auf diese Weise aufgebaute Verschuldungspyramide weltweit zusammen, und die über die Maßen gewachsenen Schulden der „Märkte“ mussten zur Wiederherstellung des allgemeinen „Vertrauens“ per *bailout* in Staatsschulden zurückverwandelt werden. Hinzu kamen präzedenzlos hohe, ebenfalls schuldenfinanzierte staatliche Aufwendungen zur Stimulierung des nunmehr gänzlich zum Stillstand gekommenen Wirtschaftswachstums, die jedoch mit dem Ziel einer Vertrauensbildung bei den Kapitaleignern durch Austerität kaum vereinbar erscheinen.

*Schaubild 9a:* Verbindlichkeiten in Prozent des Bruttoinlandsprodukts nach Sektoren, USA 1970-2011



*Schaubild 9b:* Verbindlichkeiten in Prozent des Bruttoinlandsprodukts nach Sektoren, Deutschland 1970-2011



Quelle: OECD National Accounts. Non-consolidated data.

Zusammenfassend wäre noch einmal darauf hinzuweisen, dass die wachsende soziale Ungleichheit und die sinkende Besteuerbarkeit der im engeren Sinne kapitalistischen Gesellschaftsfraktion in Zeiten abnehmenden Wirtschaftswachstums kaum auf ein Zuviel an Demokratie von unten verweisen. Viel plausibler lassen sie sich als Folge einer Inbesitznahme des politischen Prozesses von oben sowie politischer Resignation der immer größer gewordenen, von der Wohlstandsentwicklung abgehängten Gesellschaftsschichten erklären. Unter dieser Perspektive erscheint dann der weltweite Anstieg der Staatsverschuldung, später unterstützt und teilweise ersetzt durch steigende Verschuldung der privaten Haushalte und begleitet von einer kontinuierlich steigenden Gesamtverschuldung der reifen Industriegesellschaften im Zuge ihrer „Finanzialisierung“ (Schaubild 9), als temporär-

re, wenn man so will: pazifizierungspolitische Abpufferung eines *Kapitalismusversagens*, das sich am unteren Rand der Gesellschaft als stabile Sockelarbeitslosigkeit trotz immer weiter deregulierter Arbeitsmärkte, als stagnierende Einkommen auch dort, wo die Produktivität noch steigt, sowie als marktkonformer Rück- und Umbau des Sozialstaats bemerkbar macht – bis auch die Schuldenmacherei, ob als Lückenbüßer für fehlschlagende „Plusmacherei“ (Marx‘ Ausdruck für kapitalistisches Gewinnstreben) oder als Instrument zu ihrer Wiederankurbelung, an ihre Grenzen stößt und der sich herausbildende Konsolidierungsstaat seiner Bevölkerung die Kosten ihrer zeitweiligen politischen Anästhesie sozusagen per Privatliquidation in Rechnung stellt. Spätestens dann – also wahrscheinlich eher heute als morgen – wird bei denen, die Wirtschaft und Politik bestimmen, die Angst umgehen, dass die Abwicklung des Gesellschaftsvertrags des demokratischen Kapitalismus doch noch auf so etwas wie Widerstand stoßen könnte.

#### IV.

Was also sind die Ursachen der Krise der Staatsfinanzen in den reichen kapitalistischen Gesellschaften? Bedient man sich der bewährten Unterscheidung zwischen *proximate* und *ultimate causes* – also zwischen unmittelbaren und letzten Ursachen – so findet man eine komplexe Vielzahl zusammenwirkender, auch von Land zu Land unterschiedlicher kausaler Faktoren der ersteren Art, die jedoch alle auf eine umfassende Ursache der letzteren Art: nämlich den säkularen politisch-ökonomischen Niedergang des Nachkriegsregimes des demokratischen Kapitalismus, zurückverweisen. Von zentraler Bedeutung war der langfristige Rückgang des Wirtschaftswachstums seit dem Ende der 1960er Jahre, der den Kapitalismus außerstande setzte, legitimationspolitisch unverzichtbare Gegenleistungen für seine gesellschaftliche Lizenzierung zu erbringen – was, solange die politische Vollbeschäftigungsgarantie der Nachkriegszeit noch galt, eine weltweite Inflationswelle auslöste. Die anschließend am Anfang der 1980er Jahre durchgesetzte Stabilisierung der Währungen ging dann mit einem allgemeinen Anstieg der Arbeitslosigkeit einher, der die Einnahmen der sozialen Sicherungssysteme sinken und ihre Ausgaben steigen ließ – letztere so lange, bis die Sozialstaaten nach einem politisch bedingten *time lag* von rund anderthalb Jahrzehnten geldsparenden „Reformen“ unterzogen werden konnten.<sup>10</sup>

Ebenfalls in den 1980er Jahren begannen die Steuereinnahmen zu stagnieren, wiederum aufgrund einer Vielzahl, auch von Land zu Land verschiedener unmittelbarer Ursachen. Arbeitslosigkeit und stagnierende Löhne – zunächst infolge der säkularen Schwächung der Gewerkschaften, dann zusätzlich wegen der Senkung des sozialpolitischen Reservationslohns – führten ebenso zu Mindereinnahmen wie wachsender Steuerwiderstand nach dem Ende der kalten Progression und mit dem Einsetzen der „Globalisierung“ und des mit ihr einhergehenden Steuerwettbewerbs. In der Folge kam es weltweit zu Steuerreformen mit dem Ziel einer Entlastung mobiler Produktionsfaktoren und hoher Einkommen. Dies erhöhte die Fehlbeträge in den öffentlichen Haushalten weiter, was zu immer größeren Schuldenbergen und entsprechend zunehmender Ungeduld auf Seiten der „Kapitalmärkte“ sowie ersten Konsolidierungsmaßnahmenführte. Letztere zielten, neben dem Umbau der sozialen Sicherungssysteme und zusammen mit Reformen fiskalpolitischer Institutionen, auf eine allgemeine Aufgabenentlastung des Staates, in Gestalt eines Rückzugs auf regulative Politik bzw. selbstregulierende Märkte bei möglichst weitgehender Privatisierung bisheriger Staatsaufgaben. Zugleich verstärkten die Furcht vor negativen Nachfrageeffekten und der

politische Wunsch, die von den Haushalten hinzunehmenden Einkommensausfälle zu verzögern oder zu verschleiern, bereits wirksame Tendenzen in Richtung auf eine Deregulierung der Finanzmärkte (die auch betrieben wurde, weil man sich von ihr, vor allem in den angelsächsischen Ländern, neue sektorale Wachstumsimpulse versprach). Die damit eröffneten Möglichkeiten für immer höhere private Verschuldung trieben die Gewinne der Finanzbranche in ungeahnte Höhen und kamen den Steuereinnahmen der Heimatländer der neuen *haute finance* zugute, waren aber auch Ursache der Finanzkrise von 2008.

Schließlich ist auf die von den Staaten *als governors of last resort* 2008 unternommene Rettung der Finanzwirtschaft vor sich selber und der Realwirtschaft vor der Finanzwirtschaft zu verweisen, die die Krise der Staatsfinanzen auf erhöhtem Niveau zurückbrachte, indem sie die faul gewordenen Schulden der Banken und privaten Haushalte verstaatlichte. Damit erneuerte und verstärkte sie paradoxerweise den Konsolidierungsdruck der „Märkte“ auf die Staaten. Diese sind heute aufgefordert, ihren Kreditgebern ihre langfristige schuldenpolitische Zahlungswilligkeit und -fähigkeit durch strukturelle Kürzungen ihrer Haushalte sowie durch rasche Wiederherstellung des Wirtschaftswachstums, in Umkehrung eines jahrzehntelangen Trends, glaubhaft zu machen. Weder für das eine noch für das andere, und schon gar nicht für beide auf einmal, gibt es Rezepte.

## Anmerkungen

- 1 Beitrag zur 4. F.A.Z. Tendenzwende-Konferenz, „Neo-Liberalismus oder Neo-Etatismus: Wo liegen die Ursachen der aktuellen Krisen?“, Berlin, 15. und 16. November 2012.
- 2 Ich habe diesen Prozess nachgezeichnet in: *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp, 2013. Siehe auch *Armin Schäfer und Wolfgang Streeck* (Hg.): *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity, 2013.
- 3 Für viele andere *Buchanan und Tullock*(1962).
- 4 Siehe etwa *Poterba und von Hagen* (1999).
- 5 Ich verstehe unter „Demokratie“ im Kontext der politischen Ökonomie des modernen Kapitalismus die Möglichkeit für eine Mehrheit von Bürgern und Wählern, Marktergebnisse mit politischen Mitteln im Sinne einer egalitäreren Verteilung zu korrigieren. Nicht jede politische Ordnung, die keine Diktatur „sachverständiger“ Ökonomen ist, ist schon deshalb eine Demokratie. Von Demokratie im Kapitalismus spreche ich nur dann, wenn mit ihr eine Suspendierung oder doch Abmilderung des freien Märkte regierenden Prinzips der kumulativen Bevorteilung – des „Matthäus-Effekts“ (*Merton* 1968) – verbunden ist: „Denn wer da hat, dem wird gegeben, dass er die Fülle habe; wer aber nicht hat, dem wird auch das genommen, was er hat“ (Matthäus 25, 29).
- 6 Meine Prämisse ist, dass Kapitalismus in einer demokratischen Gesellschaft nur dann bestehen kann, wenn er bestimmte Anforderungen erfüllt, die ihn, mit *Colin Crouch*, „*fit for society*“ machen. Deren Erfüllung muss durch politische Eingriffe in den Markt sichergestellt werden. Es mag sein, und vieles spricht dafür, dass dies nur ausnahmsweise möglich ist. Die *Golden Era* nach dem Zweiten Weltkrieg, in der „Wohlstand für alle“ (Ludwig Erhard) noch halbwegs glaubwürdig versprochen werden konnte, wäre dann eine solche Ausnahme gewesen. Heute, im Übergang zum Konsolidierungsstaat, geht es darum, einen neu normalisierten Kapitalismus vor der Demokratie zu schützen, indem diese auf ein kapitalismusverträgliches Maß zurückgeschnitten wird (*Streeck* 2013). Dies schließt ein gezieltes volkspädagogisches Herunterreden von Erwartungen sowohl an die wohlstandssichernde Kraft des Kapitalismus als auch an die Reparatur- und Umverteilungsfähigkeit demokratischer Politik ein, ist aber keineswegs darauf beschränkt. Auch ein von Demokratie befreiter Kapitalismus käme allerdings nicht ohne Politik aus – siehe das neoliberalisierte Chile des Generals Pinochet.
- 7 Dies betrifft sowohl die Einkommens- als auch die Vermögensverteilung. Seit Mitte der 1980er Jahre sind die Gini-Koeffizienten, mit denen üblicherweise der Grad der Ungleichheit einer Verteilung gemessen wird, in nahezu allen OECD-Ländern mehr oder weniger kontinuierlich gestiegen, egal ob von einem hohen (USA) oder einem niedrigen (Schweden) Ausgangsniveau. Die einzige wichtige Ausnahme ist Frankreich, wo die Ungleichheit der Einkommen erst Mitte der 1990er Jahre zuzunehmen begann.

- 8 Zur schwedischen Variante konsolidierungsstaatlicher Politik, die in einer Kombination von zum politischen Oberziel erhobenen Haushaltsüberschüssen zwecks Schuldenabbau mit laufenden Steuersenkungen besteht, siehe in Kürze *Mehrtens* (2013).
- 9 Ich nenne dies die „Wagnersche Vermutung“, in Vermeidung des veralteten „Wagnerschen Gesetzes“ (*Wagner* 1892). Hinzu kommt, dass ein im Modus der „kreativen Zerstörung“ dynamisch sich wandelnder Kapitalismus nicht nur Effizienzgewinne, sondern laufend auch Problemschübe erzeugt, die nach politischer Bearbeitung verlangen – bzw. die von ihnen Betroffenen unter demokratischen Bedingungen dazu bewegen, derartige Verlangen vorzubringen. Kapitalistischer Fortschritt ist nicht nur mit Gewinnen verbunden, sondern auch mit Verlusten, und beide sind in der Regel nicht gleich verteilt. Anders als liberale Wirtschaftstheorien glauben machen wollen, gehen Lebensrisiken im Kapitalismus nicht nur und nicht einmal in erster Linie von demokratischer Politik aus, auch wenn diese sich bei dem Versuch, die vom wirtschaftlichen Fortschritt bewirkten Kollateralschäden zu reparieren, oft genug alles andere als geschickt anstellt.
- 10 Insoweit lassen sich die Defizite der öffentlichen Haushalte für bestimmte Zeitabschnitte seit den 1970er Jahren auch als Abstandszahlungen an die Bürger im Prozess der Neoliberalisierung und im Rahmen des politischen Managements desselben auffassen.

## Literatur

- Buchanan, James M.*, 1979: Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications, IHS-Journal. Nr. 3, B1-B11.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon*, 1962: The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Dunn, John*, 2005: Setting the People Free: The Story of Democracy, London: Atlantik Books.
- Genschel, Philip/Schwarz, Peter*, 2013: Tax Competition and Fiscal Democracy, in: *Schäfer, Armin/Streeck Wolfgang* (Hg.), Politics in the Age of Austerity, Cambridge: Polity.
- Jürgens, Kerstin*, 2010: Deutschland in der Reproduktionskrise, Leviathan, Jg. 38, Nr. 4, S. 559-587.
- Mehrtens, Philip*, 2013: Staatsentschuldung und Staatstätigkeit: Zur Transformation der schwedischen politischen Ökonomie, Köln: Universität Köln und Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Merton, Robert K.*, 1968: The Matthew Effect in Science, Science. Jg. 159 Nr. 3810, S. 56-63.
- Poterba, James M./von Hagen, Jürgen* (Hg.), 1999: Institutions, Politics and Fiscal Policy. Chicago: University of Chicago Press.
- Schäfer, Armin*, 2012: Der Verlust politischer Gleichheit. Warum ungleiche Beteiligung der Demokratie schadet. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Schäfer, Armin/Streeck, Wolfgang* 2013: Introduction, in: *Schäfer, Armin/Streeck, Wolfgang* (Hg.), Politics in the Age of Austerity, Cambridge: Polity.
- Schratzenstaller, Margit*, 2013: Für einen produktiven und solide finanzierten Staat. Determinanten der Entwicklung der Abgaben in Deutschland. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Schumpeter, Joseph A.*, 1953 [1918]: Die Krise des Steuerstaates, in: *Schumpeter, Joseph A.* (Hg.), Aufsätze zur Soziologie, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Streeck, Wolfgang*, 2013: Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Berlin: Suhrkamp.
- Wagner, Adolph*, 1892: Grundlegung der politischen Oekonomie, Dritte Auflage, Leipzig: C. F. Wintersche Verlagshandlung.

## Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Wolfgang Streeck, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstraße 3, 50676 Köln  
E-Mail: [streeck@mpifg.de](mailto:streeck@mpifg.de)

# Schwerpunkt: Staatskapitalismus

Tobias ten Brink/Andreas Nölke

## Staatskapitalismus 3.0

### Zusammenfassung

Die Herausbildung staatlich durchdrungener Marktökonomien in großen Schwellenländern wie Brasilien, China oder Indien ist ein mehr als überfälliger Anlass, den Westzentrismus der aktuellen Krisendiskussion sowie der Literatur zu den „Varieties of Capitalism“ zu verlassen und sich mit den Gemeinsamkeiten und Unterschieden des Kapitalismus in diesen Ländern zu beschäftigen. Wir sprechen hierbei vom Staatskapitalismus 3.0, also einer dritten Welle des Staatskapitalismus mit ihren länderbezogenen Variationen. Dieser in den Themenschwerpunkt einführende Beitrag gibt erstens einen Überblick über die historischen Wellen des Staatskapitalismus. Zweitens werden die weiteren Beiträge des Schwerpunktes vorgestellt und in den Kontext der dritten Welle des Staatskapitalismus gestellt. Schließlich folgen drittens einige Implikationen für die gegenwärtige Kapitalismusforschung, die aus der Untersuchung von politischen Ökonomien jenseits der OECD-Welt zu ziehen sind.

*Schlagerworte:* Staatskapitalismus, vergleichende Kapitalismusforschung, kapitalistische Vielfalt

### Abstract

#### *State Capitalism 3.0*

The evolution of state-permeated market economies in large emerging markets such as Brazil, China or India is a good reason for departing from the Eurocentrism of current debates about the economic crisis, as well as of the “Varieties of Capitalism”-literature. In order to capture the commonalities and differences among these economies, we speak of “state capitalism 3.0”, i.e. a third wave of state capitalism with country-specific variations. In this introduction to the thematic issue, we first give an overview on the various historical waves of state capitalism. Next, we introduce the individual contributions to the thematic issue, by relating them to the third wave of state capitalism. Finally, we highlight a number of implications for contemporary research on capitalism, based on our comparative studies of political economies outside of the OECD area.

*Key words:* state capitalism, comparative capitalism, varieties of capitalism

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Im Januar 2012 veröffentlichte der „Economist“, das Leitmagazin der liberalen Kapitalismuseiten, einen Sonderbericht zum Thema „State Capitalism“ (*Economist* 2012). Ein Autor, *Adrian Wooldridge*, beschreibt dabei eine andere Form des modernen Staates, nämlich die Herausbildung einer machtvollen neuen Form des „Staatskapitalismus“ in den großen Schwellenländern, insbesondere in China, Russland und Brasilien. Im Vordergrund steht dabei der Aufstieg von eng mit dem Staat verknüpften multinationalen Unternehmen aus diesen Ländern, ihre Leistungsbilanz und ihre Zukunftsperspektiven. Deutlich wird bei der Lektüre des Berichts, dass Globalisierung nun nicht mehr unbedingt im Sinne eines liberalen Kapitalismus verstanden werden kann, sondern Varianten des Staatskapitalismus entstanden sind, die potentiell eine Herausforderung für liberale Leitbilder darstellen.

Die Herausbildung dieser staatlich durchdrungenen Marktökonomien ist ein mehr als überfällig Anlass, den Westzentrismus der aktuellen Krisendiskussion sowie der Literatur zu den „Varieties of Capitalism“ zu verlassen und sich mit den Gemeinsamkeiten und Unterschieden des Kapitalismus in den großen Schwellenländern zu beschäftigen, wobei aus unserer Sicht insbesondere Indien hinzugefügt werden sollte, auch wenn die zentrale Rolle des Staates für den indischen Kapitalismus zumindest den Berichterstattern des *Economist* offenbar nicht so präsent war. Auch überstand Indien die globale Finanz- und Wirtschaftskrise neben China und (mit Abstrichen) Brasilien weitaus besser als die „westlichen“ Kapitalismen. Wenngleich unklar ist, ob das dynamische Wachstum in den großen Schwellenländern in den kommenden Jahren anhalten wird, gehört die Entwicklung des staatlich durchdrungenen Kapitalismus in diesen Ländern aktuell nicht nur zu den zentralen Themen der Vergleichenden und Internationalen Politischen Ökonomie (*Becker* 2013; *Carney/Witt* 2013; *Kristensen/Morgan* 2012; *Schneider* 2013), sondern auch der öffentlichen Diskussion (*Bremmer* 2010; *Sharma* 2012; *van Agtmael* 2012).

Eine Beschäftigung mit dem „Staatskapitalismus“ in den großen Schwellenländern erlaubt uns nicht zuletzt, den Blick zu schärfen für die vielfältigen Hilfestellungen staatlicher Stellen für den westlichen Kapitalismus. Trotzdem besteht ein Unterschied zwischen diesen Hilfestellungen und der omnipräsenten Rolle des Staates bzw. seinen sich wandelnden Erscheinungsformen in den großen Schwellenländern. Besser geeignet als Vergleichsmaßstab sind historische Vorläufer, etwa bei der staatlich angetriebenen Modernisierung, die in Ländern wie Deutschland, den USA und Japan im 19. Jahrhundert einsetzte und sich insbesondere nach den Krisen der 1870er („Gründerkrach“) intensivierte. Ebenfalls interessant sind Vergleiche mit der großen Krise der 1930er, in deren Folge eine weitere staatsinterventionistische Welle in Gang gesetzt wurde, die sich nach dem zweiten Weltkrieg u.a. in einigen „keynesianischen Interventionsstaaten“ im Westen sowie in Ostasien, in Form des „Entwicklungsstaates“, manifestierte. Offensichtlich lassen sich historische Konjunkturen einer Hinwendung zu organisierten, staatlich durchdrungenen Kapitalismusformen besonders in Folge von Krisensituationen feststellen (vgl. *Nölke* 2012).

In den verschiedenen Aufsätzen des Schwerpunktes werden zentrale Merkmale der staatlich durchdrungenen Kapitalismen in großen Schwellenländern herausgearbeitet. Wir sprechen hierbei vom Staatskapitalismus 3.0, also einer dritten Welle des Staatskapitalismus mit ihren länderbezogenen Variationen. Darüber hinaus wird nach den Ursachen der nach ökonomischen Effizienzkriterien erfolgreichen Wachstumspfade sowie nach deren Entwicklungsperspektiven gefragt. Schließlich werden weltwirtschaftliche und -politische Effekte des Aufstiegs der großen Schwellenländer thematisiert.

Im Folgenden wird *erstens* ein Überblick über die historischen Wellen des Staatskapitalismus gegeben. *Zweitens* werden die Beiträge dieses Schwerpunktes kurz vorgestellt und in den Kontext der dritten Welle des Staatskapitalismus gestellt. Schließlich folgen *drittens* im Ausblick einige theoretische Implikationen für die gegenwärtige Kapitalismusforschung, die aus der Untersuchung von politischen Ökonomien jenseits der OECD-Welt zu ziehen sind.

## 2. Historische Wellen des Staatskapitalismus

In den letzten 150 Jahren hat sich gezeigt, dass die Reproduktion kapitalistisch geprägter Gesellschaften immer auch von einer funktionierenden Staatsmacht abhängt: wie bereits

*Polanyi* bemerkte, können Unternehmen und Märkte keine fortwährende Selbstregulierung aufbieten (*Polanyi* 1944/1978). Wirtschaft und Staat begründen in modernen Gesellschaften ein Geflecht, das durch strukturelle Interdependenzen gekennzeichnet ist – auch in „liberalen“ Spielarten des Kapitalismus (vgl. *Block* 1994; *Offe* 2006). Zugleich hat jedoch der *divergierende Umfang und Inhalt der Staatsintervention* historisch entscheidend zur Entstehung und Entwicklung von nicht-liberalen und stärker staatlich durchdrungenen Kapitalismusvarianten beigetragen. Eine Differenzierung verschiedener Wellen des Staatskapitalismus scheint uns daher sinnvoll zu sein, um zu einem nuancierteren Verständnis starker Einflußnahme von Regierungen auf die Ordnung der Ökonomie zu kommen (vgl. auch *Musacchio/Lazzarini* 2012).

Die *erste Welle des Staatskapitalismus* bestand wesentlich aus den Modernisierungs- und Schutzmaßnahmen, mit denen insbesondere Deutschland, Teile Skandinaviens und die USA, dann aber auch Japan im späten 19. Jahrhundert ihrer Wirtschaft zu einer erfolgreichen Integration in das kapitalistische Weltsystem verhelfen konnten. Im Vordergrund der staatlichen Maßnahmen, von Autoren wie *Friedrich List* konzeptionell durchdacht, standen typischerweise Schutzzölle, um die Entwicklung einer eigenen Industrie zu ermöglichen, gleichzeitig aber die Kolonisierung durch die etablierten Handels- und Industriemächte (insbesondere England) zu vermeiden. Besonders im Gefolge der auf die relativ liberale Dekade der 1860er folgenden globalen wirtschaftlichen Instabilität der 1870er resultierten der Ausbau einer staatlich kontrollierten ökonomischen, technologischen und sozialen Infrastruktur sowie eines differenzierten Gesetzes- und Verordnungsrahmens zur Wirtschaftsregulierung (*Bairoch/Kozul-Wright* 1996; *Hobsbawm* 1999; *Kromphardt* 1987; *Mann* 1998). Die Entwicklung vom „Ordnungs“- zum „Interventionsstaat“ beschleunigte sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Noch stieg der Anteil der Ausgaben des Staates im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt aber eher langsam. Auch der Dirigismus der Kriegswirtschaften während des ersten Weltkriegs wurde wieder rückgängig gemacht. Relativ stark erodierte der Staatsinterventionismus insbesondere in den 1920er Jahren, bis diese kurze liberale Ära im Rahmen der Weltwirtschaftskrise ab 1929 beendet wurde.

Eine *zweite Welle des Staatskapitalismus* nahm ab den 1930er Jahren ihren Lauf, im Rahmen des New Deals in den USA und dem Faschismus in Europa, aber auch mit den ostasiatischen Entwicklungsstaaten in den 1950er und 1960er Jahren. Im Vordergrund standen bei diesem Staatskapitalismus 2.0 nicht so sehr Schutzzölle – diese wurden insbesondere nach dem zweiten Weltkrieg sukzessive reduziert – als vielmehr die Idee einer zentral koordinierten Modernisierung der Wirtschaft, verkörpert insbesondere durch nationale Planungsbehörden wie das japanische MITI. War das Interventionsarsenal bei den ersten „Spätentwicklern“ Ende des 19. Jahrhunderts noch weitgehend auf die Beeinflussung der Umwelt von Unternehmen begrenzt (u.a. durch Zölle, Subventionen und die Etablierung der Geldpolitik durch die Gründung von Zentralbanken), erweiterte sich der (potentielle) Spielraum des Staates im 20. Jahrhundert. In der Phase des Staatsinterventionismus ab den 1930ern ging der Trend über die Manipulation der Firmenumwelt hinaus in Richtung einer direkten Ersetzung unternehmerischen Handelns, der Investitionslenkung durch staatliche Entwicklungspläne und der Industriepolitik. In diesem Zusammenhang wurde in den Sozialwissenschaften mehr und mehr der Begriff des staatlich gelenkten Kapitalismus oder des Staatskapitalismus genutzt.<sup>2</sup>

Die Weltwirtschaftskrise und die ausgedehnte Rüstungsproduktion machten selbst den amerikanischen Staat zum Akteur einer „Globalsteuerung“, der Teile der Gesamtnachfrage steuerte. Der Dauerinterventionismus seit dem Ende des zweiten Weltkriegs

führte zu erheblichen Veränderungen der amerikanischen Volkswirtschaft: Besonders die staatliche Rüstungsnachfrage ließ einen durch Vertragsbeziehungen geregelten öffentlichen Sektor anwachsen. Die Verträge mit staatlichen Behörden schufen ein System, das weder „frei“ noch klassisch „kompetitiv“ war. Faktisch begründete die Ausdehnung des amerikanischen Rüstungssektors die nach der UdSSR zweitgrößte Planwirtschaft der Erde.<sup>3</sup>

Freilich nahm der im Gefolge der großen Depression der 1930er intensiviertere Staatsinterventionismus in unterschiedlichen Teilen der Erde eine je spezifische Gestalt an: zum „keynesianischen Interventionsstaat“ im Westen – vom Rüstungskyonesianismus der USA bis zum Linkskeynesianismus in Schweden – traten im „Süden“ und, besonders erfolgreich, in Ostasien Varianten des „Entwicklungsstaates“ in Erscheinung. Letztere folgten häufig dem Prinzip der Importsubstitution, d.h. dem Unterfangen, einen sich-selbsttragenden Industrialisierungsprozess zu organisieren und sie ahmten dabei nicht zuletzt den Methoden stalinistischer Kommandowirtschaften nach.

Wesentlich für den Anstoß zur staatlich-dirigistischen Industrialisierung in Ostasien war eine tiefgreifende gesellschaftliche Krisensituation in Gefolge des zweiten Weltkrieges. Einigen staatlichen Eliten gelang es daraufhin, traditionelle, nunmehr desorganisierte herrschende Klassen genauso wie subalterne Gruppen zu unterwerfen und effektive Strategien des wirtschaftlichen Aufbaus zu formulieren bzw. zu implementieren (*Orru/Biggart/Hamilton* 1997). In Folge dessen konnten in diesen Ökonomien, im Gegensatz zu verschiedenen lateinamerikanischen Ländern, erfolgreich umfassende Landreformen (u.a. Enteignung und Neuverteilung von Grundbesitz) durchgesetzt werden, die die Produktivität erhöhten, die Industrialisierung beförderten und den Regimen Legitimation verschafften. Verschiedene ostasiatische Länder besetzten daraufhin in einer verwandten Weise, wenn auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten, mit dem Mittel der wirtschaftlichen Außenorientierung Handelsnischen und erzielten Erfolge auf dem Gebiet des Exports von Industriegütern. Neben der Ausweitung des Welthandels wurde dies durch die geopolitische Konstellation des Kalten Krieges begünstigt. Die ostasiatischen Staaten adaptierten eine Entwicklungsstrategie, die der nationalen Entwicklung mithilfe angebotsorientierter Policies diene und eine enge Koordination zwischen öffentlich-privaten Netzen des Bank- und Industriekapitals zur Folge hatte: Erstens unterstützten die autoritären Regierungen das exportorientierte Wachstum durch Subventionen und schützten die nationale Volkswirtschaft durch Importkontrollen. Zweitens wurden sehr starke Planbehörden geschaffen: Das „Economic Planning Board“ (EPB) wurde zum Beispiel in Südkorea – ähnlich dem japanischen MITI – zur übergreifenden koordinierenden Instanz in der Wirtschaftspolitik. So konnte das EPB nicht nur die Industriepolitik bestimmen, sondern besaß eine herausragende Stellung in der Haushaltspolitik und sogar der Kreditallokation. Südkorea wurde nach 1962 eine Zeit lang durch Fünfjahrespläne gesteuert, gleichzeitig sorgte die Militärdiktatur durch die Unterdrückung von Gewerkschaften für niedrige Lohnkosten; die Arbeitskräfte wurden indessen im Rahmen eines quasi-militärischen betrieblichen Managements kontrolliert. Alles in allem bedienten sich staatliche Institutionen nunmehr eines differenzierten Instrumentariums im Bereich der Mikro- (Haushalte, Unternehmen), Meso- (Regionen, Sektoren) und Makropolitik (Gesamtwirtschaft), wie diverse Autoren herausgestellt haben (vgl. *Evans* 1995; *Jessop/Sum* 2006; *Wade* 1990). Das Staatseigentum war dabei nur eine unter mehreren Formen der Politisierung der Ökonomie; die staatliche Wirtschaftsplanung erlangte ebenso eine nachhaltige Bedeutung.

Die Wirtschaftskrisen nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems und den Ölschocks der frühen 1970er Jahre ließen allerdings diverse Formen der staatlichen

Wirtschaftssteuerung weniger attraktiv erscheinen und trugen dazu bei, dass insbesondere mit dem Aufstieg von Reagan und Thatcher seit den 1980er Jahren wieder liberale Ideen an Prominenz gewannen. Die Veränderungen der 1970er – das Ende einiger „Wirtschaftswunder“, die Krise des westlichen Fordismus und Stagnationstendenzen an der Peripherie – bildeten weltweit die Grundlage der Wirksamkeit neoliberaler Diskurse und des Aufstiegs der Finanzialisierung. Das betraf auch die Entwicklungs- und Schwellenländer. Galt im Westen der Keynesianismus als gescheitert, wurden in vielen weniger entwickelten Ländern bestimmte Versionen der Entwicklungstheorie und der stalinistischen Kommandowirtschaft als erledigt betrachtet. Anstelle dessen wurden liberale Entwicklungsmodelle von den Eliten der Dritten Welt zunehmend als Alternative bewertet (*Fröbel/Heinrichs/Kreye* 1988). Regierende, die sich bis dato zu mehr oder weniger staatlicher Planung bekannt hatten, versuchten nunmehr, die Volkswirtschaft zu liberalisieren. In diesem Zusammenhang gerieten auch die Konzepte einer „sozialistischen“ Planung mehr und mehr in die Krise. Die Ostblockstaaten und China stellten gewissermaßen die extremste Form der Staatsintervention seit den 1930ern dar. Deren wirtschaftliche Dynamik wurde jedoch weiterhin auch von den Rhythmen der Weltwirtschaft und den Kräfteverhältnissen des Staatensystems diktiert; landesintern kam es zu Inkonsistenzen aufgrund einer Plan-Anarchie.<sup>4</sup> Während die globale staatskapitalistische Welle ab den 1930ern es dem Modell nachholender Industrialisierung mit Importsubstitution im nationalen Raum gestattete, einen relativ effizienten Aufholprozess zu beginnen, stieß diese Strategie mit der zunehmenden Integration des Weltmarkts und der Transnationalisierung der Finanzmärkte ab den 1960ern an ihre Grenzen. Im Laufe der Zeit verlor die politische Praxis der angestrebten Autarkie an Dynamik. Die Entwicklung der Produktivkräfte, die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine enge Anbindung von Unternehmen und Einzelstaaten mit sich brachte, entfaltete sich nunmehr auch und gerade in einen Trend zur Überschreitung nationaler Volkswirtschaften. Die Bemühungen in den „staatssozialistischen“ Ländern, die damit einhergehende neue internationale Arbeitsteilung zu umgehen, schränkten, wie sich herausstellte, zunehmend eine effiziente Kapitalakkumulation ein. Ein mangelhafter Technologietransfer durch die Abschottung vom Weltmarkt spiegelte beispielhaft das Dilemma einer auf Eigenständigkeit ausgerichteten Wirtschaft wieder. Je stärker es zu einer globalen Produktentwicklung kam, wie das etwa bei der Mikroelektronik der Fall war, umso augenscheinlicher erwies sich das Modell als defizitär.

Die Krise der Staatsinterventionismen bzw. der Kommandowirtschaften traf auch die bevölkerungsreichsten Länder Asiens. Die indischen Machteliten zum Beispiel, die noch kurz nach ihrer Unabhängigkeit in Form von Entwicklungsplänen („Bombay Plan“) Wirtschaftspolitik betrieben, erklärten den Nehru'schen „Sozialismus“ für beendet und begannen vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Stagnationstendenzen nach alternativen Strategien der Akkumulation zu suchen (*Chibber* 2003). Letztlich durchlief die VR China eine ähnliche Entwicklung. Neben den Ineffizienzen in der Staatswirtschaft wurden hier die unsteten außenwirtschaftlichen Beziehungen der Mao-Ära Gegenstand der Kritik. Das Vorbild der erfolgreichen Entwicklung ostasiatischer Ökonomien geriet hier zum Muster, dem man freilich seine spezifischen nationalen Konturen erst noch zu verleihen hatte (*ten Brink* 2013). Allerdings – das zeigen die Beiträge in diesem Heft – unterwarfen sich besonders die großen Schwellenländer wie China, Indien oder Brasilien der großen Liberalisierungswelle seit den 1970ern nur partiell. Anstelle dessen entwickelten sie, ohne das in einem strengen Sinne entwicklungspolitisch geplant zu haben, neue Spielarten des staatlich durchdrungenen Kapitalismus.

### 3. Die dritte Welle: Staatlich durchdrungener Kapitalismus in großen Schwellenländern

Ohne die historischen Parallelen mit den 1930ern (und den 1870ern) übermäßig zu strapazieren, scheint auch gegenwärtig wieder eine liberale Ära mit einer großen Wirtschaftskrise zu enden, in diesem Fall mit der Subprime-Finanzkrise. Auffällig ist jedenfalls, dass in den letzten Jahren das Leitbild eines staatlich durchdrungenen Kapitalismus deutlich an Attraktivität gewonnen hat, wie etwa die Sorge des Economist verdeutlicht. Im Gegensatz zum Staatskapitalismus 2.0 steht hier allerdings keine straffe zentrale Leitung der Ökonomie im Vordergrund, sondern der Wettbewerb verschiedener Bündnisse zwischen staatlichen Stellen und großen Unternehmen. Im Unterschied zu diesen älteren Vorstellungen eines Staatskapitalismus, in denen dieser als Synonym für eine Kommandowirtschaft galt, verkörpert die wirtschaftliche Organisation einiger großer Schwellenländer eher eine gemischte Wirtschaft, in der Wettbewerbsprinzipien sektorenübergreifend und über verschiedene Eigentumsformen hinweg, d.h. auch für staatseigene Unternehmen, herrschen. Einige Leitsektoren der Wirtschaft werden zwar weiterhin von staatseigenen Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen kontrolliert, doch koexistieren diese mit in- wie ausländischen Privatkonzernen. Alle staatlich durchdrungenen Marktwirtschaften der Gegenwart sind tief in das internationale Handels- und Investitionssystem (allerdings tendenziell weniger in das globale Finanzsystem) integriert und machen – im Gegensatz zur ersten Welle des Staatskapitalismus – nur sehr selektiv von Zöllen Gebrauch.

Vor diesem Hintergrund beschäftigen sich die Beiträge dieses Schwerpunkts damit, die Konturen des Staatskapitalismus 3.0 etwas genauer nachzuzeichnen, den Aufstieg dieser Kapitalismusvariante zu erklären, eine erste Leistungsbilanz zu ziehen und danach zu fragen, ob der Staatskapitalismus 3.0 eine umfassende Herausforderung des liberalen westlichen Kapitalismus darstellt, auch in den Institutionen der globalen Wirtschaftsregulierung.

Den *ersten Teil* des Schwerpunktes bilden länderübergreifende Analysen. In seinem Beitrag „The Challenge of Refurbished State Capitalism: Implications for the Global Political Economic Order“ fragt *Christopher McNally*, inwiefern der globale Einbruch im Jahr 2008 einen historischen Umbruch markiert. Während einige Kommentatoren das Ende des Washington Consensus erklären, diagnostizieren andere eine fortwährende Hegemonie der neoliberalen Globalisierungsprozesse unter westlich-amerikanischer Führung. McNally argumentiert über diese etwas vereinfachenden Sichtweisen hinaus, dass modifizierte Varianten des Staatskapitalismus etwa in den BRIC-Ländern tatsächlich ein neuartiges polit-ökonomisches Modell konstituieren, welches die etablierte Weltordnung und ihre Leitbilder herausfordert. Allerdings unterscheidet sich die staatskapitalistische Herausforderung wesentlich von der sowjetrussischen Herausforderung während des Kalten Kriegs, da der „refurbished state capitalism“ weitaus stärker in die gegenwärtige Weltwirtschaft integriert ist. Die neuen Staatskapitalismen stellen eher eine „intra-systemische“ Gefahr dar, weil sie weniger versuchen, die neoliberale Ordnung zu ersetzen als vielmehr Einfluss über sie zu erlangen. Resultat ist ein komplexes Amalgam aus Interdependenzen und Rivalitäten, das zu erheblichen weltwirtschaftlichen und -politischen Verschiebungen drängt.

Veränderte weltwirtschaftliche Kräftekonstellationen stellen auch den Gegenstand des Aufsatzes „Der Aufstieg multinationaler Unternehmen aus Schwellenländern: Staatskapitalismus in besonderer Form“ von *Andreas Nölke* dar. Dabei bezieht er sich nicht schwer-

punktmäßig auf die medial besonders beachteten klassischen Staatsunternehmen und Staatsfonds, sondern auch und gerade auf Unternehmen, die sich formell in privater Hand befinden, jedoch informell eng mit staatlichen Stellen verbunden sind. Um diese staatliche Rolle etwas systematischer zu untersuchen als das in bisherigen Studien der Fall war, erläutert Nölke einerseits binnenstaatliche Maßnahmen, die das Wachstum dieser Unternehmen in ihren Heimatländern befördert haben. Andererseits analysiert er unterstützende (wirtschafts-)politische Maßnahmen bei der Multinationalisierung dieser Unternehmen. Schließlich wird diskutiert, welches Konfliktpotential zwischen den großen Schwellenländern und den etablierten Wirtschaftsmächten sich aus diesem besonders engen Verhältnis von Staat und großen Unternehmen in Schwellenländern in den nächsten Jahrzehnten ergeben können.

Im *zweiten Teil* des Schwerpunktes stehen länderbezogene Artikel im Zentrum. In ihrem Artikel „Staatlich durchdrungener Kapitalismus in Indiens metropolitenen Zentren“ stellen *Christian May* und *Andreas Nölke* einen Mythos in Frage, dem zufolge Indien mittlerweile gewissermaßen als liberale Marktwirtschaft betrachtet werden kann. Wie die Autoren zeigen, hat die gemeinhin als wirtschaftliche Öffnung bezeichnete Transformation der indischen Volkswirtschaft seit den 1980ern zwar die zentrale, hierarchische Steuerung der Wirtschaft durch den Staat verringert, jedoch nicht die Steuerung insgesamt. Der indische Staat hat sich verändert, keinesfalls hat er sich jedoch sämtlicher Steuerungspotentiale entledigt. Vielmehr haben sich neuartige Beziehungen zwischen Wirtschaft und Staat herausgebildet, die sich ebenfalls vom Konzept des (ostasiatischen) Entwicklungsstaats unterscheiden. Mittels einer historischen Rekonstruktion gelangen May und Nölke zur These, dass sich der moderne indische Staatskapitalismus als „staatlich durchdrungene Marktökonomie“ charakterisieren lässt. Darüber hinaus werden die gravierenden sozialen und sozioökonomischen Schattenseiten dieses „Erfolgsmodells“ beschrieben.

In der Volksrepublik China hat sich eine besonders dynamische Form der staatlich durchdrungenen Marktökonomie herausgebildet, wie *Tobias ten Brink* in seinem Beitrag „Wirtschaftsregulierung in China. Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Steuerungskapazitäten in einem nicht-liberalen Kapitalismus“ zeigt. Um wesentliche Charakteristika der post-maoistischen Volkswirtschaft und Dimensionen der Wirtschaftsregulierung zu untersuchen, rekonstruiert *ten Brink* den Wandel der wirtschaftspolitischen Intervention mit einem Augenmerk auf die zentralstaatlichen Institutionen. Er weist dabei eine Zunahme der staatlichen Steuerungskapazitäten nach, die nicht zuletzt auf originären Grundlagen wie privat-öffentlichen Netzwerken, staatszentrierten Leitbildern, eigentümlichen Innovationspolitiken im „Schatten“ der Hierarchie und dem fortwährenden Gewicht der Kommunistischen Partei gründen. Insgesamt läuft die Zunahme der zentralstaatlichen Steuerungskapazitäten jedoch keinesfalls auf eine allumfassende Kontrollmacht hinaus. Es lassen sich eine Reihe widersprüchlicher Entwicklungstendenzen des wettbewerbsgetriebenen Systems Chinas nachweisen.

Eine Analyse der Entwicklungsdynamiken der größten Volkswirtschaften Lateinamerikas leistet der Beitrag „Neodevelopmentalist state capitalism in Brazil and Argentina: chances, limits and contradictions“ von *Matthias Ebenau* und *Victoria Liberatore*. Die beiden Autoren weisen nach, wie in Brasilien und Argentinien staatskapitalistische Wirtschaftsstrategien, unterfüttert von einem „neodevelopmentalist political thought“, an Bedeutung gewonnen haben. Unter Einbezug materialistischer Staatstheorien und dependenztheoretischer Überlegungen wird einerseits gezeigt, wie sowohl Brasilien als auch Argentinien im Unterschied zu früheren Phasen einer neoliberalen Dominanz ein relativ

starkes Wachstum erzielen konnten. Andererseits analysieren *Ebenau* und *Liberatore* die sozialen und ökologischen Grenzen staatskapitalistischer Strategien und argumentieren, dass sich etwa im Falle Brasiliens kein fundamentaler Bruch mit dem seit Langem beobachtbaren exklusiven Wirtschaftswachstum ergeben hat, und im Falle Argentinien eine Zunahme sozialer Konflikte nachweisbar ist. Beide Länder haben darüber hinaus auch durch die Wiederbelebung neodevelopmentalistischer Ideen mit verstärkter Staatsintervention klassische Probleme der abhängigen Entwicklung nicht überwunden, wie etwa eine fortwährende Abhängigkeit gegenüber dem Export von Primärgütern zeigt.

#### 4. Ausblick

Dieser Schwerpunkt dokumentiert eine noch junge, offene Diskussion über die Bedeutung staatlich durchdrungener Marktökonomien in großen Schwellenländern der Gegenwart. Eine Reihe weiterer theoretischer Perspektiven und empirischer Fragestellungen wären hinzuzufügen. Bereits jetzt lassen sich jedoch einige Implikationen des „Staatskapitalismus 3.0“ für die gegenwärtige Kapitalismusforschung benennen, auf die wir nun abschließend hinweisen möchten (vgl. auch *May/Nölke* 2013; *ten Brink* 2013).

*Erstens* besteht die Notwendigkeit, Staat und Politik in die Kapitalismusanalyse stärker zu integrieren als das etwa bei Forschungsprogrammen der Fall ist, die ihr Augenmerk vorwiegend auf die Organisation des Marktes und das Handeln von Unternehmen richten und sich meist auf die Untersuchung westlicher Spielarten des Kapitalismus beschränken. Die zeitgenössische Entwicklung besonders der aufstrebenden Schwellenländer dient dagegen als Beleg für die Mannigfaltigkeit staatlicher Interventionsoptionen. Dieser Sachverhalt sollte in die Diskussionen um die aktuellen Transformationen des Kapitalismus (d.h. nicht allein in den Schwellenländern) einfließen. Im historischen Zeitverlauf lässt sich dabei eine Erweiterung der politischen Eingriffsmöglichkeiten und Instrumentarien nachweisen, die der Vorstellung einer „post-nationalen“ Welt und einer abnehmenden Rolle des Staates widerspricht. Wie angedeutet, war das Interventionsinstrumentarium bei den ersten Spätentwicklern noch weitgehend auf die Beeinflussung der Umwelt von Firmen beschränkt. Doch erweiterte sich der Spielraum des modernen Staates im 20. Jahrhundert.<sup>5</sup> Ermöglicht wurde dies auch durch einen enormen Zuwachs an administrativen Kapazitäten und ökonomischem Wissen. Seit den 1980ern haben sich in großen Schwellenländern darüber hinaus die Instrumentarien des Krisenmanagements und der Förderung der internationalen Expansion weiter entwickelt. Ähnliches lässt sich bei dem Versuch, eine gesteuerte Öffnung und selektive Integration in den Weltmarkt zu organisieren, feststellen. Die Machteliten verknüpfen dabei auch solche Steuerungsmethoden, die über den engeren Raum der staatlichen Institutionen hinausreichen – so werden (informelle) netzwerk- sowie marktförmige Vermittlungs- und Aushandlungsprozesse mit der hierarchischen Verordnung verbunden. Auch dies erhärtet die Vermutung, dass die Kapitalismusforschung auf staatstheoretische Analysen nicht verzichten darf.

Insofern drängt sich *zweitens* die Notwendigkeit auf, über die Integration staatlichen Handelns in die Kapitalismusanalyse hinaus den historischen Wandlungsprozess der Staatsintervention und des wirtschaftspolitischen Instrumentariums stärker zu berücksichtigen, um neue Formen staatlich durchdrungener Marktwirtschaften hinreichend analysieren zu können. Entgegen medial geäußerten Positionen, die vielfach unreflektiert auf ältere Ausdrucksformen des Staatskapitalismus rekurren, wenn sie über Länder wie China schrei-

ben, gilt es vielmehr die spezifischen Transformationen der Staatlichkeit in diesen Ländern zu analysieren – wo etwa in China der alte maoistische Staat gewissermaßen eine ganze Reihe von Schritten „nach hinten“ machte, um von einem neuartigen, netzwerkförmig-autoritären Staatsgeflecht abgelöst zu werden, das die Effizienz des alten Herrschaftsapparates bei weitem zu übertreffen scheint. Es gilt also einen wissenschaftlich präzisen Begriff der neuen Spielarten und Formen des Staatskapitalismus zu erarbeiten; auch im Unterschied zu Autoren und politischen Akteuren, die den Begriff des „Staatskapitalismus“ mit einer politischen Zielsetzung in Dienst nehmen, um die Vorzüge der „freien“ Marktwirtschaften des Westens den Nachteilen der „aggressiven“ staatskapitalistischen Regime des Ostens und Südens gegenüber zu stellen (vgl. *Bremmer* 2010).

*Drittens* erinnern uns die hier vorgestellten Analysen daran, dass staatlich durchdrungene Kapitalismen nicht gleichzusetzen sind mit krisenfreien Kapitalismen. Steuerungsmacht ist nicht gleich realisierte Steuerung. Nicht allein wurden die Reformprozesse der hier untersuchten Länder vielfach durch Krisen induziert. Auch finden in den nach wirtschaftlichen Effizienzkriterien erfolgreichen Volkswirtschaften Entwicklungen statt, die das verhältnismäßig konsistente Wachstumsmodell zu unterminieren drohen, wie überoptimistischen Wachstumsprognosen entgegengehalten werden sollte. Krisen- und konflikttheoretische Betrachtungsweisen stellen sich also als hilfreich heraus, um die Entwicklungsdynamik der Schwellenländer zu erfassen.

Schließlich kann uns eine Erweiterung der Kapitalismusanalyse auf die aufstrebenden Schwellenländer dabei helfen, die Frage etwaiger neuer „staatskapitalistischer“ Leitbilder auch in den politischen Ökonomien des Westens zu klären. Im Kontext der Finanzkrise wurde die Bedeutung des Staates als Stütze des Kapitalismus auch im Westen wieder stärker anerkannt (vgl. *Hassel/Lütz* 2010; *Schimank* 2009), eine Bedeutung, die ja in Wirklichkeit auch in den vorgeblich wirtschaftsliberalen Leitländern immer gegeben war. Allerdings ist angesichts einer sehr hohen Verschuldung sehr fraglich, ob der nun legitimatorisch gestärkte Staat im Westen wirklich in der Lage wäre, eine weitere Krise ähnlicher Dimension zu schultern, eine Krise, die etwa angesichts der anhaltenden Dominanz der notorisch fragilen Finanzmärkte nicht auszuschließen ist.

Insgesamt wird also deutlich, dass sich mit dem „Staatskapitalismus 3.0“ gerade ein alternatives Leitbild zum liberalen westlichen Kapitalismus mit erheblichem Entwicklungspotential etabliert. Auch wenn der Glanz der liberalen Ideologie deutliche Kratzer bekommen hat, kann bisher allerdings noch nicht von einer klaren Herausforderung durch eine kohärente und von den großen Schwellenländern getragene Alternative gesprochen werden, auch wenn das Konfliktpotential zwischen den liberal geprägten Institutionen der Weltwirtschaft und den institutionellen Arrangements in diesen Ländern nicht gering ist, und vereinzelt eine dissidente Rhetorik artikuliert wird. Noch ist also unklar, wie weit das Pendel zugunsten einer stärkeren staatlichen Durchdringung kapitalistischer Ökonomien zurückschlägt. Auch wenn es bereits vielfach zu einer „Reartikulation des Nexus zwischen Staat und Kapital“ (*van Apeldoorn et al.* 2012) kommt, ist es (noch) zu früh, um von einer grundlegend neuen *globalen* Entwicklungsphase des Kapitalismus zu sprechen. Zu guter Letzt sollten wir uns darüber im Klaren sein, dass eine vom Staatskapitalismus 3.0 geprägte Welt nicht unbedingt erfreulicher sein wird als jene des neoliberalen Finanzmarktkapitalismus – die Beiträge dieses Schwerpunkts zeigen, dass die Ökonomien der großen Schwellenländer von einer sogar noch größeren sozialen Ungleichheit und einer gravierenden Kollusion ökonomischer und politischer Macht gekennzeichnet sind.

## Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag beruht auf dem Forschungsprojekt „Eine BICS-Variante des Kapitalismus? Die Herausbildung staatlich-durchdrungener Marktökonomien in großen Schwellenländern“, das die DFG unter dem GZ NO 855/3-1 fördert.
- 2 Allerdings hatten bereits vor den 1930ern führende Theoretiker der Arbeiterbewegung wie *Hilferding* („organisierter Kapitalismus“) oder *Bucharin* („staatskapitalistischer Trust“) sowie Sozialwissenschaftler der Historischen Schule (u.a. *Gustav Schmoller*) oder *Werner Sombart* auf die zentrale Bedeutung des Staates und der Politik für die wirtschaftliche Entwicklung verwiesen. In den 1940ern vertrat etwa *Friedrich Pollock* die Position, dass eine neue Form des organisierten Kapitalismus, der „Staatskapitalismus“, in den USA und im nationalsozialistischen Deutschland die bis dato geltenden Wert- und Akkumulationsgesetze außer Kraft setze und alte Krisenmechanismen nicht mehr greifen würden (*Pollock* 1975). Nach dem zweiten Weltkrieg wurde die Studie von *Shonfield* (1968) zur viel beachteten Referenz, der eine Verschiebung weg vom Privatkapitalismus hin zu einem „geplanten“ Kapitalismus analysierte (zur Untersuchung staatlich gelenkter Entwicklung im „Süden“ vgl. *Gerschenkron* 1966; überblicksartig zur Kapitalismusforschung nach 1945: *Streeck* 2010).
- 3 Für den Zeitraum von 1945 bis Mitte der 1960er Jahre lassen sich eine stabilisierende Rolle der US-Rüstungsproduktion für die BIP-Wachstumsraten besonders der USA, aber auch wachstumsfördernde Impulse in anderen Volkswirtschaften nachweisen. Der Koreakrieg zu Beginn der 1950er wirkte wie ein riesiges Konjunkturprogramm – auch für andere Teile der Weltwirtschaft, indem etwa die amerikanische Rüstungsproduktion die Nachfrage nach deutschen Maschinenbauprodukten steigerte (*Rödel* 1972). Bis in die 1960er Jahre schwankten die Militärausgaben um die 10 % des BIP der USA. Jeder fünfte Steuerdollar ging in Rüstungsaufträge, was – u.a. wegen der stabilen Nachfrage nach Rüstungsgütern und Gütern der damit verbundenen Zuliefererindustrien – einen relativ stabilen Aufschwung beförderte (*Kidron* 1971). Die Tatsache, dass etwa die Rüstungsausgaben auf die bis dahin von Nachfrageschwankungen geprägten Investitionsgüterindustrien konzentriert waren, wirkte stabilisierend. Technischer Fortschritt durch staatlich finanzierte Forschungen bewirkte zudem technische Innovationen. Neue Rüstungstechnologien wurden für die Einführung produktivitäts- und gewinnsteigernder technischer Neuerungen in der zivilen Produktion verwendet.
- 4 Aus diesem Grund optierten einige kritische Gesellschaftstheoretiker dafür, die unterschiedlichen Varianten des Realsozialismus gewissermaßen in den Rahmen der zweiten Welle des Staatskapitalismus zu stellen und fassten diese als Formen eines „bürokratischen Kapitalismus“ bzw. „bürokratischen Staatskapitalismus“ (vgl. *Castoriadis* 1988, *Cliff* 1974; *Szelényi* 1982). *Castoriadis* beispielsweise bezeichnet die realsozialistischen Gesellschaften als „bürokratische“ Kapitalismen, weil in ihnen wie in den westlichen Kapitalismen die unbegrenzte Ausdehnung der Beherrschung von Natur und Gesellschaft sowie die end- und maßlose Entfaltung der Produktivkräfte mit allen Mitteln betrieben wurden. Die Subjekte der Produktion wurden, völlig entgegen der Zielsetzung einer sozialistischen Transformation, als Objekte behandelt. Den realsozialistischen Gesellschaften wurde mittels der gewaltsamen Aufhebung der Differenz zwischen dem politischen Herrschaftsapparat und zivilgesellschaftlichen Sphären eine totalitäre Struktur verliehen.
- 5 Insbesondere im Falle der Bildung korporatistischer Strukturen dehnten sich zudem die Möglichkeiten der Arbeits- und Sozialpolitik aus.

## Literatur

- Bairoch, Paul/Kozul-Wright, Richard*, 1996: Reflections on Integration, Industrialization and Growth in the World Economy, Discussion Paper No. 113, Geneva: UNCTAD.
- Becker, Uwe* (Hrsg.), 2013: The BRICS and Emerging Economies in Comparative Perspective: Political Economy, Liberalization and Institutional Change, Abingdon/New York: Routledge (im Erscheinen).
- Block, Fred*, 1994: The Roles of the State in the Economy, in: *Smelser, Neil J./Swedberg, Richard* (Hrsg.), The Handbook of Economic Sociology, Princeton: Princeton University Press, S. 691-710.
- Bremmer, Ian*, 2010: The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?, New York: Portfolio.

- Carney, Richard W./Witt, Michael A.*, 2013: The Role of the State in Asian Business Systems, in: *Witt, Michael A./Redding, Gordon* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Asian Business Systems*, Oxford: Oxford University Press (im Erscheinen).
- Castoriadis, Cornelius*, 1988: The Relations of Production in Russia, in: *Castoriadis, Cornelius*, *Political and Social Writings. Volume 1*, Minneapolis: University of Minnesota Press, S. 107-158.
- Chibber, Vivek*, 2003: *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*, Princeton: Princeton University Press.
- Cliff, Tony*, 1974: *State Capitalism in Russia*, Pluto Press: London.
- Economist*, 2012: The Rise of State Capitalism. The Emerging World's New Model (Special Report), January 21st-27th. Online verfügbar unter: <http://www.economist.com/printedition/2012-01-21>, Stand: 16.08.2012.
- Evans, Peter*, 1995: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NY: Princeton University Press.
- Fröbel, Folker/Heinrichs, Jürgen/Kreye, Otto*, 1988: Die Entwicklungsländer in der internationalen Arbeitsteilung, in: *Altvater, Elmar/Hübner, Kurt/ Lorentzen, Jochen/Rojas, Raul* (Hrsg.), *Die Armut der Nationen: Handbuch zur Schuldenkrise von Argentinien bis Zaire*, Berlin: Rotbuch, S. 92-101.
- Gerschenkron, Alexander*, 1966: *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Hassel, Anke/Lütz, Susanne*, 2010: Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staats, in: *der moderne staat* 3, 2, S. 251-271.
- Hobsbawm, Eric*, 1999: *Das imperiale Zeitalter. 1875-1914*, Frankfurt/M.: Fischer.
- Jessop, Bob/Sum, Ngai-Ling*, 2006: *Beyond the Regulation Approach: Putting Capitalist Economies in their Place*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kidron, Michael*, 1971: *Rüstung und wirtschaftliches Wachstum. Ein Essay über den westlichen Kapitalismus nach 1945*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Kristensen, Peer Hull/Morgan, Glenn*, 2012: Theoretical Contexts and Conceptual Frames for the Study of Twenty-First Century Capitalisms, in: *Morgan, Glenn/Whitley, Richard* (Hrsg.), *Capitalisms and Capitalism in the Twenty-First Century*, Oxford: Oxford University Press, S. 11-43.
- Kromphardt, Jürgen*, 1987: *Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus: von seiner Entstehung bis zur Gegenwart*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Mann, Michael*, 1998: *Geschichte der Macht, Dritter Band. Teil I: Die Entstehung von Klassen und Nationalstaaten*, Frankfurt/New York: Campus.
- May, Christian/Nölke, Andreas*, 2013: Kritischer Institutionalismus in der Vergleichenden Kapitalismusforschung, in: *Bruff, Ian/Ebenau, Matthias/May, Christian/Nölke, Andreas* (Hrsg.), *Vergleichende Kapitalismusforschung: Stand, Perspektiven, Kritik*, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 103-118.
- Musacchio, Aldo/Lazzarini, Sergio C.*, 2012: *Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance*, unpublished paper, Online verfügbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2070942>, Stand: 13.01.2013.
- Nölke, Andreas*, 2012: The Rise of the 'B(R)IC Variety of Capitalism' – Towards a New Phase of Organized Capitalism?, in: *Overbeek, Henk/van Apeldoorn, Bastiaan* (Hrsg.), *Neoliberalism in Crisis*, London/New York: Palgrave MacMillan, S. 117-137.
- Offe, Claus*, 2006: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur Politischen Soziologie*, Frankfurt/M.: Campus.
- Orru, Marco/Biggart, Nicole Woolsey/Hamilton, Gary G.* (Hrsg.), 1997: *The Economic Organization of East Asian Capitalism*, Thousand Oaks: Sage.
- Polanyi, Karl*, 1944/1978: *The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Pollock, Friedrich*, 1975: Staatskapitalismus, in: *Dubiel, Helmut* (Hrsg.), *Friedrich Pollock. Studien des Kapitalismus*, München: C. H. Beck, S. 72-100.
- Rödel, Ulrich*, 1972: *Forschungsprioritäten und technologische Entwicklung*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Schimank, Uwe*, 2009: „Vater Staat“: ein vorhersehbares Comeback. Staatsverständnis und Staatstätigkeit in der Moderne, in: *der moderne staat* 2, 2, S. 249-270.

- Schneider, Ben Ross*, 2013: Hierarchical Capitalism: Business, Labor, and the Challenge of Equitable Development in Latin America (im Erscheinen).
- Sharma, Ruchir*, 2012: Broken BRICs: Why the Rest Stopped Rising, in: *Foreign Affairs*, 91, 2, S. 2-7.
- Shonfield, Andrew*, 1968: Geplanter Kapitalismus – Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA, Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Streeck, Wolfgang*, 2010: E Pluribus Unum? Varieties and Commonalities of Capitalism, in: MPIfG Discussion Paper 10/12, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Szelényi, Iván*, 1982: The Intelligentsia in the Class Structure of State-Socialist Societies, in: *Burawoy, Michael/Skocpol, Theda* (Hrsg.), *Marxist Inquiries: Studies of Labor, Class, and States*, Chicago: University of Chicago Press, S. 287-326.
- ten Brink, Tobias*, 2013: *Chinas Kapitalismus. Entstehung, Verlauf, Paradoxien*, Frankfurt/New York: Campus.
- van Apeldoorn, Bastiaan/De Graaff, Naná/Overbeek, Henk*, 2012: The Rebound of the Capitalist State: The Rearticulation of the State-Capital Nexus in the Global Crisis, in: *Globalizations*, 9, 4, S. 467-470.
- van Agtmael, Antoine*, 2012: Think Again: The BRICS, in: *Foreign Policy*, November, S. 76-79.
- Wade, Robert*, 1990: *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.

*Anschriften der Autoren:*

Dr. habil. Tobias ten Brink, Goethe-Universität Frankfurt am Main, FB 03: Gesellschaftswissenschaften, Institut für Politikwissenschaft, Grüneburgplatz 1, 60323 Frankfurt/Main  
E-Mail: tobias.ten.brink@em.uni-frankfurt.de

Prof. Dr. Andreas Nölke, Goethe-Universität Frankfurt am Main, FB 03: Gesellschaftswissenschaften, Institut für Politikwissenschaft, Grüneburgplatz 1, 60323 Frankfurt/Main  
E-Mail: a.noelke@soz.uni-frankfurt.de

*Christopher A. McNally*

# The Challenge of Refurbished State Capitalism: Implications for the Global Political Economic Order

### Abstract

Will the global financial crisis of 2008 represent a symbolic juncture in the geo-economics of globalization? There are differing views, with some arguing that the Washington Consensus is dead, while others holding that the fundamentals of the neo-liberal global order remain intact. This article engages with this debate by putting three distinct questions analytically prior: First, is there a political economic model that actually stands in contradistinction to the Washington Consensus and the neo-liberal global order? Second, if there is a potential challenge to the neo-liberal order, what exactly is it? And third, if such a challenge exists, what precisely is its nature and logic as it interacts with the neo-liberal global order? This article argues that there is, indeed, a challenger: refurbished forms of state capitalism. However, the nature and logic of the state capitalist challenge to the U.S.-centered neo-liberal system is fundamentally different from the Soviet challenge during the Cold War. Diverse formations of capitalism are co-dependent on the global level in the present era. Refurbished state capitalism is no exception. It represents an “in-system” challenge, since it does not attempt to actively undermine and supplant the neo-liberal order, but rather to gain influence over it. New forms of refurbished state capitalisms are thus simultaneously in symbiosis and in rivalry with the neo-liberal global order.

*Key words:* State capitalism, Neo-liberal Order, Washington Consensus, China, Economic Development

## 1. Introduction

Will the global financial crisis of 2008 represent a symbolic juncture in the geo-economics of globalization? Many pundits argue that the Washington Consensus is rapidly fading. The Washington Consensus is largely based on the principles of free-market capitalism, also termed the neo-liberal model of capitalism. The Consensus remained dominant ideationally and practically in setting the agenda for global economic governance and development.<sup>1</sup> However, as *Joseph Stiglitz* put it in the aftermath of the global financial crisis, “The rules of the game have changed ... The Washington Consensus policies and the underlying ideology of market fundamentalism are dead” (*Stiglitz* 2010, p. 296).

Certainly, the shift in economic power away from the advanced economies of Europe, the United States, and Japan that was ongoing before 2008 seems to have accelerated after the crisis. Most dramatically, since 2006 both China and India have emerged as the top two contributors to global growth (*Virmani* 2011, p. 12). Emerging market economies have become key drivers of global growth for the first time since the end of World War Two.

Others are less convinced that the neo-liberal Washington Consensus and its global influence will rapidly give way to a new order (*Crouch 2011; Nair 2011*). *Colin Crouch* argues that declaring the death of neo-liberalism because of the dislocations caused by the financial crisis of 2008 analytically misunderstands the issue at hand. Neo-liberalism is based on the power and persistence of large multinational corporations domiciled in advanced economies. These favored institutions continue to deeply influence their governments and the global political economic order. It is not about the dominance of market forces, but about the dominance of large corporations that favor deregulation, low taxes, privatization, and liberalization in developing economies (*Crouch 2011*). Large multinational corporations undergird the Washington Consensus, and, as a result, the consensus remains intact (*Nair 2011*, p. 55).

In answering the question of whether the age of neo-liberal globalization is coming to an end, three distinct questions must stand analytically prior. First, is there a coherent set of institutional arrangements and ideational precepts that actually stands in contradistinction to the Washington Consensus and the neo-liberal global order in general? Second, if there is a potential challenge to the neo-liberal order, what exactly is it? Is it the Beijing Consensus (*Ramo 2004*), the Rhine model of capitalism (*Albert 1993*), or new forms of state capitalism (*Bremmer 2010*)? And finally, if such a challenge exists, what exactly is its nature and logic in rivaling the neo-liberal global order? Is its challenge one of proactively attempting to undermine the neo-liberal order as the communist bloc attempted to do during the Cold War? Or are rival models of political economic order co-dependent and in symbiosis in the early 21<sup>st</sup> century?

By addressing these three questions, a better analytical grasp can be attained regarding the question of how the global political economic order might evolve in coming years. Each of the three questions leads to a distinct argument. First, I draw on the literatures analyzing comparative economic systems, especially comparative capitalisms, to argue that there are, indeed, rival political economic systems on the national level. The perspective taken here is not one of narrowly constructing ideal-types of capitalism, as in the “Varieties of Capitalism” literature (cf. *Hall/Soskice 2001*).<sup>2</sup> Rather, the focus is on the duality of a global capitalist system that can impose considerable constraints and influences on individual political economies, yet that is populated by political economies with substantially different historical legacies and, therefore, institutional arrangements. Global capitalism is conceptualized as being constituted by an internationally variegated capitalist world system (cf. *Jessop 2011; Streeck 2010*). This view incorporates the possibility of considerable diversity among national and regional forms of capitalism, but emphasizes that these diverse formations of capitalism have to be seen as co-dependent on the global level.

Second, the most likely challenger (though not the only one) to the neo-liberal global order is refurbished state capitalism. I define what exactly the nature and logic of this new political economic phenomenon is, and draw attention to the considerable variety among different national variations of refurbished state capitalism. Most importantly, refurbished state capitalism differs quite fundamentally from earlier instances of state capitalism. Although the state dominates the economy, this is not due to some ideological principle, but for practical political-economic objectives. This pragmatism means that refurbished state capitalism has incorporated a host of neo-liberal principles: considerable privately-owned productive forces (both domestic and foreign) are tolerated; economies are deeply enmeshed in the international trading system; and a host of capitalist practices have been adopted, including in the state-owned or -guided sectors of the economy.

As a result, to answer the third question, the nature and logic of the state capitalist challenge to the U.S.-centered neo-liberal system is fundamentally different from the Soviet challenge during the Cold War. It also is dissimilar to the fascist challenge before World War Two, which ultimately collapsed an already teetering global capitalist system (Frieden 2006). In contrast to these two 20<sup>th</sup> century challengers, 21<sup>st</sup> century refurbished state capitalism is deeply integrated with the global political economic order. Practitioners of state capitalism at present own immense amounts of global financial assets and are dependent on open market access to advanced economies for their industrialization and technological upgrading. In this sense, refurbished state capitalism represents an “in-system” challenge. It does not attempt to actively undermine and supplant the present order, but does attempt to gain influence over the neo-liberal order as its global economic weight increases. Contemporary variants of state capitalism are thus simultaneously in symbiosis and in rivalry with the neo-liberal global order.

To recap, the global financial crisis of 2008 crystallized a profound challenge: powerful structural forces are reshaping the geo-economic landscape of globalization. The age of a relatively united (though it never was quite complete) agreement on basic global economic governance principles under the Washington Consensus is increasingly in doubt (Kahler 2011). The growing prominence of the G-20 summits, for instance, expresses how emerging market economies such as China, Brazil, Russia, and India are able to challenge the existing international architecture much more directly than before.

Emerging market economies espouse different perspectives on how to govern the global political economy, the origins of which can be traced back to differing institutional arrangements and ideational precepts underlying their domestic politico-economic systems. There are thus deep differences concerning views on the nature and logic of capitalism that are becoming more prominent on the global level. Nonetheless, refurbished state capitalism is much more an in-system challenge than prior instances of state capitalism. It is not a 21<sup>st</sup> century reincarnation of traditional mercantilism, but rather a new variant of capitalism that aims to take advantage of the neo-liberal global economic system by deeply integrating with it while keeping state control intact.

I proceed by first introducing insights from literatures on comparative capitalisms, including a brief introduction to established national varieties of capitalism. I then elaborate the nature and logic of refurbished state capitalism and use the case of China, the most significant new economic power, and its form of state capitalism as illustration. Finally, I attempt to address the question of how modern refurbished forms of state capitalism challenge the existing neo-liberal order. I briefly focus on perspectives that paint new refurbished forms of state capitalism as a threat to the present order, noting that increased friction between refurbished state capitalism and neo-liberal market capitalism is to be expected. However, I also point to how these two forms of capitalism are deeply co-dependent in the present era. The concluding remarks provide analytical pointers as well as speculate on the future of the global political economic order.

## 2. Capitalist Variety

The conception that there are fundamentally different models of capitalist development and accumulation dates back at least to the 1960s (Gersckenkron 1962; Shonfield 1965). It later gave rise to approaches on comparative capitalisms (cf. Hall/Soskice 2001; Amable

2003; *Jackson/Deeg* 2006). These approaches hold that, despite convergent pressures emanating from the global capitalist system, fundamental differences can be found among national, regional, and local capitalist institutional arrangements. This has become even more apparent with the demise of communism and central planning. As capitalism's ideological competitor faltered, a previously neglected problem was brought to the fore: divergence among capitalist political economies themselves

Capitalism is in this view not a monolithic, impermeable block that is ideologically coherent, but rather a complex socio-economic system that adjusts to the various ways of different nations, cultures, and times (*Albert* 1993). There are different types of capitalism, and these shape innovative performance, the nature of welfare systems and social equity, as well as global competitiveness (cf. *Hall/Soskice* 2001; *Amable* 2003). Most importantly, it is not that one set of institutional arrangements is superior to the other, but rather that different sets of institutions create dissimilar competitive advantages that nevertheless can be equal in terms of economic performance.

Several generic varieties have been distinguished, especially liberal market economies, as, for example, observed in the United States and Great Britain, and coordinated market economies, such as those present in Germany, Switzerland, the Scandinavian countries, and Japan (*Hall/Soskice* 2001). Liberal market economies or Anglo-American models of capitalism can be seen as representing a generic type of capitalism that shaped the two primary phases of globalization: the classical era ruled by Great Britain from 1850 to 1914; and both the "embedded liberalism" (*Ruggie* 1982) and neo-liberal phases of globalization in the post-World War II period under U.S. dominance (*Frieden* 2006). Contemporary Anglo-American capitalism now espouses for the most part neo-liberal economic precepts based on "free markets" and "free flows of capital." Markets, in this conception, should constitute the main force responsible for the allocation of all major economic inputs, including finance, labor, and land.

The present shape of neo-liberal Anglo-American capitalism is in conception quite closely aligned with the Washington Consensus (*Williamson* 1990). Although some of the policy prescriptions espoused by the Washington Consensus (e.g., fiscal policy discipline) are widely accepted, the consensus has been most clearly identified with privatization, deregulation, and liberalization, especially of global financial flows. In other words, the Washington Consensus is based on the principles of the neo-liberal Anglo-American model of capitalism. As such, it shaped the process of globalization over the past thirty years by setting the agenda for global economic governance and development. A caricature of its ideational precepts would simply say "the market is good, the state is bad" (*Albert* 1993, p. 253). It is, in another colloquial rendering, a "leave it to the market and get the state's hands out" (*Cohen/DeLong* 2010, p. 119) ideology of economic governance that has in particular benefitted large multinational corporations (*Crouch* 2011).

In contrast, coordinated market economies (present in Germany, Austria, Switzerland, Scandinavian countries, the Netherlands, and non-European Japan) rely much more on the coordination of peak interests (capital, the state, and, in Europe, labor) rather than pure market allocation. Such coordination frameworks are absent in Anglo-American capitalism, including in Britain, where there is no effective framework for dialogue between government and producer interests (*Hodges/Woolcock* 1993). What have also been termed Rhineland or Alpine models of capitalism thus tend to emphasize regulated labor markets and the continuous development of labor skills and technology within firms. Nonetheless, these systems also incorporate a strong belief in neutral government regulation and market competition.

Advanced industrial economies clearly espouse different forms of capitalism, each carrying a different set of institutional arrangements and ideational precepts. The comparative capitalism literature stresses this point, thereby going against the grain of neo-liberal economic theory which posits that only one model of a purely efficient market system can exist. Quite the opposite, capitalist political economies have taken many different political, institutional, and ideational shapes despite the convergent force of neo-liberal Anglo-American capitalism in the form of the Washington Consensus on the global level.

Evidently, differences in domestic political economic arrangements have given rise to differing viewpoints on global economic issues. Continental European and Japanese models of capitalism have challenged the Anglo-American global consensus on various occasions. Yet, in the 20 years from 1990 to 2010 none of the coordinated models could rival the economic heft of the United States. Their emphasis on regulated labor markets and welfare systems also created the perception that they were not flexible enough to adjust to economic change and weighed down by expansive welfare systems and high taxes.

As a result, their challenge to the Anglo-American brand of capitalism never became definitive, and the Washington Consensus informed most aspects of global governance. Indeed, differing precepts and institutional arrangements on the domestic level among capitalisms have not fundamentally challenged the global neo-liberal consensus. Rather, if there ever will be a true rival to the Washington Consensus, it might emanate from the refurbished state capitalisms of emerging market economies, especially from China, which seems to be producing a truly monumental alternate model of capitalism.

### 3. Refurbished State Capitalism

In recent years several analysts have noted how a novel form of capitalism – refurbished state capitalism – is poised to challenge the established neo-liberal Anglo-American order (*Cohen/DeLong* 2010; *Choate* 2009; *Bremmer* 2010). In fact, since the end of the Cold War, the world's economic powers, including practitioners of coordinated models of capitalism, have generally agreed on the wisdom of letting market competition and private enterprise shape economic outcomes (*Kahler* 2011). But now the rapid rise of powerful state capitalist systems in China, Russia, India, and Brazil could undermine the established global economic consensus. In this section, I attempt to provide a clear conceptualization of refurbished state capitalisms, highlighting their internal variety, exposure to the forces of neo-liberal globalization, and their often hybrid institutional nature. I then focus on institutional features that all forms of contemporary state capitalism share in common, leading over to an analysis of the by far largest practitioner of refurbished state capitalism: China.

State capitalist systems have been conceived of in many different ways.<sup>3</sup> Traditionally, state capitalism has often been identified with Stalinist economic planning. The state here owns most productive assets, controls the economy, and essentially acts like one single giant corporation. It uses central planning tools to manage the economy and create big spurts of industrialization, as in the Soviet Union during the 1930s (*Kornais* 1992). Yet, state capitalism has in reality been associated with a range of political economic frameworks, ranging from communism, Stalinism, and socialism to neo-corporatism, mercantilism, and fascism. More precisely, state capitalism denotes a political economy in which the state directs and controls key productive forces, yet follows capitalist principles. This can even occur in a nominally socialist system such as China's.

Contemporary state capitalism is often conceived of as standing in direct contradiction to liberal free market principles, such as those associated with the Washington Consensus (*Bremmer* 2010). However, 21<sup>st</sup> century refurbished state capitalism has little to do with Stalinism and socialist central planning. It encompasses a rather diverse range of capitalist systems in which the state continues to perform key economic functions.

First and foremost, therefore, refurbished state capitalism is itself a variegated force. There are considerable differences in the role of the state, the reach of state-owned enterprises and parastatals, and degrees of openness to foreign investment and capital flows. “It is a form of bureaucratically engineered capitalism particular to each government that practices it” (*Bremmer* 2010, p. 23). Resource exporters such as Saudi Arabia and Russia, for instance, tend to have a more state-dominated economy. Moreover, there can be considerable differences within national economies in terms of the role of the state and degrees of international integration. The large emerging market economies - Brazil, Russia, India, and China - are all continental or at least sub-continental sized. They contain distinct sub-national economic units, some primarily dependent on one resource or industry, while others are deeply integrated into international trade and production flows.

Second, refurbished state capitalism has emerged in an era of intense neo-liberal globalization. No economy that desired rapid industrialization could afford to shut itself out from globalization’s accelerating trade, knowledge, and capital flows. Incentivized to open their economies, practitioners of refurbished state capitalism in turn absorbed many neo-liberal precepts, from liberalizing labor markets to opening up capital markets. In the case of China this generated a market-liberal form of state capitalism (cf. *ten Brink* 2010; *ten Brink* 2011a; also *Chu/So* 2010). Perhaps most important is the fact that even in the management of state-owned enterprises and sovereign wealth funds, governments have introduced capitalist practices, such as performance incentives for top managers, mergers and acquisitions, advisory services by international fund managers, international accounting standards, stock market listings, and other efforts at restructuring and improving corporate governance. Although not always successful, governments have also been at pains to shield such institutions from overt political interference.

State capitalism is therefore not a 21<sup>st</sup> century creature of traditional mercantilism. All the leading practitioners of state capitalism in the world today, including China, Brazil, Russia, Saudi Arabia, and India, are deeply enmeshed in the international trading system and practice different degrees of open trading and investment relations. They host multinational corporations and attempt to take advantage of global production and knowledge networks.

Finally, modern state capitalist systems are in many ways hybrids. They have mixed economies with often substantial domestic private sectors. For example, Reliance Industries, a family-held conglomerate in India, is the largest corporation in India by market capitalization and the second largest company by revenue after the Indian Oil Corporation (*CNBC-TV18* 2012). It is an important player in the petrochemicals, infrastructure, telecommunications, life sciences, and retail sectors. Contemporary state capitalism therefore does not imply a purely state-owned economy and can incorporate large privately-owned productive forces.

So, what are the defining characteristics of refurbished state capitalism in the early 21<sup>st</sup> century? Since there is no single definitive model at present, I will focus on aspects that all practitioners of state capitalism share in common. The primary distinction with neo-liberal market capitalism is that in refurbished state capitalist systems there is a con-

siderable distrust of markets and full-out economic liberalization. This does not mean that markets are unimportant. To the contrary, practitioners of refurbished state capitalism are fully aware that experiments with socialist central planning failed. Markets are needed to set prices, direct supplies of scarce resources, and create competitive pressures. However, this is a pragmatic use of markets. Ultimately, state capitalist systems share a strong belief in the potential benefits of state power, a belief that undergirds their economic management philosophies. Market forces are good, as long as state control over key economic aspects remains intact. Economic development has to be carefully managed by statist measures, rather than left to unpredictable and fickle market forces.

This economic management philosophy has created a set of institutional arrangements that in variations can be found in all refurbished forms of state capitalism. First, all state capitalist systems use industrial policy tools to foster national innovation systems. Industrial policy tools and the structure of government bureaucracies in charge of them can vary widely. Pilot agencies to centrally steer industrial development have been set up in China, as well as in Japan, Taiwan, and South Korea during their earlier spurts of industrialization. In other cases, the bureaucratic structure is more diffuse. However, all state capitalist systems tend to actively employ industrial policy tools, including the strategic use of foreign investment, measures to foster technology transfers, various trade tools, government-guided mergers and acquisitions, competition policy, preferential access to credit, and the setting up of designated zones with preferential policies to develop new industrial sectors and technologies.

Industrial policy tools are, moreover, applied to foster national champions. These can be either state-owned (in full or, more commonly, as a majority share in a listed corporation) or privately-owned entities. Privately-owned national champions are especially common in sectors with fast moving technological and/or market changes, such as telecoms equipment makers in China (Huawei and ZTE) or IT services in India (Tata; Infosys; HCL, etc.). State-owned national champions are clearly most prominent in the very large resource corporations that emerging market economies have created over the past 30 years. A list of the top global corporations in the oil and gas sector is now dominated by national oil corporations such as Saudi Aramco (Saudi Arabia), Petrobras (Brazil), Petronas (Malaysia), China National Petroleum Corporation, Sinopec, and CNOOC (China), IndianOil and ONGC (India), and Rosneft and Gazprom (Russia) (*PetroStrategies* 2012).

Similarly, large national champions have emerged in mining and processing, including entities such as Vale S.A. in iron ore (Brazil; mostly privatized) and Chinalco in aluminum (China; state-backed holding company with one major listed subsidiary). In essence, national champions are most common in industries that compete over scarce resources and that have the potential to successfully capture shares of the next leading sector (*Modelski/Thompson* 1996). There are, however, substantial variations in the types and amounts of state support available, as well as in terms of ownership structures and corporate forms.

Thirdly, besides the use of industrial policy tools and the fostering of national champions, sovereign wealth funds have become the third major plank of contemporary state capitalism. Sovereign wealth funds are state-owned and -managed investment funds that invest in a variety of domestic and global financial assets, including foreign currency, stocks, bonds, real estate, precious metals, and other financial instruments. Some take strategic stakes in corporations; others are only interested in small minority shares for capital appreciation. Most sovereign wealth funds are either funded by foreign exchange assets or excess income from national resource exports (especially oil). Some of these

funds, such as Norway's Government Pension Fund, are highly transparent and in political economies that cannot be considered state capitalist. Most sovereign wealth funds, though, have strategic long-term goals to maximize returns with little regard for transparency, such as those in Saudi Arabia and China. In these cases, there is a fear that political goals could influence their investment decisions, making them strategic tools to foster national security goals (*Bremmer 2010*). Certainly, as the large pool of assets under their management continues to grow, sovereign wealth funds are likely to have a greater impact on all types of asset classes.

Finally, all practitioners of state capitalism have in some way harnessed domestic financial systems to support industrial policy goals and the building of national champions. This can happen directly via state-controlled banking systems, as in China, or with less directed credit and a smaller presence of state-owned banks as in Brazil's financial system. The state, though, tends to exert some control over the allocation of credit and investment that affects the private sector.

In sum, refurbished state capitalisms view markets with more skepticism than other models of capitalism, including the coordinated models of Northern Europe and Japan. They often actively "manage" markets for specific policy ends. In these systems the state dominates the economy not due to some ideological principle, but for purely pragmatic reasons: to build national economies and capture shares of future leading sectors. As a consequence, all state capitalist systems actively employ industrial policy tools and include a large swath of state-ownership in industry, finance, and other key sectors.

Evidently, modern state capitalism has adopted various liberal capitalist practices, including monetary incentives, capital markets, and economic internationalization. But it differs in its ideas, interests, and institutions from the ideal-typical neo-liberal conception of capitalism. This is a hybrid system, relying on material incentives, market competitive pressures, and other measures, while also using strategic trade tools, state ownership, directed finance, and a host of industrial policy methods. China exemplifies this new breed of state capitalism in the early 21<sup>st</sup> century and is often seen as the world's leading practitioner of it.

#### 4. The Case of China's State Capitalism

The view that China's political economy has evolved over the past 30 years into a form of state-led capitalism has gained increasing prominence (*Huang 2008; Bremmer 2010*). However, as with other forms of refurbished state capitalism, China's employs market practices, capitalist incentives, and prudent macro-economic regulation, while performing quite well in aggregated economic terms. So, what is the nature and logic of China's refurbished state capitalism?

As with most modern forms of state capitalism, China's model encompasses substantial internal variety, has been deeply exposed to the forces of neo-liberal globalization, and represents a hybrid in terms of its institutional arrangements (*McNally 2012*). I therefore first stress that China is not an economic monolith guided by ultimate and comprehensive central state forces. Quite the reverse: China represents a heterogeneous political economy with considerable local variation. There are considerable differences in the role of the state, local governance arrangements, and degrees of openness to foreign investment and capital flows. Coastal areas such as Guangdong and Shanghai are deeply integrated into international trade and production networks, while some interior provinces

such as Shanxi and Inner Mongolia resemble resource exporters like Russia and Saudi Arabia with large state conglomerates dominating economic activity.

Secondly, as with all contemporary cases of refurbished state capitalism, the influence of globalization has allowed neo-liberal market practices to enter China (cf. *ten Brink* 2010, 2011a; *Chu/So* 2010). Therefore, in terms of policies, China has adopted more free-market practices than earlier developers in East Asia (*Lee/Hahn/Lin* 2002; *Chu/So* 2010). These include substantial access by foreign capital to China's manufacturing and retail sectors; the relatively rapid development of stock markets and intensive use of international capital markets; and a relatively flexible domestic labor market. As a result of these factors, China has emerged as a massive global trading power and manufacturer with a highly internationalized export sector. China's adaptation of neo-liberal market strategies has perhaps created one of the world's highest "absorption capacities" for global manufacturing capital among developing economies (*Edmonds/La Croix/Li* 2008).

In other respects, however, China has followed quite closely in the footsteps of its East Asian forerunners, using programs of subsidized investment in key leading industries, an export-led growth strategy, and the suppression of domestic consumption to encourage high savings and investment rates (*Edmonds/La Croix/Li* 2008). Maybe most significantly, China has been using exchange rate controls to maintain an under-valued currency that fosters export performance, just as Japan, Taiwan, and South Korea did before it (*McNally* 2012).

Finally, China represents a hybrid, combining Western, Asian, socialist, as well as Chinese historical and modern elements. Especially China's historical background, both socialist and imperial, frames its state-centric approach to economic management (cf. *Gates* 1996; *Jacques* 2009). Despite some neo-liberal impulses, therefore, China's development policies feature a substantial role for the state and have emphasized the development of domestic industry and technology. The Chinese party-state retains control over the commanding heights of the economy via large state firms and state research institutes. Crucial sectors ranging from telecoms to airlines, rail, oil and gas, and all mineral mining and processing tend to be majority state-owned or state-controlled.

In essence, China's emergent capitalism encompasses a unique dialectic of state-led capitalism juxtaposed with entrepreneurial network capitalism (*McNally* 2008; 2012). Top-down, state-guided development dominates, but bottom-up a myriad of medium and small sized private firms have used entrepreneurial strategies to create highly flexible production and knowledge networks with global reach. This bottom-up network character of China's capitalism relies in part on informal personal relations (*guanxi*) that enable private Chinese businesses to link up with state officials as well as each other to build trust and compensate for a lack of institutional certainty (*McNally* 2011).<sup>4</sup>

This networked element is most apparent in China's small- to medium-size private enterprise sector, where myriads of companies can collaborate to create economies of scale, and access technology, markets, and finance (*Williamson/Zheng* 2008). These vibrant and globally enmeshed networks of producers and traders have in fact allowed China to become a key component of the Western-led economic system, assimilating multinational production and knowledge networks into China (*Steinfeld* 2010).

And as with other refurbished state capitalisms, China's contains elements of industrial policy, national champions, and sovereign wealth funds. The harnessing of its domestic financial systems to support industrial policy goals is also prominent. China's refurbished state capitalism thus incorporates top-down a large and powerful state enter-

prise sector; bottom-up entrepreneurial networks with considerable flexibility and global reach; and outside-in influences from the forces of neo-liberal globalization, including high levels of foreign trade, direct investment, and knowledge transfers (*McNally* 2012). It ultimately constitutes a refurbished form of indicative planning that combines localized policy experimentation with vibrant market competition (*Heilmann* 2010).

Because of its economic heft, China is often viewed as the leading edge of new forms of state capitalism in emerging market economies. To be sure, China's model of capitalism still remains subordinated to neo-liberal Anglo-American capitalism in globally systemic terms. Yet, the nature and logic of China's emergent state capitalism is beginning to have an increasing impact. In essence, China's state capitalism puts less trust in free markets and more trust in state guidance. Market forces are utilized, as long as state control over key economic aspects remains intact. And as can be found in all variations of refurbished state capitalisms, the prevailing economic management philosophy is that economic development has to be carefully managed by statist measures to foster the conditions for national economic development and industrial catch-up. China's state capitalism, as that of Brazil, India, and others, distinguishes itself not only in terms of institutional arrangements, but also in terms of ideational precepts on how economic affairs should be managed (*McNally* 2012; *ten Brink* 2011b).

## 5. The Challenge of Refurbished State Capitalisms

In his classical analysis of capitalist variation right after the fall of the Berlin Wall, *Michel Albert* argues that after the no-holds-barred confrontation between capitalism and communism during the Cold War, capitalism emerged victorious and seemingly unrivaled in the 1990s. But within the capitalist camp, two dominant models of capitalism were evident: the neo-American model and the Rhine model centered on Germany. These differing models gave capitalism "two faces, two personalities" (*Albert* 1993, p. 18) with each variety having "an inner logic which contradicts the other" (*Albert* 1993, p. 19). According to *Albert*, these divergent currents of capitalism are unlikely to ever converge or meld, but rather are poised to challenge each other for global influence.

Following in the footsteps of *Michel Albert*, several recent analyses have envisioned a pitched struggle for leadership among different forms of capitalism. However, the rival to the neo-liberal global capitalist order led by the United States is not the European coordinated model, but refurbished state capitalism, especially the brand practiced by China. *Joshua Cooper Ramo* coined the term Beijing Consensus and argued that China's international reemergence is "already reshaping the international order by introducing a new physics of development and power" (*Ramo* 2004, p. 2). In his view, the Beijing Consensus eschews aspects of the neo-liberal mantra, such as privatization and free trade, while pursuing a development approach that is flexible and "does not believe in uniform solutions for every situation" (*Ramo* 2004, p. 4). Accordingly, the Beijing Consensus denotes unconventional approaches to economic policy-making, including "a combination of mixed ownership, basic property rights, and heavy government intervention" (*Yao* 2010). It also relies on a disinterested government that is authoritarian in nature and "not permanently beholden to certain groups or regions" (*Yao* 2010).

While *Ramo* thinks that the Beijing Consensus is "flexible enough that it is barely classifiable as a doctrine" (*Ramo* 2004, p. 4), the term has come to denote that China is at-

tempting to supplant the Western-led neo-liberal global order with its brand of state capitalism, including an entirely different conception of how the international community should function (*Halper* 2010). Going beyond the Beijing Consensus *per se*, the possibility of a struggle between the established Washington Consensus and refurbished state capitalisms has become quite prominent. *Pat Choate*, for instance, holds that while the great economic conflict of the 20<sup>th</sup> century pitted capitalism against Marxism, the battle of the twenty-first century will be characterized by state versus market capitalism (*Choate* 2009). In his view, market capitalism is “losing badly” to state-sponsored enterprises in the developing world. “What we have seen in industry after industry where the U.S. comes up against these corporations ... a privately-owned firm cannot compete with what is a state-owned firm” (*Task* 2011).

*Ian Bremmer* likewise argues that the Anglo-American model of organizing the international political economy will come under increasing duress due to a proliferation of state capitalist practices in the developing world and beyond. In contrast to neo-liberal models, state capitalist systems do not employ markets primarily for efficiency gains, but for political purposes, especially to enhance national power and state elites’ chances of survival (*Bremmer* 2010, p. 5). Further following this line of reasoning, the U.S. Chamber of Commerce and the Coalition of Services Industries in a 2011 joint-report noted that the ascendance of state-owned and state-sponsored enterprises in the world economy “threatens the competitiveness of American companies and workers in world markets and undermines our country’s core belief in (*sic*) market-based economy” (*Palmer* 2011).

According to these perspectives, the global neo-liberal order is facing a possibly fatal challenge; and the challengers are refurbished state capitalisms in emerging market economies, like China, India, Saudi Arabia, Russia, Brazil, South Africa, Turkey, and others. These perspectives express a worldview that takes the struggle of competing systems or empires as central, drawing historically on liberal capitalism’s battles with communism and fascism during the 20<sup>th</sup> century. Given the nature and logic of refurbished forms of state capitalism, however, it is doubtful whether perspectives based on a clear-cut struggle among two highly differentiated political economic systems for global dominance captures the state capitalist challenge properly.

Certainly, emerging market economies espouse new global perspectives based on the institutional arrangements and ideational precepts underlying their domestic politico-economic systems. They, for the most part, advocate different views regarding markets, the role of the state, and the ultimate goals of economic governance. No doubt, refurbished state capitalisms are likely to generate a challenge to the neo-liberal global capitalist order (*McNally* 2012).

Perhaps the most prominent example of this regards differing views on openness to capital flows and currency management. For instance, Chinese policy-makers do not share the view advocated by the United States and other advanced industrial economies that exchange rates are prices to be determined by the market. Quite the reverse, the exchange rate is perceived as subordinate to China’s broader development strategies (*Kroeber* 2011). This is not unlike earlier instances of industrial catch-up, during which economies such as Germany, France, South Korea, and Japan utilized undervalued exchange rates to their advantage.

In a similar fashion, all forms of refurbished state capitalism espouse industrial policy to foster new leading sectors, ranging from pebble bed reactors to aviation. Armed with ever larger war chests of foreign cash, these economies can afford such policies, even if

they sometimes end in failure. As *Cohen* and *DeLong* argue, the “real danger has to do with where the spillovers of innovation go” (*Cohen/DeLong* 2010, p. 124). If emerging market economies can use industrial policy tools to foster innovation and harness its spillover effects, the United States with its lack of well-established bureaucratic capabilities to undertake effective industrial policy would likely fall behind. Induced growth that resulted from the great inventions of the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> Centuries and propelled U.S. economic development (e.g., from railways to the Internet) might then be a thing of the past (*Cohen/DeLong* 2010).

Nevertheless, the rapid rise of powerful state capitalist systems in China, Russia, India, and Brazil is unlikely to rapidly overturn the established neo-liberal global economic order. The capitalist world system is internationally variegated (cf. *Jessop* 2011; *Streeck* 2010), and thus incorporates considerable diversity among national and regional forms of capitalism. But this variation occurs in “a context of economic and political interdependence” (*Streeck* 2010, p. 39) on the global level. The neo-liberal global economic order will therefore continue its influence, including deepening global market integration and financial flows. Moreover, it is likely that the Bretton Woods institutions, such as the International Monetary Fund and the World Bank, will have considerable staying-power while gradually undergoing changes in the composition of their major stakeholders.

The international reemergence of large political economies such as China and India has highlighted the international variegation of capitalism and crystallized the nature and logic of refurbished state capitalisms. Yet, emerging market economies have not created models of capitalism divorced from global currents. Rather, they have taken advantage of the neo-liberal project of globalization. As a result, the individual national economies of emerging market economies have since 1980 all become embedded in the global political economy to varying extents, benefitting from regional and global economic integration. For example, overseas Chinese capital led the way in the 1990s to create a new international division of labor and value creation that transformed China into the globe’s foremost production platform (*Steinfeld* 2008; *Hsing* 1998; *Zweig/Chen* 2007).

On closer inspection, therefore, China’s state capitalism encompasses features that have created a deep symbiosis with the American, Japanese, and European economies (*McNally* 2012; *ten Brink* 2011b). China’s extremely vibrant and globally enmeshed private entrepreneurial sector has allowed its economy to become a key component of the neo-liberal global economic system, assimilated multi-firm, multinational global production and knowledge networks. According to *Edward Steinfeld* this could indicate that China’s form of state capitalism may not be a fundamental threat to the neo-liberal Anglo-American order (*Steinfeld* 2010).

Undoubtedly, the way refurbished state capitalisms challenge the U.S.-centered neo-liberal order is fundamentally different from the Soviet challenge during the Cold War. Refurbished state capitalisms are deeply enmeshed in the global political economy and their practitioners own immense amounts of global financial assets, most significantly U.S. treasury debt. Both models of capitalism are thus simultaneously co-dependent and in competition.

## 6. Concluding Remarks

Powerful structural forces are generating a shift in the global geo-economic landscape. Financial and economic power is gradually moving away from the United States, Japan, and Western Europe. Emerging market economies are beginning to generate the bulk of global economic growth, becoming new dynamic centers of economic activity (*Virmani* 2011). The prominent role of the state in most of the emerging market economies, however, places them largely outside the varieties of capitalism that the rules-based international order has accommodated so far in the post-World War II era (*Kahler* 2011). Refurbished forms of state capitalism hold profoundly different views on the roles of the state, markets, and society. Consequently, their emergence could lay bare highly different perspectives on economic governance, challenging the existing global political economic order, especially the Washington Consensus.

This is reflected in how emerging market economies such as China, Brazil, Russia, and India are testing the existing global institutional architecture much more directly than before the 2008 financial crisis. Major economic powers, both new and old, must acknowledge that, while they are growing ever more closely intertwined economically they champion different forms of capitalism. The Western system, especially in its neo-liberal Anglo-American form, is built on specific principles for how capitalism should function. Refurbished forms of state capitalism do not fully share these principles. For sure, all forms of capitalism have benefitted from the openness and expansiveness of the Western-led postwar order (*Ikenberry* 2008). But with the liberalization of international finance in the 1980s, the system has developed yet again (as before 1914) deep contradictions that undermine its stability (*Frieden* 2006).

In particular, the financial crisis of 2008 has provided the leaders of refurbished state capitalisms with new evidence that enlightened state management can offer protection against the natural excesses of free markets. And it also convinced these emerging market economies that adopting all the precepts of the Washington Consensus can be dangerous. Following *Colin Crouch's* understanding of neo-liberalism, this is a system that relies on and maximizes the power of large corporations, especially multinational corporations domiciled in advanced industrial economies (*Crouch* 2011). If emerging market economies want to compete globally, they face several handicaps: technological levels are lower; often enterprise institutions are weak; financial systems are not as efficient in channeling capital; and, most importantly, indigenous corporations lack the organizational and market reach on a global scale that their multinational competitors possess. This last facet has been accentuated by the present phase of neo-liberal globalization that opened much of the world to multinational manufacturing capital. Multinational corporations therefore can take advantage of lower labor, land, regulatory, and resource costs in emerging market economies, while retaining their organizational advantages and access to advanced industrial markets.

Refurbished state capitalisms, one therefore might interpret, are the logical institutional answer for weaker players in the global system to withstand the sheer power of multinational corporations and the increasingly destabilizing force of international finance (*McNally* 2012). By protecting domestic financial markets and actively building national champions, they can successfully compete over scarce resources in the global race to capture shares of the next leading sector (*Modelski/Thompson* 1996).

This analytical interpretation is certainly not unproblematic. The growth of refurbished state capitalisms might ultimately create large protectionist pressures in advanced

economies and hence undermine the neo-liberal economic order. Conversely, as long as large multinational corporations benefit from globalization, protectionist pressures might be kept at bay in advanced economies. And as long as refurbished state capitalisms can gain sufficient advantages to capture some shares of future leading sectors, they could continue to support major aspects of the neo-liberal order. Perhaps an alliance between the corporate forces of neo-liberalism and refurbished state capitalisms could underpin global capitalism in coming decades.

Certainly, so far, refurbished state capitalisms have produced a dynamic mix of mutual dependence, symbiosis, competition, and friction with the still dominant neo-liberal model of capitalism. The neo-liberal order does therefore not necessarily have to become unhinged due to the state capitalist challenge. Large doses of cooperation and shared authority over the global capitalist system exist among the major economic powers at present. Rather than an all-out struggle, the more likely outcome is a gradual shift in the global consensus (*McNally 2012*). Already, the international policy accord has started to move away from the pure neo-liberal stance of the Washington Consensus to embrace more state-managed solutions (*Kahler 2010*). All major economic players, for example, are rethinking financial liberalization and starting to reemphasize aspects of financial regulation and controls over capital flows.

This is a new and messier reality. A more state-centric and state-controlled approach to global economic governance is undoubtedly gaining in prominence. If the successes of refurbished state capitalism in China, India, Brazil, Russia, and beyond are sustained, their models of capitalism are likely to alter the global political economic order. But these are pragmatic systems of state capitalism. They have as much to lose from the collapse of the neo-liberal political economic order as their competitors in advanced economies.

## Notes

- 1 The original formulation of the Washington Consensus was presented by *John Williamson* and prescribed ten broad sets of economic policy recommendations. See *Williamson (1990)*.
- 2 For critiques of the “Varieties of Capitalism” approach see *Pontusson (2005)*, *Streeck (2010)* and *Becker (2009)*.
- 3 An alternate term would be “state coordinated economy.” However, the term state capitalism is used so prominently with regard to emerging market economies that there is analytical validity in trying to precisely define it as a contemporary phenomenon and apply it to the political economic systems of large emerging market economies.
- 4 This aspect of China’s emergent capitalism is sometimes referred to as Chinese “network capitalism” or “*guanxi* capitalism.”

## References

- Albert, Michel*, 1993: *Capitalism against Capitalism*, Trans. Paul Haviland, London: Whurr Publishers.
- Amable, Bruno*, 2003: *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Becker, Uwe*, 2009: *Open Varieties of Capitalism. Continuity, Change and Performances*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bremmer, Ian*, 2010: *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?* New York: Portfolio.
- Choate, Pat*, 2009: *Saving Capitalism: Keeping America Strong*, New York: Vintage Books.
- Chu, Yin-wah/So, Alvin Y.*, 2010: *State Neoliberalism: The Chinese Road to Capitalism*, in *Chu, Yin-wah* (Ed.), *Chinese Capitalisms – Historical Emergence and Political Implications*, London: Palgrave Macmillan, pp. 46-72.

- CNBC-TV18, 2012: Top Companies in India by Market Capitalization – BSE, August 22; available at: <http://www.moneycontrol.com/stocks/marketinfo/marketcap.php?optex=BSE> (accessed August 22, 2012).
- Cohen, Stephen S./DeLong, J. Bradford, 2010: *The End of Influence – What Happens When Other Countries Have the Money*, New York: Basic Books.
- Crouch, Colin, 2011: *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge: Polity Press.
- Edmonds, Christopher/La Croix, Sumner J./Li, Yao, 2008: China's Rise as a Trading Power, in: McNally, Christopher A. (Ed.), *China's Emergent Political Economy – Capitalism in the Dragon's Lair*, New York and London: Routledge, pp. 169-189.
- Faure, David, 2006: *China and Capitalism: A History of Business Enterprise in Modern China*, Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Frieden, Jeffrey A., 2006: *Global Capitalism – Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York: W.W. Norton.
- Gates, Hill, 1996: *China's Motor: A Thousand Years of Petty Capitalism*, Ithaca: Cornell University Press.
- Gerschenkron, Alexander, 1962: *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hall, Peter A./Soskice, David W. (Eds.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Halper, Stefan, 2010: *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*, New York: Basic Books.
- Heilmann, Sebastian, 2010: Economic Governance: Authoritarian Upgrading and Innovation Potential, in: Fewsmith, Joseph (Ed.), *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy and Society*, Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, pp. 109-126.
- Hodges, Michael/Woolcock, Stephen, 1993: Atlantic Capitalism versus Rhine Capitalism in the European Community, in: *West European Politics* 16, Issue 3, July, pp. 329-344.
- Hsing, You-tien, 1998: *Making Capitalism in China*, New York: Oxford University Press.
- Huang, Yasheng, 2008: *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ikenberry, G. John, 2008: The Rise of China and the Future of the West – Can the Liberal System Survive? in: *Foreign Affairs* 87, no. 1, pp. 23-37.
- Jackson, Gregory/Deeg, Richard, 2006: How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity, in: MPIfG Discussion Paper 06/2. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Jacques, Martin, 2009: *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, New York: Penguin.
- Jessop, Bob, 2011: Rethinking the Diversity and Variability of Capitalism: On Variegated Capitalism in the World Market, in: Wood, Geoffrey T./Lane, Christel (Eds.), *Capitalist Diversity and Diversity within Capitalism*, London: Routledge, pp. 209-236.
- Kahler, Miles, 2010: Asia and the Reform of Global Governance, in: *Asian Economic Policy Review* 5, no. 2, pp. 178-193.
- Kornais, Janos, 1992: *The Socialist System–The Political Economy of Communism*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kroeber, Arthur, 2011: The Renminbi: The Political Economy of a Currency, in: *Foreign Policy*, September 7.
- Lee, Keun/Hahn, Donghoon/Lin, Justin, 2002: Is China Following the East Asian Model? A 'Comparative Institutional Analysis' Perspective, in: *The China Review* 2, no. 1, pp. 85-120.
- McNally, Christopher A., 2008: The Institutional Contours of China's Emergent Capitalism, in: McNally, Christopher A. (Ed.), *China's Emergent Political Economy – Capitalism in the Dragon's Lair*, New York and London: Routledge, pp. 107-125.
- McNally, Christopher A., 2011: China's Changing *Guanxi* Capitalism – Private Entrepreneurs between Leninist Control and Relentless Accumulation, in: *Business and Politics* 13, no. 3, article 5.
- McNally, Christopher A., 2012: Sino-Capitalism: China's Reemergence and the International Political Economy, in: *World Politics* 64, issue 4, October, pp. 741-776.

- Modelski, George/Thompson, William R.*, 1996: *Leading Sectors and World Powers: The Coevolution of Global Economics and Politics*, Columbia, S.C.: University of South Carolina Press.
- Nair, Chandran*, 2011: *Consumptionomics*, London: Infinite Ideas.
- Palmer, Doug*, 2011: Rise of China State-Owned Firms Rattles U.S. Companies, in: Reuters, August 17; available at: <http://www.reuters.com/article/2011/08/17/us-usa-china-bigcompanies-idUSTRE77G3Z320110817> (accessed August 12, 2012).
- PetroStrategies*, 2012: Leading Oil and Gas Companies around the World, July 2: available at: [http://www.petrostrategies.org/Links/Worlds\\_Largest\\_Oil\\_and\\_Gas\\_Companies\\_Sites.htm](http://www.petrostrategies.org/Links/Worlds_Largest_Oil_and_Gas_Companies_Sites.htm) (accessed August 23, 2012).
- Pontusson, Jonas*, 2005: Varieties and Commonalities of Capitalism, in: *Coates, David* (Ed.), *Varieties of Capitalism, Varieties of Approaches*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 163-188.
- Ramo, Joshua Cooper*, 2004: The Beijing Consensus, in: The Foreign Policy Center; available at: <http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf> (accessed August 22, 2012).
- Ruggie, John G.*, 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: *International Organization* 36, no. 2, pp. 379-415.
- Shonfield, Andrew*, 1965: *Modern Capitalism – The Changing Balance of Public and Private Power*, New York: Oxford University Press.
- Steinfeld, Edward S.*, 2010: *Playing our Game: Why China’s Economic Rise Doesn’t Threaten the West*, Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph*, 2010: *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, New York: W. W. Norton.
- Streeck, Wolfgang*, 2010: E Pluribus Unum? Varieties and Commonalities of Capitalism, in: MPIfG Discussion Paper 10/12, Cologne: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Task, Aaron*, 2010: U.S. Is ‘Losing Badly’ But Can Win War vs. State-Sponsored Capitalism, Pat Choate Says, in: Daily Ticker (Yahoo Finance), September 8; available at: <http://au.news.yahoo.com/video/national/watch/21794674/u-s-is-losing-badly-but-can-win-war-vs-state-sponsored-capitalism-pat-choate-says/> (accessed August 12, 2012).
- ten Brink, Tobias*, 2010: Characteristics of Chinese Capitalism, in: Paper presented at the annual meeting of the Society for the Advancement of Socio-Economics, Philadelphia, June 24-26.
- ten Brink, Tobias*, 2011a: Institutional Change in Market-Liberal State Capitalism: An Integrative Perspective on the Development of the Private Business Sector in China, in: MPIfG Discussion Paper 11/2, Cologne: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- ten Brink, Tobias*, 2011b: Kooperation oder Konfrontation? Der Aufstieg Chinas in der globalen politischen Ökonomie, MPIfG Working Paper 11/7, Cologne: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Virmani, Arvind*, 2011: Global Economic Governance: IMF Quota Reform, in: IMF Working Paper, July, WP/11/208; available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11208.pdf> (accessed August 15, 2012).
- Williamson, John*, 1990: What Washington Means by Policy Reform, in: *Williamson, John* (Ed.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington: Institute for International Economics, chapter 2.
- Williamson, Peter J./Zheng, Ming*, 2008: The Global Impact of China’s Emerging Multinationals, in: *McNally, Christopher A.* (Ed.), *China’s Emergent Political Economy: Capitalism in the Dragon’s Lair*, New York and London: Routledge, pp. 83-101.
- Yao, Yang*, 2010: The End of the Beijing Consensus: Can China's Model of Authoritarian Growth Survive? in: *Foreign Affairs*, February 2: available at: <http://www.foreignaffairs.com/articles/65947/the-end-of-the-beijing-consensus> (accessed August 27, 2012).
- Zweig, David/Chen, Zhimin* (Ed.), 2007: *China’s Reforms and International Political Economy*, London: Routledge.

*Correspondence Address:*

Christopher A. McNally, Associate Professor of Political Economy, Henry Hall 208F, Chaminade University, 3140 Waialae Ave., Honolulu, HI 96816 U.S.A.  
E-Mail: [christopher.mcnally@chaminade.edu](mailto:christopher.mcnally@chaminade.edu)

Andreas Nölke

## Der Aufstieg multinationaler Unternehmen aus Schwellenländern

Staatskapitalismus in besonderer Form

### Zusammenfassung

In den letzten Jahren konnte eine starke Zunahme der Bedeutung von multinationalen Unternehmen von außerhalb der traditionellen Triade der Weltökonomie (Japan, Nordamerika und Westeuropa sowie Australien) beobachtet werden. Auffällig ist dabei, dass eine besonders enge Beziehung mit dem Heimatstaat ein typisches Merkmal vieler multinationaler Unternehmen aus Schwellenländern ist. Zum einen geht es dabei um binnenstaatliche Maßnahmen, die das Wachstum dieser Unternehmen in ihren Heimatländern befördert haben, z.B. durch finanzielle Unterstützung oder regulatorische Maßnahmen, die gezielt auf die Bedürfnisse dieser Unternehmen ausgerichtet waren. Zum anderen geht es um die Unterstützung durch den Staat bei der Multinationalisierung dieser Unternehmen, beispielsweise in Form von diplomatischer Unterstützung für den Zugang zu natürlichen Ressourcen in anderen Ländern oder durch die Aushandlung bilateraler oder multilateraler Abkommen. Abschließend wird kurz zusammengefasst, welches Konfliktpotential zwischen den großen Schwellenländern und den etablierten Wirtschaftsmächten sich aus diesem besonders engen Verhältnis von Staat und großen Unternehmen in Schwellenländern in den nächsten Jahrzehnten ergeben kann.

*Schlagworte:* Staatskapitalismus, Vergleichende Kapitalismusforschung, Multinationale Unternehmen, Schwellenländer

### Abstract

*The Rise of Emerging-Markets Multinational Companies: State Capitalism of a Special Kind*

During the last years, we have been witnessing a strongly increasing role for multinational companies from outside of the traditional triad of the world economy (Japan, North America and Western Europe, as well as Australia). It is striking that a particularly close relationship with the home country state is among the most important features of emerging markets multinationals. This relationship features two sides: On the one hand, home state governments have implemented several domestic measures in order to support company growth, e.g. via financial support or regulatory measures tailored towards the requirements of these companies. On the other hand, home state governments have supported the transnational expansion of these companies, for example via diplomatic means for the access towards natural resources in other countries, or via the negotiation of bilateral and multilateral agreements. The article concludes with summarizing potential conflicts between emerging powers and the triad, due to the particularly close relationship between emerging markets' states and multinational companies.

*Key words:* state capitalism, comparative capitalism, multinational companies, emerging markets

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

In den letzten Jahren konnte eine starke Zunahme der Bedeutung von multinationalen Unternehmen von außerhalb der traditionellen Triade der Weltökonomie (Japan, Nordamerika und Westeuropa sowie Australien) beobachtet werden. Im Gegensatz zu früheren Dekaden sind ausländische Direktinvestitionen heute nicht mehr im Wesentlichen eine Aktivität von Unternehmen aus der Triade. Im Gegenteil, Unternehmen aus der früheren Peripherie expandieren sehr stark, zunehmend nicht mehr nur durch Unternehmensneugründungen („greenfields“), sondern auch durch den Kauf von Unternehmen innerhalb der Triade. Alleine im ersten Halbjahr 2012 betrug das Volumen der von chinesischen Unternehmen angekündigten Beteiligungen und Übernahmen in Industrieländern 23,9 Milliarden Dollar, eine Verdreifachung des Vorjahreswerts (FAZ 2012a). Deutschland ist dabei zum bevorzugten Standort mutiert, mit 158 neuen chinesischen Investitionsprojekten in 2011, eine deutliche Steigerung gegenüber den Vorjahren (126 bzw. 84 Projekte). Auch Unternehmen aus Indien spielen als Käufer deutscher Unternehmen eine zunehmend prominente Rolle, mit etwa 30-50 Erwerbungen pro Jahr (FAZ 2009).

Die Übernahme westlicher Unternehmen durch Wettbewerber aus dem globalen Süden ist eine öffentlich besonders deutlich wahrgenommene Facette des globalen Wirtschaftswandels, nicht minder eindrucksvoll ist aber das generelle Größenwachstum dieser Unternehmen. Im Juni 2012 stammen beispielsweise drei der zehn nach Börsenwert global größten Unternehmen aus Ländern außerhalb der Triade, genauer gesagt aus China (Tabelle 1). Andere Unternehmen dieser Kategorie kommen aus Südkorea (Samsung, Nr. 20), Brasilien (Petrobras, Nr. 138), Russland (Gazprom, Nr. 41), Saudi-Arabien (Saudi Basic Industries, Nr. 69), Taiwan (Semiconductor Manufacturing, Nr. 177), Mexiko (AMX, Nr. 84), Indien (Tata Consultancy Services, Nr. 146), Singapur (Singapore Telecom, Nr. 156), Israel (Teva Pharmaceutical, Nr. 182), Südafrika (MTN Group, Nr. 215), Indonesien (Astra International, Nr. 250), Thailand (PTT, Nr. 259), Qatar (Qatar National Bank, Nr. 308), Malaysia (Malaysian Banking, Nr. 376), den Vereinigten Arabischen Emiraten (Emirates Telecommunications, Nr. 405), oder Chile (Copec, Nr. 425). Insgesamt stammen nach dieser Auflistung 125 der 500 größten Unternehmen (nach Marktwert) aus Ländern außerhalb der Triade bzw. Australiens.

*Tabelle 1:* Die Top 10 der Financial Times “Global 500”, Juni 2012

Rangordnung Juni 2012	Marktwert 28.6. 2012 (Mill. US\$)	Unternehmen	Land
1	546,076	Apple	US
2	400,139	Exxon Mobil	US
3	257,685	PetroChina	China
4	256,982	Microsoft	US
5	235,900	Wal Mart-Stores	US
6	225,598	IBM	US
7	220,806	General Electric	US
8	219,481	China Mobile	Hong Kong
9	217,048	Royal Dutch Shell	UK
10	211,196	Industrial & Commercial Bank of China	China

Quelle: Financial Times “FT Global 500 June 2012”, <http://media.ft.com/cms/de0a839a-d1cb-11e1-bb82-00144feabdc0.pdf>, Zugriff am 31.8. 2012

Bereits 2010 hat der Weltinvestmentbericht festgestellt, dass im Gegensatz zu den frühen 1990er Jahren, in denen mehr als 90 Prozent aller transnationalen Unternehmen aus den entwickelten Ländern stammten, bereits im Jahr 2008 der Anteil der multinationalen Unternehmen aus Entwicklungs- und Transitionsländern bei über einem Viertel der 82.000 multinationalen Unternehmen weltweit lag (*UNCTAD 2010*, S. 17). Interessanterweise hat die jüngste Finanzkrise diesen Prozess eher unterstützt als begrenzt. Obwohl die Krise die Expansion von multinationalen Unternehmen von außerhalb der Triade gebremst hat, ist es vielen der entsprechenden Heimatökonomien gelungen, die Krise im Vergleich mit den Ökonomien der Triade relativ besser zu überstehen. Dementsprechend ist der Rückgang ausländischer Direktinvestitionen von außerhalb der Triade geringer ausgefallen als die Direktinvestitionen von innerhalb der Triade, so dass die Entwicklungs- und Transitionsländer beispielsweise ihren Anteil als Quelle ausländischer Direktinvestitionen von 19 Prozent im Jahr 2008 auf 25 Prozent im Jahr 2009 erhöhen konnten (*UNCTAD 2010*, S. 6).

Eine sektorbezogene Analyse demonstriert, dass Unternehmen der fossilen Energieerzeugung, wie z.B. PetroChina, Petrobras oder Gazprom eine besonders wichtige Rolle im Rahmen der wirtschaftlichen Expansion aus Schwellenländern einnehmen (*Goldstein 2007*, S. 31-51). So konzentrierten sich 70% der aus China hervorgehenden Fusionen und Übernahmen im ersten Halbjahr 2012 im Bereich der Energie- und Rohstoffwirtschaft (*FAZ 2012a*). Andere wichtige Schwerpunkte der Tätigkeit von Unternehmen aus Schwellenländern sind der Bausektor, Kunststoffe, öffentliche Versorgungsbetriebe, Transport, Finanzdienstleistungen und Telekommunikation, letztere zunächst insbesondere in den Herkunftsregionen dieser Unternehmen, später auch global. Ein typischer Fall ist hier das mexikanische Unternehmen América Móvil des – laut Forbes – reichsten Mannes der Welt, Carlos Slim, das nach dem Ausbau einer dominanten Rolle auf den lateinamerikanischen Telekommunikationsmärkten nun auch größere Anteile des niederländischen Telekommunikationskonzerns KPN und von Telekom Austria erworben hat.

Insbesondere chinesische Unternehmen lassen sich inzwischen nicht nur in fast jedem Wirtschaftssektor finden, sondern sind in den letzten Jahren auch zunehmend in innovativen Industrien tätig geworden, was ihnen erlaubt, relativ schnell höherwertige Aktivitäten aus globalen Wertschöpfungsketten zu übernehmen, wie man etwa bei Firmen wie Haier, Huawei oder ZTE sieht (*Fan 2011*). Ein Element dieser Strategie sind Akquisitionen von westlichen, auch deutschen Unternehmen, deren Technologien und Patenten. Während der Fokus bei diesen Akquisitionen normalerweise auf relativ kleinen Unternehmen liegt, sind aber auch einige recht bekannte Firmen von Unternehmern aus Schwellenländern übernommen worden. So gehörte im ersten Halbjahr 2012 erstmals eine Akquisition durch ein chinesisches Unternehmen zu den zehn größten Übernahmen mit deutscher Beteiligung, der Erwerb des Maschinenbauers Putzmeister durch Sany Heavy Industries (*Giersberg 2012*). Zu den international bekanntesten Beispielen der letzten Jahre gehören die Übernahme von Arcelor durch Mittal, der Übernahmeversuch der US-Häfen durch Dubai, der Erwerb der IBM-Computerherstellung durch Lenovo, der Kauf der AMC-Kinokette durch den chinesischen Unterhaltungskonzern Wanda oder auch die Akquisition von Jaguar und Landrover durch Tata Motors.

Nicht zuletzt diese Übernahmen haben auch das wissenschaftliche Interesse an den multinationalen Unternehmen aus Schwellenländern in jüngster Zeit deutlich steigen lassen (*Goldstein 2007*, *Sauvant et al. 2010*, *Brennan 2011*). Insbesondere im Bereich der internationalen Betriebswirtschaftslehre („International Business“) hat der Aufstieg dieser

Unternehmen zur Entwicklung oder Modifikation etablierter Theorien zur Erklärung des Aufstiegs von multinationalen Unternehmen geführt. Theorien wie das eklektische Paradigma (*Dunning* 1986) oder das Produktzyklusmodell (*Wells* 1983) sind weiterentwickelt worden, um auch in der Lage zu sein, den Aufstieg dieser Unternehmen zu erklären, während der sogenannte „linking, leverage, learning“-Ansatz (*Mathews* 2002) speziell zur Erklärung dieses Aufstiegs entwickelt wurde. Den entsprechenden Theorien gelingt es, eine ganze Reihe der Merkmale des Aufstiegs der multinationalen Unternehmen aus Schwellenländern zu erklären, sie zeigen aber auch spezifische Schwächen (*Goldstein* 2007, S. 74-93, *Nölke/Taylor* 2010, S. 158-162, *Taylor/Nölke* 2010, *van Tulder* 2010). Viele dieser Ansätze beziehen insbesondere nicht ausreichend ein, dass der *staatliche Hintergrund* in den Heimatländern dieser Unternehmen sehr unterschiedlich ist von jenen vieler Ökonomien innerhalb der Triade, und dass dieser Hintergrund sehr wichtig sein kann, um die transnationalen Aktivitäten dieser Unternehmen zu verstehen.

Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, diese staatliche Rolle etwas systematischer zu untersuchen als das in bisherigen Studien zu diesem Thema getan wurde (*Goldstein* 2007, *Ramamurti* 2008), auch wenn an dieser Stelle keine umfassende empirische Analyse möglich ist. Ausgangsannahme ist dabei, dass eine besonders enge Beziehung mit dem Heimatstaat ein typisches Merkmal vieler multinationaler Unternehmen aus Schwellenländern ist. Natürlich kultivieren auch viele westliche multinationale Unternehmen enge Beziehungen mit ihren Heimatstaaten, wie beispielsweise während der Finanzkrise deutlich wurde (*Hassel/Lütz* 2010), aber die Beziehungen zwischen Staat und multinationalen Unternehmen in den Schwellenländern weisen hier eine besondere Qualität auf.

Der Fokus des Beitrags liegt dabei nicht auf Unternehmen im Staatsbesitz beziehungsweise auf Staatsfonds, auch wenn diese zu den besonders sichtbaren Zeichen des neuen Staatskapitalismus gehören und in der öffentlichen Diskussion zeitweise mit großen Befürchtungen konfrontiert wurden, etwa in Bezug auf Unternehmen aus Russland oder Venezuela. Eine nähere Analyse zeigt jedoch, dass diese Unternehmen außer in China empirisch eine relativ geringe Rolle spielen, zumal der Staatsbesitz sehr stark im Ressourcensektor und bei öffentlichen Dienstleistungen konzentriert ist (*Musacchio/Lazzarini* 2012; *Wooldridge* 2012, S. 2). Auch die in Deutschland mit Blick auf diese Unternehmen und Fonds seit 2009 in Kraft getretene Schutzgesetzgebung („Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung“), die dem BMWI das Recht gibt, jede Investition zu untersagen, die dem Erwerber von außerhalb der EU/ bzw. der European Free Trade Association/EFTA 25% oder mehr der Stimmrechte an einem deutschen Unternehmen verschafft, spielt de facto keine nennenswerte Rolle. Eine kürzlich vorgenommene Bestandsaufnahme zeigt, dass alle Anmeldungen von Transaktionen – 98 Fälle zwischen April 2009 und Dezember 2011 – binnen zwei Wochen ohne nähere Prüfung genehmigt wurden (*Jost* 2012). Abgesehen von der inzwischen – auch aufgrund der Finanzkrise – stark abgeflauten Sorge gegenüber Unternehmen in Staatshand wäre eine solche Betrachtung auch irreführend, da diese Unternehmen nur die Spitze des Staatskapitalismus-Eisbergs darstellen, verglichen mit den weitaus zahlreicheren Unternehmen, die formell in privater Hand, jedoch informell aufs engste mit staatlichen Stellen verbunden sind.

Grundsätzlich lassen sich bei dieser besonderen Form des Staatskapitalismus zwei Themenbereiche differenzieren: Zum einen geht es um binnenstaatliche Maßnahmen, die das Wachstum dieser Unternehmen in ihren Heimatländern befördert haben, z.B. durch finanzielle Unterstützung oder regulatorische Maßnahmen, die gezielt auf die Bedürfnisse

dieser Unternehmen ausgerichtet waren (Abschnitt 2). Zum anderen geht es um die Unterstützung durch den Staat bei der Multinationalisierung dieser Unternehmen, beispielsweise in Form von diplomatischer Unterstützung für den Zugang zu natürlichen Ressourcen in anderen Ländern oder durch die Aushandlung bilateraler oder multilateraler Abkommen (Abschnitt 3). Abschließend soll kurz zusammenfassend skizziert werden, welches Konfliktpotential zwischen den großen Schwellenländern und den etablierten Wirtschaftsmächten sich aus diesem besonders engen Verhältnis von Staat und großen Unternehmen in Schwellenländern in den nächsten Jahrzehnten ergeben können (Abschnitt 4).

## 2. Staatliche Unterstützungsmaßnahmen für Großunternehmen innerhalb von Schwellenländern

Für eine Analyse der Rolle binnenstaatlicher Maßnahmen greife ich im Folgenden auf die Heuristik der Vergleichenden Kapitalismusforschung zurück, so wie u.a. im Rahmen des „Varieties of Capitalism“-Ansatz (Hall/Soskice 2001) entwickelt. Auch wenn dieser Ansatz explizit in Abwendung von den sehr staatsfixierten neo-korporatistischen Theorien der 1970er und 1980er Jahre entwickelt wurde, erlaubt uns doch die von den Varieties-Forschern entwickelte Differenzierung institutioneller Sphären und Komplementaritäten, die für die Entwicklung moderner kapitalistischer Unternehmen besonders wichtig sind, eine gute Systematisierung der staatlichen Unterstützungsmaßnahmen für große Unternehmen in Schwellenländern. Fünf institutionelle Sphären werden dabei im Regelfall unterschieden: die Unternehmensfinanzierung, Corporate Governance, Arbeitsbeziehungen, Ausbildung und Training sowie der Transfer von Innovationen innerhalb der Ökonomie (Jackson/Deeg 2006). Wie noch zu zeigen sein wird, erschöpfen diese fünf Kategorien allerdings das Spektrum staatlicher Unterstützungsmaßnahmen für multinationale Unternehmen in Schwellenländern nicht, so dass hier noch einige spezifische Faktoren hinzuzufügen sind.

### Unternehmensfinanzierung: Staatliche Subventionen

Im Gegensatz zu Unternehmen aus liberalen Marktökonomien sowie einer zunehmenden Anzahl von großen Unternehmen aus koordinierten Marktökonomien hängen multinationale Unternehmen aus Schwellenländern weniger von der Finanzierung aus internationalen Kapitalmärkten ab. Auch wenn diese Unternehmen häufig eine Notierung an der New Yorker oder Londoner Börse aufweisen, sind die damit zugänglichen Ressourcen nur von begrenzter Relevanz für die Unternehmensfinanzierung, etwa im Vergleich mit intern generierten Ressourcen oder Darlehen nationaler Banken. Der wesentliche Effekt dieser Finanzierungsstruktur für die Expansion von multinationalen Unternehmen aus Schwellenländern ist, dass sie somit dem Druck zu kurzfristiger Maximierung eines shareholder values weniger ausgesetzt sind. Diese Situation erlaubt ihnen nicht nur die Verfolgung sehr langfristiger Expansionsstrategien, sondern auch den Aufbau von finanziellen Polstern für den Fall unvorhergesehener Krisen, was sich insbesondere während der jüngsten Turbulenzen im Weltfinanzsystem als sehr nützlich herausstellte. Sehr häufig können diese Unternehmen zudem auf die eine oder andere Form direkter oder indirekter staatlicher Finanzierung zurückgreifen, einschließlich steuerlicher Anreize, Finanzgarantien und Kre-

diten staatlicher Banken oder staatlich kontrollierter Pensionsfonds (*Goldstein* 2007, S. 98). Dieser Zugang zu staatlichen Ressourcen ist auch dafür verantwortlich, dass viele dieser Unternehmen einen günstigeren Zugang zu finanziellen Ressourcen haben als manche westliche Wettbewerber. Besonders bekannt sind in diesem Kontext die Aktivitäten der brasilianischen nationalen Entwicklungsbank (BNDES), die u.a. 2002 eine spezielle Kreditlinie eingerichtet hat, die gezielt für die Finanzierung ausländischer Direktinvestitionen durch brasilianische Unternehmen genutzt wird. Auch wenn die Allokation dieser Kredite in Brasilien sehr umstritten ist, hat diese Kreditlinie in der letzten Dekade zu einer Reihe von Akquisitionen durch brasilianische Unternehmen geführt.

### Corporate Governance: Staatsbesitz und Staatskontrolle

Die Unternehmensfinanzierung in den großen Unternehmen in Schwellenländern ist eng verbunden mit der dominierenden Form der Corporate Governance. Diese Unternehmen werden normalerweise nicht dominiert durch atomisierte Minderheitsaktionäre oder institutionelle Investoren auf den globalen Kapitalmärkten, sondern von ihren Gründerfamilien oder durch den Staat. Auch hier hilft die Abwesenheit eines offenen Marktes für die Unternehmenskontrolle den Unternehmen, die kurzfristigen Anforderungen der globalen Kapitalmärkte unterlaufen zu können – Unternehmensleitungen, die keine feindliche Übernahme befürchten müssen, können die Kommentare von Finanzanalysten eher ignorieren als Unternehmen ohne „block-holder“. Ein sehr deutlicher Kontrast besteht darüber hinaus in der Existenz einer großen Zahl von Unternehmen im Staatsbesitz bzw. unter staatlicher Kontrolle. Viele dieser Unternehmen werden auf der anfangs zitierten Financial Times-Liste gar nicht aufgeführt, da diese Liste nur Unternehmen mit einem Mindestanteil von 15 Prozent an Streubesitz aufnimmt. Staatlich kontrollierte Unternehmen sind natürlich insbesondere in China sehr bedeutend, aber auch in Russland sowie generell in den Industrien zur Förderung natürlicher Ressourcen (*Wooldridge* 2012). Das Ausmaß staatlicher Kontrolle über diese Unternehmen wird häufig unterschätzt, wenn man bloß auf den Anteil des staatlichen Besitzes an den Aktien der entsprechenden Unternehmen schaut. Insbesondere in Brasilien gelingt es dem Staat – ähnlich wie den mit dem Staat kooperierenden Familienclans – durch eine Reihe von Verschachtelungen der Eigentümerstrukturen sowie durch Unterstützung staatlich dominierter Pensionsfonds mithilfe eines nominell relativ geringen Aktienanteils trotzdem Unternehmen relativ klar zu dominieren (*Abu-El-Haj* 2007, S. 106). Aber auch die juristische Rekonstruktion solcher Beherrschungsverträge – im Sinne einer Identifikation des letztendlich ausschlaggebenden Eigentümers – würde das Ausmaß der staatlichen Kontrolle über viele große Unternehmen in Schwellenländern noch unterschätzen, geht dabei doch die Bedeutung enger informeller Netzwerke zwischen Unternehmern und staatlichen Stellen verloren (*Grätz* 2010). Dabei steht nicht immer die einseitige Dominanz der Unternehmen durch den Staat im Vordergrund, sondern häufig auch ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis (vgl. auch den Beitrag von *May* und *Nölke* in diesem Themenschwerpunkt).

## Industrielle Beziehungen: Toleranz gegenüber selektiver Implementation von Schutzrechten

Eine formale Analyse der Arbeitsgesetzgebung in den großen Schwellenländern würde allerdings zu einem etwas irritierenden Ergebnis führen, insofern diese Gesetzgebung durchaus eine Reihe von wichtigen Schutzrechten enthält. Dieser Befund würde in einem deutlichen Kontrast stehen zu der Beobachtung, dass die meisten dieser Unternehmen ihre Wettbewerbsposition, insbesondere in Bezug auf die Weltmärkte, einer Strategie vergleichsweise niedriger Arbeitskosten verdanken. Aufgelöst werden kann dieses Spannungsverhältnis durch die Differenzierung zwischen der Kernbelegschaft der großen Unternehmen, denen diese Arbeitsgesetzgebung nutzt und die gewerkschaftlich organisiert ist, auf der einen Seite und einer Vielzahl von weder organisierten noch geschützten Arbeitnehmern in weitestgehend flexibilisierten Arbeitsverhältnissen bzw. im informellen Sektor andererseits (*Phillips* 2004, S. 161-164; vgl. auch den Beitrag von *May* und *Nölke* in diesem Themenschwerpunkt). Eine staatliche Unterstützung spielt hier insofern eine Rolle, als dass der Staat zugunsten der Unternehmen darauf verzichtet, den formal verankerten Arbeitsnormen flächendeckend Geltung zu verschaffen.

## Ausbildung und Training: Bereitstellung einer sehr großen Zahl von Hochschulabsolventen

Das Bildungs- und Trainingssystem in den großen Schwellenländern ist überwiegend staatlich organisiert und finanziert, im Kontrast zu teilweise privaten Bildungseinrichtungen in den liberalen Marktökonomien sowie der Kooperation zwischen Unternehmen, Gewerkschaften und staatlichen Stellen bei der beruflichen Bildung in der koordinierten Marktwirtschaft Deutschlands. Auch wenn die Qualifikationsprofile dieser Bildungssysteme nicht sehr spezifisch auf die Bedürfnisse einzelner Unternehmen abgestellt sind, unterstützen die staatlichen Institutionen durch die Qualifikation einer sehr großen Zahl von Absolventen, insbesondere des tertiären Sektors, die Strategie der großen Unternehmen, auch durch billigere Arbeitskräfte mittleren und höheren Niveaus im Vergleich zu den traditionellen Zentren der Weltökonomie konkurrenzfähig zu sein (*Ramamurti* 2008). So ist der Erfolg der pharmazeutischen Industrie in Indien wie auch jener der dortigen IT-Industrie kaum vorstellbar ohne die hohe Anzahl und das vergleichsweise geringe Gehaltsniveau der an indischen Universitäten ausgebildeten Ingenieure (*Taylor/Nölke* 2010, S. 162).

## Innovationstransfer: Selektiver Schutz geistiger Eigentumsrechte und Förderung von „National Champions“

Staatliche Unterstützungsmaßnahmen spielen auch eine nicht unmaßgebliche Rolle bei der Akquisition von innovativen Technologien durch Unternehmen in Schwellenländern. Besonders wichtig sind hier einerseits die Regeln in Bezug auf geistiges Eigentum und andererseits die Wettbewerbspolitik.

Zumindest im Rahmen einer ersten Nachholphase sind Unternehmen aus großen Schwellenländern darauf angewiesen, dass staatliche Stellen geistige Eigentumsrechte

von Unternehmen aus dem Zentrum der Weltwirtschaft nicht zu stringent durchsetzen. In dieser Phase sind die indigenen Innovationskapazitäten zunächst noch beschränkt. Innovationen werden hier vor allen Dingen durch die Kooperation zwischen Unternehmen aus Schwellenländern und aus der Triade transferiert, insbesondere im Rahmen von Joint Ventures und anderen Formen der Unternehmenskooperation (Goldstein 2007, S. 119). Später tritt dann der Innovationstransfer durch Akquisition von Unternehmen in Westeuropa oder den USA hinzu sowie schließlich auch eigenständige Innovationsaktivitäten; insbesondere chinesische Unternehmen sind inzwischen für einen zunehmenden Anteil der weltweiten Patentanmeldungen verantwortlich (Seiser 2012). Die tolerante Haltung staatlicher Stellen in großen Schwellenländern in Bezug auf die Durchsetzung globaler Regeln im Bereich der intellektuellen Eigentumsrechte ist daher auch nicht in Stein gemeißelt, es ist möglich, dass die Unternehmen aus diesen Ländern zunehmend auch ein Interesse an der Durchsetzung dieser Rechte entwickeln, um eigene Innovationen zu schützen. In den letzten Dekaden stand jedoch überwiegend das Interesse an einer eher weichen Form des Schutzes dieser Rechte im Vordergrund, um Prozesse des „Reverse Engineering“ zu erleichtern. Dieser Prozess ist auch weiterhin nicht abgeschlossen, wie jüngst wieder durch Zwangslizenzen für indische Generikahersteller demonstriert (FAZ 2012b).

Die Prämissen einer nachholenden Integration in die Weltwirtschaft stehen häufig auch bei der Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik in den großen Schwellenländern im Vordergrund (Goldstein 2007, S. 99-102). Um es Unternehmen aus diesen Ländern zu ermöglichen, im Wettbewerb mit Unternehmen aus dem Zentrum der Weltökonomie sowie anderen Schwellenländern erfolgreich zu bestehen, steht hier – ähnlich wie beispielsweise in der traditionellen französischen Industriepolitik – die Schaffung sogenannter „National Champions“ im Vordergrund. Gesichtspunkte, die häufig die Wettbewerbspolitik in der Europäischen Union und den USA anleiten, wie z.B. der Schutz der Konsumenten durch möglichst geringe Verbraucherpreise oder die Unterstützung der Markteintrittsmöglichkeiten von kleinen und mittleren Unternehmen, werden hier häufig zurückgestellt, um die entsprechenden Expansionsbemühungen zu unterstützen. Der archetypische Fall dieser Richtung ist das Telekommunikationsimperium des mexikanischen Unternehmers Carlos Slim Helú, dem nicht nur günstige Bedingungen bei der Privatisierung des mexikanischen Telekommunikationssektors eingeräumt wurden, sondern auch weitgehende Monopolrechte für einige Jahre, die dieser genutzt hat, um ausreichende Ressourcen zu mobilisieren, um damit Telekommunikationsunternehmen in anderen lateinamerikanischen Staaten und in jüngerer Zeit auch in der Europäischen Union zu übernehmen.

### **Besonderheiten des regulatorischen Umfelds in Schwellenländern: Erfahrung mit Privatisierung als Wettbewerbsvorteil**

Nicht alle staatlichen Unterstützungsmaßnahmen lassen sich durch die für die Analyse der Ökonomien der Triade entwickelten Institutionenkategorien der Vergleichenden Kapitalismusforschung erfassen. Eine bedeutende Ausnahme betrifft die Erfahrung mit dem besonderen institutionellen Umfeld im Rahmen von Privatisierungsprozessen, die insbesondere lateinamerikanischen Unternehmen zugute kommt (Goldstein 2007, S. 69). In den vergangenen Dekaden sind viele Sektoren in Lateinamerika ganz oder teilweise liberalisiert worden. Das hat vielfach zu spezifischen Wettbewerbsvorteilen für jene Unterneh-

men geführt, die sich nach der Privatisierungswelle etabliert haben. So haben lateinamerikanische multinationale Unternehmen früher als viele westliche Unternehmen die Spielregeln im Privatisierungsumfeld gelernt (z.B. in Bezug auf die Ausgestaltung von Public-Private-Partnerships), so dass sie bei späteren Privatisierungen hier Wettbewerbsvorteile gegenüber Unternehmen aus dem Zentrum der Weltwirtschaft genossen haben.

## Zwischenfazit

Insgesamt wird deutlich, dass staatliche Maßnahmen einen wichtigen Erklärungsfaktor für den Aufstieg von multinationalen Unternehmen aus großen Schwellenländern darstellen, auch wenn sich in den meisten Ländern – mit Ausnahme Chinas – der Großteil dieser Unternehmen formell nicht mehr in staatlicher Hand befindet. Theorien zur Erklärung des Aufstiegs dieser Unternehmen sowie ihrer transnationale Expansion müssen daher um entsprechende Ansätze erweitert werden, was eine Kombination von Konzepten der Internationalen Betriebswirtschaftslehre mit jenen der Politikwissenschaft notwendig macht. Die etablierte Heuristik der Vergleichenden Kapitalismusforschung kann hier strukturierend wirken, muss aber in Bezug auf das besondere regulatorische Umfeld in Post-Privatisierungsprozessen ergänzt werden. Eine weitere, noch wichtigere Ergänzung ist in Bezug auf die transnationale Dimension des globalen Kapitalismus nötig: Staatliche Unterstützungsmaßnahmen sind nämlich nicht nur für den internen Aufstieg dieser Unternehmen wichtig, sondern auch für ihre grenzüberschreitenden Aktivitäten. Hier müssen Konzepte der Vergleichenden Politischen Ökonomie mit jenen der Internationalen Politischen Ökonomie ergänzt werden (Nölke 2011a).

## 3. Unterstützung multinationaler Unternehmen durch staatliche Stellen in der Internationalen Politik

Die enge Zusammenarbeit zwischen multinationalen Unternehmen und staatlichen Stellen in großen Schwellenländern beschränkt sich nicht auf Maßnahmen zur Förderung des Unternehmenswachstums durch nationale Institutionen. Flankiert werden diese Maßnahmen durch die Kooperation in der grenzüberschreitenden Politik. Im Vordergrund stehen dabei nachfolgend Aktivitäten, die direkt der Markt- bzw. Ressourcenerschließung für diese Unternehmen dienen (transnationale Investitionsförderung, Zugang zu Naturressourcen, Schaffung regionaler Märkte), bevor ich mich mit Aktivitäten beschäftige, die eher indirekt der Sicherung eines expansionsfreundlichen Umfelds dienen (Aushandlung globaler Wirtschaftsnormen, selektive Implementation solcher Normen).

### Förderung transnationaler Investitionen

Ein Grenzbereich zwischen nationalen Maßnahmen zur Unternehmensförderung und jenen der transnationalen Politik, wie auch zwischen Analysen der Politikwissenschaft und jenen der Internationalen Betriebswirtschaftslehre, sind Programme zur Förderung ausländischer Direktinvestitionen (vgl. Buckley et al. 2010, S. 252-272, Mirza et al. 2011, S. 30-32). Unterscheiden kann man hier zum einen eher indirekte Maßnahmen, bei denen es

nicht notwendigerweise in erster Linie um die Förderung ausländischer Direktinvestitionen geht. Dazu gehören verschiedene Aspekte von generellen wirtschaftlichen Liberalisierungsprogrammen, etwa die Abschaffung von Zahlungsverkehrskontrollen. Zum anderen findet man auch eine Vielzahl von Maßnahmen, die direkt auf die Stimulierung von Direktinvestitionen abzielen, neben den oben bereits genannten brasilianischen Subventionsmaßnahmen auch Steuernachlässe oder Investitionsversicherungen sowie die Schaffung von Agenturen zur Förderung solcher Investitionen und die Erleichterung von Regimen zur Genehmigung ausländischer Direktinvestitionen. Die entsprechenden Erleichterungsmaßnahmen im Rahmen der Liberalisierung der indischen Wirtschaft sahen beispielsweise die Lockerung von Restriktionen in Bezug auf die Sektoren, Zielländer oder die Anteilsgröße vor (*Taylor/Nölke* 2010, S. 157). Eine Besonderheit der Situation von multinationalen Unternehmen aus großen Schwellenländern (insbesondere den BRICs: Brasilien, Russland, Indien und China) ist das vergleichsweise große Gewicht, das deren Regierungen bei entsprechenden Verhandlungen in die Waagschale werfen können (*van Tulder* 2010, S. 63-65). Im Gegensatz zu kleineren Schwellenländern bzw. Entwicklungsländern können diese Regierungen daher Regime zur Genehmigung ausländischer Direktinvestitionen gestalten, die für ihre einheimischen Unternehmen sehr attraktiv sind, also einen einfachen Zugang zu Gastländern und die Schaffung von Zutrittsbarrieren für multinationale Unternehmen aus der Triade zu den eigenen BRIC-Heimatmärkten einschließen.

### Gemeinsames Vorgehen bei der transnationalen Erschließung von Ressourcenvorkommen

Eine besonders intensive Form der Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und den großen Unternehmen aus Schwellenländern finden wir in Bereichen der natürlichen Ressourcenvorkommen. Diese Vorkommen werden traditionell viel stärker durch staatliche Aktivitäten erfasst als viele andere Wirtschaftssektoren, ihre Ausbeutung unterliegt oft nicht nur wirtschaftlichen, sondern auch politischen Prärogativen. Dementsprechend nutzen Unternehmen aus Schwellenländern hier ihre traditionell enge Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen, um Zugang zu Ressourcenvorkommen in anderen Ländern zu erreichen (*Goldstein* 2007, S. 105-116, *ten Brink* 2011, S. 7-9, 12-14). Ganz besonders prominent ist dieser Befund für den Fall Chinas, da die chinesische Regierung regelmäßig ihre Diplomatie für den Zugang chinesischer Unternehmen zu Ressourcenvorkommen einsetzt, beispielsweise im Ölsektor, wobei sie auch in jenen Staaten investieren, die von westlichen Regierungen geächtet werden. Zu den typischen Instrumenten gehört hier auch der Einsatz der Mittelbindung für Entwicklungszusammenarbeit, das heißt die Auflage, dass staatliche Finanztransfers für den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen des Geberlandes, also zum Beispiel von chinesischen Unternehmen verwendet werden bzw. diese Unternehmen einen Zugang zum Markt des Gastlandes erhalten müssen (*Buckley* et al. 2010, S. 289). Eine ähnlich prominente Rolle spielt die enge Zusammenarbeit von staatlichen Stellen und Öl- bzw. Gasunternehmen im Falle Russlands (*Grätz* 2012).

## Aushandlung von bilateralen und regionalen Handels- und Investitionsabkommen

Multinationale Unternehmen gehören zu den wichtigsten Triebkräften der Etablierung von bi- und multilateralen Handels- und Investitionsabkommen sowie von Doppelbesteuerungsabkommen. Solche Abkommen erleichtern nicht nur den grenzüberschreitenden Marktzugang, sondern auch die transnationale Integration von Unternehmen in globale Wertschöpfungsketten, insbesondere wenn diese mit Elementen tiefer Integration, also dem Abbau von „behind-the-border“-Barrieren verbunden sind (Claar/Nölke 2012). Während der Prozess der Handelsliberalisierung auf globaler Ebene seit Jahren stagniert – nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Positionen der Regierungen innerhalb und außerhalb der Triade in Bezug auf solche Themen der tiefen Integration wie den Schutz intellektueller Eigentumsrechte oder Wettbewerbspolitik – blüht die Aushandlung bilateraler und regionaler Handels- und Investitionsabkommen. Multinationale Unternehmen aus Schwellenländern sind auf diese Abkommen ganz besonders angewiesen, da ihre eigenen Binnenmärkte weniger tief sind als jene der Europäischen Union oder der USA. Die enge Zusammenarbeit dieser Unternehmen mit ihren Regierungen zielt nun darauf ab, bei der Aushandlung von Abkommen mit den Ökonomien der Triade keine Wettbewerbsvorteile zu verlieren (etwa in Bezug auf die Einhaltung von Arbeitsnormen oder die Durchsetzung intellektueller Eigentumsrechte) und gleichzeitig durch Süd-Süd-Kooperation, insbesondere in ihrer Herkunftsregion, größere Binnenmärkte zu schaffen, etwa in Form des Mercosur in Lateinamerika als Heimatmarkt brasilianischer Multis (Flynn 2007). Diese Vorgehensweise ist allerdings ebenfalls nicht kontrovers, insofern nun brasilianische Unternehmen – oder auch der mexikanische Telekommunikationskonzern América Móvil – mitunter eine US-amerikanischen Unternehmen vergleichbare Dominanz in den Ökonomien kleinerer lateinamerikanischer Staaten ausüben (Clifton et al. 2007, S. 17).

## Vertretung der Präferenzen von einheimischen Unternehmen in internationalen Institutionen

Die Diskussion staatlicher Maßnahmen zur Unterstützung des Aufstiegs von Unternehmen in großen Schwellenländern hat bereits deutlich gemacht, dass viele dieser Maßnahmen sich potentiell im Konflikt mit den heute (noch) liberal dominierten Institutionen der globalen Wirtschaftsregulierung befinden (vgl. auch Nölke/Taylor 2010, S. 170-173, Nölke 2011b, S. 283-287). Zu solchen potentiellen Konflikten gehören die Regeln über geistige Eigentumsrechte, wie sie im Abkommen zu „Trade Related International Property Rights“ (TRIPS) der WTO niedergelegt sind. Sie betreffen auch den Versuch einiger westlichen Industrieländer, die WTO oder auch die „International Labour Organization“ dazu zu benutzen, Arbeits- und Sozialrechte in diesen Ländern zu verankern, nicht zuletzt, um die Wettbewerbsvorteile der Unternehmen aus diesen Ländern zu schmälern. Auch aufgrund der engen Kooperation zwischen Staat und Großunternehmen sowie der Größe der betroffenen Ökonomien haben es die großen Schwellenländer vermocht, in diesen Institutionen weitere Liberalisierungsschritte bzw. die Durchsetzung der Position der westlichen Industrieländer in den entsprechenden internationalen Institutionen in den letzten Jahren zu verhindern (van Tulder 2010, S. 68).

Auffällig ist bei näherer Betrachtung des Verhaltens der Unternehmen aus großen Schwellenländern, dass diese allgemein weniger selbständig transnationale politische Aktivitäten entfalten, im Vergleich zu multinationalen Unternehmen aus den USA und der EU. Während Letztere häufig eigenständig als Lobbyisten auf den entsprechenden internationalen Konferenzen auftreten oder mit anderen Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen Formen der transnationalen privaten Selbstregulierung entwickeln, verlassen sich die multinationalen Unternehmen aus Schwellenländern tendenziell eher auf die Vertretung ihrer Interessen durch die jeweiligen Regierungen (Nölke 2011b, S. 280-282). Eine gewichtige Ausnahme von dieser Regel betrifft das Engagement brasilianischer Unternehmen im Bereich der Corporate Social Responsibility, wo diese ähnlich aktiv sind wie viele Unternehmen aus der Triade. Insofern allerdings die Regelwerke der Corporate Social Responsibility nur einen kleinen Teil der Unternehmen in Schwellenländern treffen und hier zumindest mit der Regierung Lula eine weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich der Ausgestaltung dieser Normen vorlag, bestätigt auch diese Ausnahme die Regel.

### Unterstützung durch wenig stringente Implementation globaler Normen

In anderen Politikfeldern werden die unterschiedlichen Präferenzen weniger im Rahmen offener Konfrontationen ausgetragen, als vielmehr durch selektive Implementationen. Dieser Befund gilt bereits für die mitunter nachlässige Umsetzung des TRIPS-Abkommens, aber beispielsweise auch für die OECD-Richtlinien im Bereich Corporate Governance, deren Ausrichtung auf den Schutz von Minderheitsaktionären und institutionellen Investoren den oben genannten Praktiken der Unternehmen aus großen Schwellenländern häufig widerspricht. Da diese OECD-Richtlinien jedoch aufgrund ihres Empfehlungscharakters nicht durchgesetzt werden können, werden die entsprechenden Interessengegensätze vor allem durch Nichtimplementation dieser Normen gelöst. Gleiches gilt für die Rechnungslegungsstandards des International Accounting Standards Board, die in erster Linie den Transparenzanforderungen von westlichen Investoren auf den internationalen Kapitalmärkten Rechnung tragen. Diese Standards werden nicht grundsätzlich in Frage gestellt, sondern sogar in nationale Regelwerke übernommen, ohne aber ihre Durchsetzung auf Unternehmensebene sehr stringent zu prüfen. Ein drittes Feld betrifft die Umsetzung der Normen der Welthandelsorganisation, etwa in Bezug auf die Subventionierung von Unternehmen durch staatliche Entwicklungsbanken wie die brasilianische BNDES, was im Fall der Finanzierung von Entwicklungskosten von Embraer wegen des Vorwurfes unfairer Konkurrenz zu Bombardier schließlich zu einem Handelskonflikt mit Kanada geführt hat (Flynn 2007, S.19).

## 4. Zusammenfassung und Implikationen

Dieser Beitrag legt nahe, dass bisherige westlich-liberale Irritationen über Staatsunternehmen aus „emerging markets“ wie etwa Gazprom nur die Spitze des Eisbergs darstellen, insofern in den großen Schwellenländern auch jenseits formell staatlicher Eigentumsstrukturen eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen Großunternehmen und staatlichen Stellen stattfindet. Eine Vielzahl von politischen Weichenstellungen, sowohl in der nationalen Regulierung als auch in der internationalen Kooperation, zielt darauf ab, den Wachstumsprozess staatsnaher Firmen nachhaltig zu unterstützen. Diese unternehmens-

freundliche Politik hat erheblich zu der starken Expansion dieser Unternehmen während der vergangenen beiden Dekaden beigetragen, und damit zur wirtschaftlichen Entwicklung der großen Schwellenländer, die in hohem Maße von Großunternehmen getragen wurde (vgl. den Beitrag von *May* und *Nölke* in diesem Themenschwerpunkt). Allerdings sollte auch nicht verschwiegen werden, dass die entsprechenden staatlichen Maßnahmen andere gesellschaftliche Gruppen auch benachteiligen können, etwa durch hohe Konsumentenpreise aufgrund einer konzentrationstoleranten Wettbewerbspolitik. Hinzu kommt die starke Ballung ökonomischer und politischer Macht, die sich aus der Kollusion von staatlichen Repräsentanten und Unternehmenslenkern ergibt und damit die Gestaltungschancen Dritter verringert.

Auch die internationale Politik könnte mittelfristig von Spannungen beeinträchtigt werden, die sich aus dem Aufstieg multinationaler Unternehmen aus Schwellenländern ergeben. Ansatzweise erkennbar sind diese Spannungen bereits im Rohstoffsektor, etwa in Bezug auf die Aktivitäten chinesischer Unternehmen in Afrika. Eine Fortsetzung bzw. Steigerung der Übernahmeaktivitäten in den Ökonomien der Triade könnte zudem jene Befürchtungen wiederbeleben, die hinter der Schutzgesetzgebung gegenüber Staatsfonds standen, etwa in Bezug auf den Schutz von Technologien und geistigen Eigentumsrechten. Andere Irritationen könnten sich schließlich aus den Auswirkungen dieser Übernahmen auf die Arbeitsbeziehungen in diesen Unternehmen ergeben, insofern Übernahmen nicht nur dazu führen können, dass Unternehmen in der Triade geschlossen (und Technologien in die Unternehmenszentralen transferiert) werden, sondern sich auch Spannungsverhältnisse zwischen einer staatlich gestützten Niedriglohnstrategie und den mitunter anspruchsvollen Institutionen der industriellen Beziehungen in der Triade aufbauen können (vgl. *Nölke/Taylor* 2011, S. 322-325, *Taylor/Nölke* 2010, S. 147, 163-165). Konflikte für die internationale Politik können sich schließlich auch aus den unterschiedlichen Präferenzen in Bezug auf globale Institutionen der Wirtschaftsregulierung ergeben, etwa in Bezug auf geistige Eigentumsrechte oder Wettbewerbspolitik. Bei einer weiteren Zunahme des ökonomischen und politischen Gewichts der Schwellenländer könnten deren Unternehmen und Regierungen dazu übergehen, westlich-liberal geprägte Normen offen herauszufordern, anstatt diese nur durch selektive Implementation zu unterlaufen (vgl. den Beitrag von *McNally* in diesem Themenschwerpunkt).

Ob das Konfliktpotential dieser unterschiedlichen institutionellen Präferenzen von Großunternehmen innerhalb und außerhalb der Triade offen ausbricht, wird nicht zuletzt von der zukünftigen Form der Integration multinationaler Unternehmen aus Schwellenländern in globale Wertschöpfungsketten abhängen: In jenem Maß, in dem diese Unternehmen auch höherwertige Stufen der Kette abdecken, besteht die Möglichkeit, dass sie ebenfalls Wert auf den strengen Schutz geistiger Eigentumsrechte legen oder auf die globalen Finanzmärkte zur Finanzierung von technologieintensiven Investitionen angewiesen sind – und insofern die Interessengegensätze zwischen „Staatskapitalisten“ und liberal-westlichen Kapitalisten mittelfristig reduziert werden (*Taylor/Nölke* 2010, S. 166). Eine Kritik der engen Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und multinationalen Unternehmen in Schwellenländern sollte sich aus westlicher Perspektive allerdings ohnehin verbieten: Ganz abgesehen davon, dass im Kontext der Finanzkrise viele westliche Unternehmen nur durch massive staatliche Stützungsmaßnahmen überlebt haben, stand schließlich auch beim wirtschaftlichen Aufstieg Deutschlands, Japans und der USA im 19./20. Jahrhundert der Staatskapitalismus Pate (*Wooldridge* 2012, vgl. auch den Beitrag von *ten Brink/Nölke* zu diesem Themenschwerpunkt). Ein genauerer Vergleich der verschiedenen

Formen und Wellen des Staatskapitalismus dürfte daher ein interessantes Feld für zukünftige Forschung darstellen.

## Anmerkung

- 1 Ich danke Heather Taylor für die langjährige Zusammenarbeit und die vielfältige Inspirationen zu diesem Forschungsthema. Dieser Beitrag entwickelt Argumente weiter, die zunächst in *Nölke/Taylor* (2010), *Taylor/Nölke* (2010) und in *Nölke* (2011b) skizziert wurden, er beruht auf Forschung, die durch die COST Action IS905 „Emergence of Southern Multinationals and their Impact on Europe“ unterstützt wird.

## Literatur

- Abu-El-Haj, Jawdat*, 2007: From Interdependence to Neo-Mercantilism: Brazilian Capitalism in the Age of Globalization, in: *Latin American Perspectives* 34 (5), S. 92-114.
- Brennan, Louis* (Hrsg.), 2011: *The Emergence of Southern Multinationals: Their Impact on Europe*, Houndmills/New York: Palgrave Macmillan.
- Buckley, Peter J./Clegg, Jeremy L./Cross, Adam R./Voss, Hinrich*, 2010: What Can Emerging Markets Learn from the Outward Direct Investment Policies of Advanced Countries?, in: *Sauvant, Karl/McAllister, Geraldine mit Manfred Maschek* (Hrsg.), *Foreign Direct Investments from Emerging Markets*, Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, S. 243-276.
- Claar, Simone/Nölke, Andreas* (Hrsg.), 2012: Tiefe Integration in den Nord-Süd-Beziehungen (Themenheft), *Journal für Entwicklungspolitik* 28 (2).
- Clifton, Judith/Comin, Francisco/Diaz Fuentes, Daniel*, 2007: Transforming Network Services in Europe and the Americas: From Ugly Ducklings to Swans? In: *Judith Clifton/Francisco Comin/Daniel Diaz Fuentes* (Hrsg.), *Transforming Public Enterprises in Europe and North America*, Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, S. 3-15.
- Dunning, John H.*, 1986: The Investment Development Cycle and Third World Multinationals, in: *Khan, Khushi M.* (Hrsg.), *Multinationals of the South: New Actors in the International Economy*, Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, S. 15-47.
- Fan, Peile*, 2011: Innovation, Globalization, and Catch-up of Latecomers: Cases of Chinese Telecom Firms, in: *Environment and Planning A* 43, S. 830-849.
- FAZ 2009: Inder als Käufer deutscher Mittelständler wichtiger, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1.1.
- FAZ 2012a: Chinesen nutzen Krise zur Schnäppchenjagd, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. 8.
- FAZ 2012b: Indisches Gericht weist Bayer ab: Pharmakonzern wehrt sich gegen Patentverletzungen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.9., S. 17.
- Flynn, Matthew*, 2007: Between Subimperialism and Globalization: A Case Study on the Internationalization of Brazilian Capital, in: *Latin American Perspectives* 34 (6), S. 9-27.
- Giersberg, Georg*, 2012: Deutschland bleibt großer Exporteur von Unternehmen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.7. S. 12.
- Goldstein, Andrea*, 2007: *Multinational Companies from Emerging Economies*, Houndmills/New York: Palgrave Macmillan.
- Grätz, Jonas*, 2012: „Russland“ als globaler Wirtschaftsakteur: Handlungsressourcen und Strategien der Öl- und Gaskonzerne, Doktorarbeit, Frankfurt: Goethe Universität.
- Jackson, Gregory/Deeg, Richard*, 2006: How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity, MPIfG Discussion Paper 06/02. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Jost, Thomas*, 2012: Much ado about noting? State-controlled entities and the change in German investment law, *Columbia FDI Perspectives* No. 71, June 4.
- Hall, Peter/Soskice, David*, 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism, in: *Hall, Peter/Soskice, David* (Hrsg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: University Press, S. 1-68.

- Hassel, Anke/Lütz, Susanne*, 2010: Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates, in: *dms – der moderne staat*, Heft 2/2010, S. 251-271.
- Mathews, John A.*, 2002: Competitive Advantages of the Latecomer Firm: A Resource-Based Account of Industrial Catch-Up Strategies, *Asia Pacific Journal of Management* 19, S. 467-488.
- Mirza, Hafiz/Giroud, Axèle/Wee, Kee Hwee*, 2011: The Rise of TNCs from the South, in: *Brennan, Louis* (Hrsg.), 2011: The Emergence of Southern Multinationals: Their Impact on Europe, Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, S. 13-41.
- Musacchio, Aldo/Lazzarini, Sergio G.*, 2012: Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance, <http://ssrn.com/abstract=2070942>.
- Nölke, Andreas*, 2011a: Transnational Economic Order and National Economic Institutions. Comparative Capitalism Meets International Political Economy, MPIfG Working Paper 11/3, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Nölke, Andreas*, 2011b: Non-triad Multinational Enterprises and Global Economic Institutions, in: *Dag Harald Claes/Carl Henrik Knutsen* (Hrsg.), *Governing the Global Economy. Politics, Institutions, and Economic Development*, London/New York: Routledge, S. 277-291.
- Nölke, Andreas/Taylor, Heather*, 2010: Non-triad Multinationals and Global Governance: Still a North-South Conflict?, in: *Ougaard, Morten/ Leander, Anna* (Hrsg.), *Business and Global Governance*, London/New York: Routledge, S. 156-177.
- Nölke, Andreas/Taylor, Heather*, 2011: Indian Multinationals, Comparative Capitalism and Implications for Global and Host Country Economic Institutions, in: *Brennan, Louis* (Hrsg.), *The Emergence of Southern Multinationals: Their Impact on Europe*, Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, S. 317-330.
- Phillips, Nicola*, 2004: The Southern Cone Model: The Political Economy of Regional Capitalist Development in Latin America, London/New York: Routledge.
- Ramamurti, Ravi*, 2008: What Have We Learned about Emerging-Market MNEs?, Paper Prepared for Conference on Emerging Market Multinationals: Outward FDI from Emerging and Developing Economies, 9-10 October 2008, Copenhagen: Copenhagen Business School.
- Sauvant, Karl/McAllister, Geraldine/Maschek, Manfred* (Hrsg.), 2010: Foreign Direct Investments from Emerging Markets, Houndmills/New York: Palgrave Macmillan.
- Seiser, Michaela*, 2012: Europa droht bei Patenten die Schlusslaterne, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.9., S. 15.
- Taylor, Heather/Nölke, Andreas*, 2010: Global Players from India: A Political Economy Perspective, in: *Sauvant, Karl/McAllister, Geraldine/Maschek, Manfred* (Hrsg.), *Foreign Direct Investments from Emerging Markets*, Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, S. 145-171.
- ten Brink, Tobias*, 2011: Kooperation oder Konfrontation? Der Aufstieg Chinas in der globalen politischen Ökonomie, MPIfG Working Paper 11 /7, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- van Tulder, Rob*, 2010: Toward a Renewed Stages Theory for BRIC Multinational Enterprises? A Home Country Bargaining Approach, in: *Sauvant, Karl/McAllister, Geraldine Maschek, Manfred* (Hrsg.), *Foreign Direct Investments from Emerging Markets*, Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, S. 61-74.
- UNCTAD* 2010: *World Investment Report 2010*, New York: United Nations Conference on Trade and Development.
- Wells, Louis T.*, 1983: *Third World Multinationals: The Rise of Foreign Investment from Developing Countries*, Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Wooldridge, Adrian*, 2012: The Visible Hand, in: *The Economist* (Special Report State Capitalism), 21.1., S. 1-3.

#### *Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Andreas Nölke, Goethe-Universität Frankfurt am Main, FB 03: Gesellschaftswissenschaften, Institut für Politikwissenschaft, Grüneburgplatz 1, 66323 Frankfurt/Main  
E-Mail: [a.noelke@soz.uni-frankfurt.de](mailto:a.noelke@soz.uni-frankfurt.de)



Tobias ten Brink

## Wirtschaftsregulierung in China

### Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Steuerungskapazitäten in einem nicht-liberalen Kapitalismus

#### Zusammenfassung

Im Unterschied zu vielen OECD-Ländern, in denen die Handlungsfähigkeit des Staates zu erschöpfen droht, erscheint der chinesische Staat erstaunlich flexibel, ökonomisch potent und politisch handlungsfähig. Wie realistisch ist diese Annahme? Zur Beantwortung dieser Frage werden wesentliche Dimensionen der Wirtschaftsregulierung in China untersucht, die diese im Zuge der kapitalistischen Modernisierung des Landes angenommen hat. Es wird dabei der Wandel der wirtschaftspolitischen Intervention mit einem Augenmerk auf die zentralstaatlichen Institutionen historisch rekonstruiert. Tatsächlich lässt sich dabei seit den 1990ern eine Zunahme der zentralstaatlichen Steuerungskapazitäten nachweisen. Sie gründet nicht zuletzt auf originären Grundlagen wie staatszentrierten Leitbildern, eigentümlichen Innovationspolitiken im „Schatten“ der Hierarchie und dem fortwährenden Gewicht der Kommunistischen Partei. Insgesamt ist jedoch keine allumfassende Kontrollmacht festzustellen. Es existieren eine Reihe von Grenzen der politischen Steuerung im wettbewerbsgetriebenen System der „staatskapitalistischen“ Regulierung.

*Schlagnote:* Vergleichende Politische Ökonomie, Wirtschaftsregulierung, China, politische Steuerung

#### Abstract

*Economic Regulation in China. Opportunities and Limits on State Steering Capacities in a Non-Liberal Variety of Capitalism*

The influence and power of some OECD states is under threat but China appears to remain astonishingly flexible, economically potent, and politically strong. How accurate is this view? To answer this question, major aspects of Chinese economic regulation that were adopted in the country's progress towards capitalist modernization are examined. The analysis requires a historical reconstruction of how China changed the way it intervenes economically and politically, especially with regard to the institutions of the central state. Such a reconstruction reveals that, since the 1990s, the central state has indeed increased its steering capacities. These capacities have a distinctive basis that includes acceptance of a state-centered approach, idiosyncratic innovation policies taking place in the "shadow" of the state's hierarchy, and the ongoing influence of the communist party. An all-embracing controlling power is, however, not detectable. What does exist in China's competition-driven system of "state-capitalist" regulation, is a set of limits on the state's capacity to govern.

*Key words:* Comparative Political Economy, economic regulation, China, state policies

## 1. Einleitung

Nachdem in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise der nationale Staat in allen großen OECD-Ländern eine vorhersehbare Renaissance feierte, drohen nunmehr selbst starke Nationalstaaten vor dem Hintergrund einer zunehmenden Staatsverschuldung und ange-

sichts erneut drohender Konjunkturreinbrüche an das Ende ihrer Interventionsmöglichkeiten zu gelangen. Schenkt man westlichen Medienberichten Glauben, nimmt die Entwicklung in China einen anderen Verlauf: Der chinesische Parteistaat erweist sich als erstaunlich flexibel, ökonomisch potent und politisch handlungsfähig. In der Tat finden sich Anhaltspunkte für die enormen politischen Steuerungskapazitäten in China auch in einschlägigen wissenschaftlichen Abhandlungen der Chinaforschung. Die Partei- und Staatselite wird hier als pragmatisch-vorausschauende Kraft verstanden, die als Triebkraft der Modernisierung agiert. Sie lernte gewissermaßen, die Entwicklung von Märkten zu fördern und im Einklang mit ihnen zu agieren (vgl. *Heilmann/Perry* 2011; *Naughton* 2011; *Yang* 2004; *Zheng* 2010). Der Aufstieg des chinesischen „Staatskapitalismus“ sowie anderer staatlich durchdrungener Marktökonomien in Schwellenländern bringt damit nicht zuletzt die liberale Vorstellung, der zufolge ein schlanker Staat am besten zur ökonomischen Effizienzsteigerung geeignet ist, in ernsthafte Erklärungsnot (vgl. exemplarisch: *Economist* 2012; *Bremmer* 2010: S. 129-145).

In diesem Beitrag sollen folgende Fragen beantwortet werden: Einerseits die Frage nach der grundlegenden Struktur der Staatskontrolle und -intervention in der Wirtschaft bzw. den Spezifika der Wirtschaftsregulierung in China. Im Anschluss an die Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen Chinaforschung und entgegen landläufiger Mystifizierungen der Volksrepublik, die das Land als monolithischen Einheitsstaat behandeln, in dem die Fäden im Zentralkomitee der herrschenden Partei zusammenlaufen, sollen wesentliche Merkmale der Wirtschaftsregulierung und Möglichkeiten bzw. Grenzen staatlicher Steuerungskapazitäten herausgearbeitet werden. Andererseits soll in Ansätzen eine Antwort auf die Frage nach der Effizienz der Wirtschaftsregulierung gegeben werden, da den chinesischen Machteliten in jüngster Zeit eine gewissermaßen meisterliche Beherrschung von Regierungstechnologien attestiert wird (*Anderson* 2010; *Cai* 2010).

Die politische Ökonomie Chinas wird im Folgenden – aufbauend auf der neueren Vergleichenden und Internationalen Politischen Ökonomie – als eine Variante des staatlich-durchdrungenen Kapitalismus gefasst.<sup>1</sup> Wie eine wachsende Forschungsliteratur plausibilisiert, greift ein Bezug auf die offizielle Losung der Kommunistischen Partei (KPCh), die das Land zur „sozialistischen Marktwirtschaft“ erklärt hat und die Fortexistenz umfassender nicht-kapitalistischer Beziehungen behauptet, zu kurz (vgl. *Chu* 2010; *Kennedy* 2011; *McNally* 2007; *Nee/Opper* 2007; *May/Nölke/ten Brink* 2013; *Redding/Witt* 2007; *ten Brink* 2012a). Typische Triebkräfte des Kapitalismus wie ein end- und maßloser Akkumulationsimperativ und damit das weitgehende Fehlen qualitativer, sozial-ökologischer Kriterien des Wachstums, Wettbewerbsprinzipien, zweckrationale Nützlichkeitsabwägungen sowie ausgeprägte soziale Gegensätze haben die chinesische Wirtschaft zu einem Mekka des globalen Kapitalismus gemacht, ohne dass diese jedoch dieselbe institutionelle Architektur wie etwa liberale oder koordinierte Marktökonomien aufweist. Die Parteistaatsideologie und -praxis hat sich in den letzten Jahrzehnten transformiert. Der Begriff des Sozialismus steht nunmehr vor allem anderen für eine gelingende wirtschaftliche Modernisierung und pragmatische, experimentierfreudige Handlungsorientierungen. Während ältere maoistische Vorstellungen nur noch ein randständiges Dasein fristen, orientieren sich die Partei- bzw. Staatsapparate an makroökonomischen Erfolgsparametern (*Shambaugh* 2009; *Yang* 2004). Die restrukturierten staatlichen Institutionen Chinas setzen den Marktverkehr mittlerweile als fundamentale Grundlage der Sozialordnung voraus.

Hinsichtlich der genannten Fragestellungen lassen sich folgende Thesen formulieren:

1. Der chinesische Parteistaat zieht sich gegenüber den Liberalisierungs- und Vermarktlichungstendenzen nicht zurück, sondern trug und trägt zur Konstituierung einer neuartigen Form des staatlich durchdrungenen Kapitalismus bei.
2. Die Wirtschaftsregulierung der Volksrepublik ist durch eine Mischung aus sowohl in OECD-Ökonomien bekannten Formen staatlicher Regulierung als auch eigentümlichen Methoden der (Partei-)Staatsintervention gekennzeichnet.
3. Nach Kriterien der ökonomischen Effizienzsteigerung stellt China einen erfolgreichen Fall der umfassenden wirtschaftspolitischen Regulierung dar.
4. Zugleich konstituieren die kapitalistische Entwicklung in China, die regionalen Entwicklungsunterschiede des Landes und die multiskalar artikulierten Staatsapparate kein konfliktfreies soziales Gebilde. Es können Grenzen der politischen Steuerungskapazitäten identifiziert werden.

Um diese Thesen zu überprüfen, werden in Abschnitt 2 erst einmal Überlegungen zur kapitalistischen Transformation der Volksrepublik vorgestellt. Daraufhin wird in Abschnitt 3 der historische Wandel der wirtschaftspolitischen Intervention mit einem Augenmerk auf die zentralstaatlichen Institutionen in groben Zügen rekonstruiert (3.). Während die Zentralregierung in der ersten Phase der Reformen in den 1980ern im Zuge der Marktexpansion und der Dezentralisierung des politischen Systems an Macht einbüßte, konnte sie in der zweiten Phase ab den 1990ern umfangreiche Rezentralisierungsmaßnahmen realisieren. Auch wenn diese Restrukturierungen vorwiegend als kriseninduzierte Reaktionen auf die Herausforderungen der Vermarktlichung und der Dezentralisierung gelten können, brachten sie einen unternehmerischen Wettbewerbsstaat mit umfassenden makro-ökonomischen Steuerungskapazitäten hervor (3.1). Dass letzterer originäre Grundlagen besitzt, lässt sich an der Rolle staatszentrierter Leitbilder, eigentümlicher Innovationspolitiken im „Schatten“ der Hierarchie und des fortwährenden Gewichtes der KPCh aufzeigen (3.2 und 3.3). Die Zunahme der zentralstaatlichen Steuerungskapazitäten läuft jedoch, wie Abschnitt 4 nahelegt, keinesfalls auf eine allumfassende Kontrollmacht hinaus. Es lassen sich eine Reihe widersprüchlicher Entwicklungstendenzen des wettbewerbsgetriebenen Systems Chinas nachweisen.

## 2. Partei-Staat und Wirtschaft im chinesischen Kapitalismus

In der Volksrepublik lässt sich eine besondere Form des modernen Staates nachweisen – der Partei-Staat. Im Unterschied zu Vorstellungen eines monolithischen Einheitsstaates zeichnet sich die Volksrepublik durch eine bemerkenswerte Kombination zentraler und dezentraler Macht aus: Ein durch kapitalistische Triebkräfte geprägtes Beziehungsgefüge verschiedener vertikaler sowie horizontaler politischer Entscheidungsstrukturen ist entstanden.<sup>2</sup> Wie noch zu zeigen sein wird, hat dieses die Form eines fragmentierten Mehrebenensystems angenommen, in dem zuweilen eine Entscheidungsanarchie herrscht.

„Wirtschaft“, „Staat“ und „Partei“ bilden in China ein interdependentes Geflecht. Empirischen Untersuchungen zufolge liefen die Transformationsprozesse auf enge Interessenskoalitionen und Allianzen zwischen ökonomischen und politischen Eliten hinaus, auch und gerade auf den subnationalen Ebenen der Provinzen, Städte und Kreise (*Dickson* 2003; *Tsai* 2007). Aus der Restrukturierung des Unternehmenssektors folgte keineswegs der sukzessive Übergang in eine liberale Marktwirtschaft und in eine klare Separierung

von „Politik“ und „Ökonomie“. Zwar wich die in der ersten Phase der Reform vorherrschende Praxis der informellen Privatisierung von Unternehmen ab den 1990ern formellen Privatisierungen, doch setzte dies nicht die nahezu symbiotischen Beziehungen zwischen Staat, Partei und Unternehmen außer Kraft (ten Brink 2012a).<sup>3</sup> In China treten staatliche Akteure darüber hinaus selbst als Unternehmer in Erscheinung. Das Staatseigentum stellt dann keine Negation kapitalistischer Mechanismen dar, sondern kann als eine unter mehreren Formen der partikularen Verfügung über ökonomische und politische Macht fungieren. Konkurrenzimperative werden in diesem Fall unmittelbar internalisiert. Hierfür gilt es die Gewohnheit, allein den „Privat“-Unternehmer als kapitalistischen Akteur zu identifizieren, in Frage zu stellen. Denn nicht lediglich Individuen oder eine aus mehreren Personen zusammengesetzte Kapitalgesellschaft, sondern auch staatliche Instanzen können als exklusiver, kontrollierender Eigentümer fungieren.<sup>4</sup>

Es war nicht allein die zunehmende in- wie ausländische privatunternehmerische Tätigkeit, die die chinesische Gesellschaft seit den 1980ern dynamisierte. Die staatlichen Institutionen selbst wurden zum Vermittler von Ökonomisierungsdruck. Staatsapparate und große Teile der KPCh unterstützen den Erfolg unternehmerischen Handelns mittlerweile auch offiziell nachdrücklich – die Parteimitgliedschaft für Unternehmer ist seit 2003 zulässig und es ist ein Eigentumsrecht in Kraft getreten, das privatem und staatlichem Eigentum formal denselben Schutz garantiert. Die staatlichen Instanzen auf allen Ebenen sind daran interessiert, die Rahmenbedingungen zu fördern, in denen sowohl der marktorientierte „Staatskapitalist“ (z.B. der Manager eines staatseigenen Unternehmens) als auch der private „Entrepreneur“ agieren können. Im Unterschied zu Theorien der Markttransformation, die einen Rückzug des Parteistaates gegenüber den Vermarktlichungstendenzen antizipierten (vgl. Nee 1989), trug dieser zu einer neuartigen Form des Kapitalismus bei und muss aus diesem Grund selbst als zentraler Bestandteil des neuen chinesischen Kapitalismus gefasst werden. Das gilt auch für die eng mit den staatlichen Institutionen verknüpften Parteiparate der KPCh, wie folgendes Beispiel illustriert. Der Vorsitzende des Vorzeigeunternehmens Haier, Zhang Ruimin, beantwortete die Frage nach möglichen Konflikten zwischen der betrieblichen Parteipolitik und den Unternehmensinteressen wie folgt: „I appointed myself party secretary of Haier. So I can't have any conflicts with myself, can I?“ (zit. in: McGregor 2010, S. 194).

Allerdings sind die Unternehmen nicht einseitig abhängig von den staatlichen Instanzen. Schließlich hängt die Existenz der Staatsapparate auf unterschiedlichen Regierungsebenen von den erfolgreichen Aktivitäten der Unternehmen ab. Die Staatsapparate befinden sich in einer strukturellen Abhängigkeit von einer gelingenden Akkumulation, weshalb (beinahe) alles unterbunden wird, was die ökonomische Entwicklung gefährden könnte.<sup>5</sup> Besonders ist das für Offizielle der unteren Gebietskörperschaften relevant, deren Karrierepfade direkt an hohe Wachstumsraten geknüpft sind. Doch auch die politische Machtelite insgesamt ist an einer gedeihlichen volkswirtschaftlichen Entwicklung – der Legitimitätsressource des Regimes schlechthin – und einer durchgreifenden nationalen Entwicklung in höchstem Maße interessiert. Zugleich erklärt die hohe Abhängigkeit vom Export und gegenüber internationalen Investitionen die Förderung ausländischer Unternehmen. Die Provinz- oder lokalen Stadtregierungen haben enge Verbindungen mit ausländischen Unternehmen geknüpft.

Um nunmehr einen detaillierteren Blick auf die chinesische Wirtschaftsregulierung und die parteistaatlichen Steuerungskapazitäten werfen zu können, wird den unterschiedlichen *Strategien zur Koordination der Wirtschaftspolitik* Rechnung getragen. Dabei lässt

sich an neueren polit-ökonomischen, staatstheoretischen und wirtschaftssoziologischen Überlegungen anknüpfen (vgl. Block 1994; Fligstein 2001; Jessop 2007). Diese unterscheiden zwischen verschiedenen Governance-Typen: einer marktvermittelten ex post-Koordination, einer hierarchisch verordneten ex ante-Koordination, einer durch Prozesse der Selbstorganisation, vermittelt über Netzwerke, Verhandlung und Deliberation gesteuerten, heterarchischen Koordination sowie einer auf Solidarität und bedingungsloser Verpflichtung aufbauenden Kooperation. Staatliche Machthaber beschränken sich auch in China in der Regel nicht auf das hierarchische Kommando, sondern kombinieren Formen der Governance auf spezifische Weise. Um den Markt zu ordnen und Inkohärenzen zu kompensieren, werden diverse Koordinationsformen zu kombinieren und rejustieren versucht.

Zudem gilt es, diejenigen direkten und indirekten Methoden zu berücksichtigen, mit denen die parteistaatlichen Instanzen die Volkswirtschaft beeinflussen. So kann der Staat in Form von (antizyklischen) *fiskal- und geldpolitischen Maßnahmen* agieren, um volkswirtschaftliche Effekte zu erzielen. Er greift dabei indirekt in die Investitionsentscheidungen der Unternehmen ein, plant nicht in einem strengen Sinne, sondern reguliert. Weiter reicht dagegen die *indikative Planung*: Der Staat verhandelt mit Investoren über Grundlinien des Wachstums und empfiehlt ein wünschenswertes Verhalten der Unternehmen, ohne allerdings grundlegend in die Besitzverhältnisse einzugreifen. Im Unterschied zu dieser Form der Koordination privater und öffentlicher Sektoren ist die *imperative Planung* vollzugsverbindlich; der Staat schreibt bestimmte Verhaltensweisen zwingend vor und greift gegebenenfalls in die Investitionsentscheidungen ein. Um einen Überblick über wirtschaftspolitische Maßnahmen der (Zentral-)Regierung zu erhalten, können ferner marktschaffende, marktordnende und marktbegrenzende Regulierungen differenziert werden. Im nächsten Abschnitt wird der Wandel der Staatlichkeit in China historisch rekonstruiert.

### 3. Zur historischen Transformation des Parteistaates seit den 1980ern

Das Herauswachsen aus der Kommandowirtschaft vollzog sich in der Volksrepublik im Rahmen eines restrukturierten, staatlich regulierten Institutionengeflechts. Dabei hat ein kriseninduzierter Übergang von einer bürokratisch-autoritären Entwicklungsdiktatur des klassischen Maoismus hin zu einer regionalisierten staatskapitalistischen Regulierung stattgefunden. Insgesamt wurden die konkurrenzgetriebenen Kapitalverwertungszwänge dabei stärker als zuvor zur Determinante staatlicher Politik.<sup>6</sup>

Die Reformierung des chinesischen Systems im Gefolge der schweren gesellschaftlichen Krise nach der Kulturrevolution führte zu einer Machtverschiebung in Richtung der lokalen staatlichen Institutionen. In der ersten Reformphase ab 1978 ging die Reichweite des zentralstaatlichen Einflusses zurück. Kommandowirtschaftliche Mechanismen wichen, zuerst im Agrarsektor, Marktmechanismen und diese restrukturierten die Beziehungen zwischen politischen und ökonomischen Akteuren: einem Unternehmenswesen, in das neben staatlichen Unternehmen mehr und mehr auch „öffentliche“ und private Unternehmer traten, wurde der Weg geebnet. Politische Akteure agierten fortan vor allem auf lokaler Ebene direkt unternehmerisch, indem sie (bzw. ihre Familienangehörigen) Unter-

nehmen leiteten oder als Vermittler von Krediten zum Wegbereiter unternehmerischer Aktivität wurden. Im Unterschied zu Schwarzmärkten in anderen Kommandowirtschaften wuchs der marktlich regulierte Bereich derart mit einer hohen Geschwindigkeit aus dem Plan „heraus“ (Naughton 1995). Zu einigen vorteilhaften inländischen institutionellen und sozialstrukturellen Voraussetzungen des Wachstums des Volkseinkommens traten ferner externe Faktoren, zu denen die Investitionen der „patriotischen“ Exilchinesen und, ab den 1990ern, Kapitelverlagerungen aus den größten OECD-Wirtschaften zählten.

Die Tendenz zur Dezentralisierung und Vermarktlichung führte in den 1980ern dazu, dass makro-ökonomische Zielsetzungen vielfach durch sich überschneidende Zuständigkeitsbereiche, korrupte Verwaltungen und divergierende lokale Interessen konterkariert wurden. Zentrale Politikvorgaben wurden uneinheitlich implementiert, es kam zu einem Missverhältnis zwischen zentralen Vorgaben und deren Umsetzung auf der subnationalen Ebene, auf der sich mächtige lokale Wachstumsallianzen zwischen Unternehmen und Staatsorganen bildeten.

Weit davon entfernt, eine stabile Konstellation zu erzeugen, kulminierte die erste Phase der Transformation in einer sozialen Krise, die sich bereits 1988 in einer wirtschaftlichen Destabilisierung ankündigte. Ihren Höhepunkt fand sie in der Tiananmen-Bewegung 1989, die, weit mehr als eine Studentenbewegung, eine ernsthafte Gefahr für die soziale Kohärenz besonders in den urbanen Zentren Chinas markierte. Das „Tiananmen-Intermezzo“ führte zwischen 1989 und 1991 zu konservativen Rollback-Unterfangen, die erst zu Beginn des Jahres 1992 vom Reformflügel der Partei zurückgedrängt werden konnten. Es förderte jedoch letztlich die Entschlossenheit des Regimes, einen Zusammenbruch wie im Ostblock mit allen Mitteln zu verhindern, und ließ zugleich die Einsicht wachsen, den Reformprozess, bei Strafe des Untergangs, mit allen Mitteln weiter vorantreiben zu müssen. Nunmehr wurde der Übergang zu einer Marktwirtschaft zu einem explizit formulierten Ziel der Reformer. Die zweite Reformphase ab den 1990ern war gleichsam von umfassenden Versuchen gekennzeichnet, größere Handlungsspielräume für den Zentralstaat zu schaffen.

Im Folgenden werden relevante Formen der wirtschaftspolitischen Regulierung (3.1.) sowie einige ihrer Eigentümlichkeiten (3.2. und 3.3.) erläutert.

### 3.1. Die Restrukturierung des Parteistaates: Den Herausforderungen der Vermarktlichung gerecht werden

Um den Herausforderungen der zunehmenden Vermarktlichung in einem dezentralisierten politischen System und den Effekten der Öffnungspolitik, d.h. der raschen Zunahme ausländischer Investitionen, gerecht zu werden, sind seit den 1990ern eine ganze Reihe bürokratischer Restrukturierungen mit dem Ziel einer Stärkung des zentralen Regierungsapparates und der Entwicklung eines wirkungsvollen Krisenmanagements vorgenommen worden (vgl. zu einer detaillierten Darstellung: Heilmann 2004; Yang 2004; Saich 2004). Staatliche Institutionen stellten zudem fortwährend grundlegende Infrastrukturen der Akkumulation bereit. Insgesamt wurden die zentralen Staatsapparate gestärkt – mit dem Ergebnis, dass diese die Marktexpansion in den 2000ern in einem größeren Ausmaß im Sinne einer „Regulation-for-Competition“, d.h. auf Marktexpansion und Wettbewerbsförderung zielend, regulieren konnten als das in anderen (Schwellen-)Ländern der Fall war.<sup>7</sup> Es lassen sich dabei Elemente einer Kommerzialisierung und Ökonomisierung der Staatsap-

parate identifizieren, die an Umstrukturierungsmaßnahmen in westlichen Industriegesellschaften erinnern, in denen es in den letzten Jahrzehnten unter der Maßgabe einer internen Rationalisierung zur Übernahme betriebswirtschaftlicher Kosten-Ertrags-Kalküle kam.

Beispielhaft lassen sich die Effekte der Restrukturierung an einem Trend zur *Rezentralisierung der Staatseinnahmen* im Zuge einer Reform des öffentlichen Finanzwesens ablesen, die das Verhältnis zwischen der Zentrale und den lokalen Gebietskörperschaften ab 1993 rejustierte. Nach Jahren der finanziellen Austrocknung des Zentralstaates konnten die zentralen Staatseinnahmen wieder erhöht werden (siehe Tabelle 1). Ende der 1990er verfügte der Zentralstaat wieder über 50% der gesamten Staatseinnahmen – und damit etwa über Mittel zur Konjunkturstimulation, die die Staatsführung im Zuge der Asienkrise ab 1998 und der globalen Krise ab 2008 einsetzte. Das hälftige Verhältnis zwischen Zentrale und lokalen Instanzen bei den Staatseinnahmen stabilisierte sich seitdem.

Tabelle 1: Staatseinnahmen, Zentralregierung und Lokalregierungen

Jahr	Anteil in Prozent	
	Zentralregierung	Lokalregierungen
1980	24,5	75,5
1990	33,8	66,2
1993	22,0	78,0
2000	52,2	47,8
2009	52,4	47,6
2010	51,1	48,9

Quelle: NBS 2011: Tabelle 8-3.

In den späten 1990ern nahm die Anzahl der durch den Zentralstaat verfügbaren Restrukturierungsmaßnahmen weiter zu. Die Asienkrise 1997 und die sozialen Verwerfungen infolge der Privatisierung vieler Staatsunternehmen hatten hierfür einen Anstoß gegeben. Der Hintergrund von wirtschaftlicher Destabilisierung und hiermit in Verbindung stehender staatlicher Korruption ermächtigte die Zentralregierung dazu, neue Restrukturierungsschritte zu wagen – die gleichfalls dem Trend zur Ökonomisierung und Vermarktlichung entsprachen:

- Unter Führung der Administration um Zhu Rongji und Jiang Zemin wurde die Anzahl zentraler Ministerien im Jahr 1998 von 40 auf 29 (und bis heute auf 27) reduziert und ihr Verwaltungsapparat um die Hälfte abgebaut. Besonders traf der Restrukturierungsplan die Nachfolger der industriellen Branchenministerien. Die Ministerien der Kohle, Maschinenbau und Chemie wurden etwa in die „State Economic and Trade Commission“ (SETC) integriert. Das nun auch formell besiegelte Ende des Systems der Branchenministerien unterstützte die chinesische Delegation bei den Verhandlungen zum WTO-Beitritt.<sup>8</sup>
- Im Jahr 2003, nun unter der Regierung um Wen Jiabao und Hu Jintao, kam es zu einer weiteren Restrukturierungswelle. Umgesetzt wurde die alte Idee, eine dem japanischen MITI (heute METI) nachempfundene Behörde zu installieren. Teile der SETC und die „State Development Planning Commission“ wurden fusioniert und bildeten als reorganisierte „National Development and Reform Commission“ (NDRC) nunmehr ein Zentrum der Kontrolle und Organisation industrieller Entwicklung. Zugleich suggerierte der Wegfall des Begriffs „Planning“, dass die NDRC ähnlich wie andere ostasiatische Entwicklungsministerien marktfreundliche Mechanismen in der Indus-

- trienpolitik unterstützt, auch wenn sie weiter Formen der indikativen und, in geringem Ausmaß als früher, der imperativen Planung vornimmt.
- Im Rahmen der Privatisierung zahlreicher, vorwiegend kleiner und mittlerer Staatskonzerne ab 1997 wurden zeitgleich die größten Staatsunternehmen von einer neuen Aufsichts- und Verwaltungskommission für Staatsvermögen erfasst, der „State Asset Supervision and Administration Commission“ (SASAC). Die Kontrolle der SASAC, die keiner klassischen Planbehörde entspricht (an die die Unternehmen Gelder abführen), erstreckt sich v.a. auf die Öl-, Metall-, Strom- und Rüstungsindustrie sowie den Bereich der Telekommunikation. Die SASAC verwaltet die Staatsanteile bzw. hält die Aktienanteile der größten nationalen Konzerne. Im Unterschied zu vergangenen Zeiten wurden die Unternehmen in ihrem operativen Geschäft allerdings auf sich alleine gestellt und dem Wettbewerb anderer Konzerne ausgesetzt. Wichtig ist freilich, dass die staatlichen Institutionen heute nicht allein staatseigene Unternehmen, sondern auch Privatunternehmen fördern – „instead of seeing private firms as rivals with publicly owned enterprises, these firms are now viewed as ‘national’ enterprises: nonstate firms can also be the national champions that represent China in the global market place“ (Naughton 2007, S. 361).<sup>9</sup>
  - Zusätzlich spielte das 2003 reorganisierte „Ministry of Commerce“ (MOFCOM), das die Behörden für Außen- und Binnenhandel vereinigte, fortan eine zentrale Rolle im Prozess der Marktexpansion, bei der Überwindung wettbewerbsverzerrender interner Handelsbarrieren und der Etablierung eines einheitlichen Binnenmarktes (Yang 2004, S. 62-63). Das vergleichsweise liberale Außenhandelsregime wird dabei durch ein regulierteres Investitionsregime im Innern zu ergänzen gesucht; im Sinne einer Politik der Marktordnung. Nachdem der WTO-Beitritt etwa im Agrarsektor und im Einzelhandel zu einer Zunahme des Wettbewerbs mit ausländischen Herstellern führte, modernisierte die chinesische Regierung ab 2002 die (bereits länger wirksame) Praxis der Investitionslenkung in einem Anleitungskatalog für Investitionen mit einer ausländischen Beteiligung von mehr als 25% (Bu 2009, S. 190-197).
  - Während in China der Produktionsbereich und das Handelsregime in vielerlei Hinsicht liberalisiert wurden und viele chinesische Produzenten mittlerweile weitgehend in transnationale Produktionsverbände integriert sind, wurden die *Banken- und Kapitalmarktsektoren*, entgegen dem Rat westlicher Finanzwissenschaftler (vgl. Lardy 1998), nur selektiv internationalisiert. Zudem greift der Staat mithilfe außenwirtschaftspolitischer Maßnahmen (z.B. in der Währungspolitik) in den internationalen Integrationsprozess ein. Durch die Unterbewertung des RMB in Folge einer Kopplung an den Kurs des USD wurden jahrelang positive Nachfrageeffekte im Exportgeschäft erzielt.

Alles in allem ist der Zentralstaat nicht nur reorganisiert worden. Zugleich transformierten sich die Formen der Governance: Prozesse der heterarchischen Koordination und der Marktvermittlung sind an die Seite der hierarchischen Verordnung getreten. Ein Beispiel stellt die Organisation der öffentlichen Auftragsvergabe durch die NDRC dar. Sie läuft mitnichten mehr so wie in den Schemata der klassischen imperativen Planung ab (wie sie auch in China unter Mao teilweise praktiziert wurde). Zwar stellt die NDRC zunächst allgemeine Entwicklungsziele auf und erstellt ein Budget etwa für die Förderung der Windenergie. In einem nächsten Schritt wird jedoch eine Ausschreibung vorgenommen, um die diverse staatliche, aber auch nichtstaatliche Firmen konkurrieren. Einige wenige Unter-

nehmen werden daraufhin ausgewählt – in netzwerkförmig strukturierten (und bisweilen korrupten) Aushandlungsprozessen – und finanziert. Schließlich obliegt es den zuständigen Behörden, durch operative Anpassungen den Markt für Windenergie für ausländische Anbieter (weiter) zu öffnen, die bislang bei Ausschreibungen nur geringe Chancen hatten – um derart noch härtere Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.

Marktschaffung und der Versuch einer Marktordnung gehen auf diese Weise Hand in Hand. Einzelne andere Bereiche wie die Märkte für (standardisierte) Kredite, für Energie oder öffentliche Bauprojekte, bleiben dagegen stärker reguliert. Das Mittel der Marktbegrenzung wird hier in Form von sektorspezifischen Re-Regulierungen angewandt. So wurden strategischen Industriesektoren Ministerien oder Kommissionen beigeordnet, etwa das Ministry of Industry and Information Technology im Telekommunikationsbereich oder die State Electricity Regulatory Commission im Energiesektor. Die als strategisch bedeutsam klassifizierten Sektoren werden stärker geschützt als zum Beispiel die Textilindustrie oder der Bereich der Unterhaltungselektronik (*Hsueh* 2011, S. 42-44, 254-256).

Hat der Zentralstaat mit Hilfe seiner Steuerungskapazitäten, von finanziellen Ressourcen (auch der hohen Währungsreserven) und gewachsener bürokratisch-organisatorischer Fähigkeiten also die Herausforderungen der kapitalistischen Modernisierung bewältigen können? Auch wenn zur Beantwortung dieser Frage keine präzisen Messergebnisse existieren, lassen sich für den Zeitraum 1995 bis 2009 doch einige Indizien vorlegen: So schuf die Rezentralisierung von Ressourcen nach der Reform des öffentlichen Finanzwesens Fundamente dafür, die sozialpolitisch überaus brisante Privatisierungswelle in den Griff zu bekommen, indem Millionen entlassenen Arbeitern staatliche Kompensationszahlungen gewährt werden konnten. Den im Zuge der Asienkrise ab 1997 und den ab 2007 aufgetretenen Desintegrationstendenzen begegnete der Zentralstaat mit wirksamen, an keynesianische Krisen- und Konjunkturprogramme erinnernden fiskal- und geldpolitischen Maßnahmen und einem politisch erleichterten Zugang zu Bankkrediten: Die expansiven, schuldenfinanzierten Staatsausgaben etwa im Bausektor und zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates sorgten nach 1998 – im Zusammenspiel mit internationalen Faktoren, vor allem den ansteigenden ausländischen Kapitalflüssen – für eine Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums und der sozialen Stabilität. Ferner führte u.a. die Gründung der NDRC und der SASAC dazu, eine ertragseffizientere Regulierung staatseigener und auch privater Konzerne sowie einen gewissen Schutz vor ausländischer Konkurrenz zu garantieren – in Form von modernisierten indikativen und imperativen Planpolitiken. Zudem stieg der Anteil der von oben herab verfügbaren Investitionen in Infrastrukturen (u.a. Transportwesen, Telekommunikation, Elektrizität) erheblich, was das export- und investitionsgetriebene Wachstum verstetigte.

Dass die lediglich selektive Einbindung in den Weltmarkt von Vorteil war, zeigte sich besonders während des globalen Wirtschaftseinbruchs. Obgleich die Kontraktion des Exporthandels ab 2008 aufgrund des Nachfrageausfalls in OECD-Ländern eine schwere Belastung für China darstellte, überstand das Land die Krise weitaus besser als westliche Länder.<sup>10</sup> Wie weiter unten gezeigt, sind jedoch im Gefolge der Weltwirtschaftskrise die (bereits zuvor latent wahrnehmbaren) Grenzen der Steuerung im chinesischen Mehrebenensystem stärker hervorgetreten. Doch zuvor werden weitere Eigentümlichkeiten der Wirtschaftsregulierung in China beschrieben.

### 3.2. Staatszentrierte Leitbilder und Innovationspolitiken im Schatten der Hierarchie

Über den praktisch wirksamen Einfluss der staatlichen Intervention hinaus ist der intern variierte, wettbewerbsgetriebene Kapitalismus Chinas durch eine hegemoniale Rolle *staatszentrierter Leitbilder* gekennzeichnet. Im Gegensatz zu den markt-liberalen Projekten westlicher Länder, verwandt aber mit einigen ostasiatischen Entwicklungsstaaten und anderen Schwellenländern, herrscht in China ein bewusst intendierter Fokus auf die makro-politische Steuerung vor. Auch wenn in bestimmten Bereichen der Wirtschaft Liberalisierungstendenzen voranschreiten, ist sich die zentrale Staatsführung (mit wenigen Ausnahmen) einig darin, dass die Makro-Kontrolle nicht aus der Hand gegeben werden darf. In den letzten Jahren wird diese Position vor dem Hintergrund der offensichtlichen Schwierigkeiten, in denen sich liberale und koordinierte Marktökonomien befinden, mit noch mehr Nachdruck vertreten (*McNally* 2011).

Dass das politische Handeln im wettbewerbsgetriebenen Mehrebenensystem weitere originäre Züge trägt, lässt sich an der Rolle von *Experimentalprogrammen* und *lokalen Modellversuchen* nachweisen. Diese erlauben es der chinesischen Wirtschaftspolitik auf bereits dezentral getestete Politikoptionen zurückzugreifen, um auf sich ändernde Markt- und Wettbewerbsbedingungen zu reagieren (*Heilmann* 2008; vgl. *Heilmann/Perry* 2011). Wenn lokale Experimente sich aus Sicht der Zentralregierung als förderungswürdig und verallgemeinerungsfähig erweisen, kann sie diese landesweit universalisieren. Diese Kapazität kann als *“experimentation under hierarchy“* interpretiert werden (*ten Brink* 2011, S. 17).

Auf mehreren Feldern wurden diese Praktiken angewendet, u.a. im Hinblick auf die Schaffung von Aktienmärkten oder die Umwandlung von Staatskonzernen, besonders (aber nicht nur) in Küstenprovinzen wie Guangdong. Die große Privatisierungswelle ab 1997 wurde zwei Jahre zuvor in Chongqing einem lokalen Testlauf unterzogen. Bedeutsam waren ferner die sogenannten Entwicklungszonen, d.h. die verschiedenen Varianten der Sonderwirtschaftszonen, in denen Pilotprojekte wie Landauktionen, die Zulassung von ausländischen Unternehmen oder die Liberalisierung des Arbeitsmarktes durchgeführt wurden.

Der Kontext einer rigiden, autoritären Umwelt und die Abwesenheit formeller politischer Opposition (die eher als informelle politische Rivalität in Erscheinung tritt) ließen einen eigentümlichen Politikzyklus entstehen: Im Gegensatz zu einer Praxis, in der die Fehleranalyse und daran anschließend die Formulierung und Ausgestaltung von Gesetzen der Umsetzung vorangehen, verläuft es im Falle Chinas umgekehrt. Die politische Innovation erfolgt auf dem Wege der räumlich begrenzten Implementierung, die im Falle des Erfolges verallgemeinert und schließlich zur Norm erklärt oder gar in das nationale Recht eingeschrieben wird.

### 3.3. Das fortwährende Gewicht der sich wandelnden KPCh

Im Unterschied zu anderen staatlich-durchgeführten Kapitalismen verfügt die chinesische Machtelite mittels der Partei über einen weiteren Kanal der vertikalen politischen Intervention in die politische Verwaltung und in die Wirtschaft. Um eine ertragseffiziente Steuerung der Ökonomie zu garantieren, wurde dafür in den letzten Jahrzehnten das Ver-

hältnis zwischen Staat und Partei korrigiert. Im Bereich der Wirtschaftspolitik hat dies besonders ab den 1990ern erst einmal zu einem Übergang von Kontroll- und Entscheidungskompetenzen auf Regierungsstellen geführt.<sup>11</sup>

In der Tat kann ein partieller Rückzug der KPCh aus den tagtäglichen administrativen Tätigkeiten beobachtet werden. Die wachsende Bedeutung der Volkskongresse auch und gerade auf Provinzebene spiegelt zu einem gewissen Grad einen gesellschaftlichen Pluralisierungsprozess und eine lokale Autonomie, die mit der wirtschaftlichen Regionalisierung des Landes verbunden ist. Allerdings wird eine Verselbständigung von Staat und Wirtschaft nicht in Kauf genommen. Darüber hinaus arbeiten auf den höchsten Parteiebenen die sogenannten Zentralen Führungsgruppen daran, oberhalb und zwischen zentralen Politikfeldern (Wirtschaftspolitik, Parteiangelegenheiten, Sicherheits- und Außenpolitik) die Problembearbeitung zu garantieren und Entscheidungen vorzubereiten. Zwischen den höchsten Parteigremien, den lokalen Parteiinstanzen und staatlichen Einrichtungen vermitteln vertikale Strukturen, die sich von der Hauptstadt Beijing bis in die Provinzen und lokalen Bürokratien hinab verästeln.<sup>12</sup> Der Zweck ist die Implementierung der zentral beschlossenen Politik und der schwierige Versuch, die fragmentierten Herrschaftsapparate zu vereinheitlichen.<sup>13</sup> Denselben Zweck sollen Parteikampagnen und eine Einflussnahme über die Führungskräfte in den (lokalen) Staatsapparaten erfüllen, die die KPCh über ihr modernisiertes Nomenklatur-System zu erhalten trachtet (Zheng 2010).<sup>14</sup> Die sehr schnelle Reaktion auf die globale Krise 2008 in der Form von großen Konjunkturprogrammen wurde auch und gerade durch die Parteihierarchie ermöglicht, die die Lokalregierungen dazu veranlasste, Investitionsprojekte aufzulegen. In den Betrieben wird die Parteikontrolle dadurch aufrechtzuerhalten versucht, dass Manager von Unternehmen Mitglieder von Parteikomitees werden. Tatsächlich stellen parteigelenkte Kampagnen demzufolge eine außergewöhnliche politische Reservekapazität dar. Im Post-Maoismus wird ein nach wie vor mit Elementen des Voluntarismus angereicherter Autoritarismus reaktualisiert (Perry 2007).

#### 4. Grenzen der politischen Steuerung

Der chinesische Parteistaat hat ein umfangreiches Instrumentarium zur Bearbeitung der widersprüchlichen Auswirkungen der kapitalistischen Modernisierung und der globalen Konkurrenz entwickelt. Alles in allem hat dies erst einmal eine – in der Geschichte moderner Gesellschaften keineswegs außergewöhnliche – Rationalisierung von Herrschaft erwirkt, indem etwa personale Befehlsgewalt mehr und mehr durch eine öffentliche, subjektlose Gewalt überlagert wird. Zugleich unterscheidet sich der Wandel in China von anderen Ländern dadurch, dass die (partei)staatliche Durchdringung besonders weit reicht. Bislang vermochte letztere die regionalen Disparitäten und ein heterogenes Ensemble von Unternehmenstypen und Produktionsregimen gewissermaßen in ein staatskapitalistisches Dispositiv einzubinden.

Sind die außerordentlich hohen und über einen langen Zeitraum währenden Wachstumsraten des Volkseinkommens Chinas folglich Beweis für die Funktionsfähigkeit und Effizienz der Wirtschaftsregulierung in einem autoritären, nicht-liberalen Kapitalismus? In einer zweckrational-instrumentellen Perspektive wäre dem in der Tat beizupflichten. Allerdings lässt sich diesem pikanten Urteil – bereits vor der Hinzuziehung demokratietheoretischer Argumente und weiterer normativer Überlegungen – unter anderem mit folgenden Argumenten entgegentreten: Zum einen kann unter Verweis auf die exzeptionell günstigen

weltwirtschaftlichen Umstände des chinesischen „Wirtschaftswunders“ festgestellt werden, dass ein solches „Wunder“ aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zu wiederholen ist (1). Zum anderen können Grenzen der politischen Steuerungskapazitäten angegeben werden (2).

(1) Eine wesentliche, in diesem Beitrag allerdings nur unzulänglich behandelte Grundlage des „Erfolges“ der Staatsführung beruhte zu großen Bestandteilen auf günstigen weltwirtschaftlichen Konstellationen, die es dem Reich der Mitte im Unterschied zu anderen „staatssozialistischen“ Gesellschaften und Schwellenländern gestatteten, von der in den 1970ern einsetzenden Phase der liberalen Globalisierung zu profitieren, die die Wirtschaft auf den Export auszurichten und die Volkswirtschaft in die ostasiatischen und andere Wertschöpfungsketten zu integrieren (vgl. *Breslin 2007; Hung 2008; ten Brink 2012a*). Zwischen 1993 und 2008 verdankte die chinesische Volkswirtschaft ihre extrem hohen Wachstumsraten in Teilen der Zunahme ausländischer Investitionen und dem Anstieg des Exports von jahresdurchschnittlich etwa 25%. Die Wirtschaft konnte von einer fortgeschrittenen Transnationalisierung der Produktion und einer Wachstumsschwäche in den alten Zentren des globalen Kapitalismus, inklusive Japans, profitieren. Erst eine Verschiebung des Zentrums der Wertschöpfung in Richtung Ostasien verwandelte das chinesische Festland in einen strategischen Standort an der einstigen Peripherie.

Die ausländischen Investitionen beförderten die innere wirtschaftliche Dynamik, das technologische Upgrading und die Aneignung moderner Unternehmensführungskonzepte. Zudem unterfütterten sie (über Steuereinnahmen) die Steuerungskapazitäten der staatlichen Institutionen. Darüber hinaus zehrten die chinesischen Produzenten über die transnationalen Waren- und Wertschöpfungsketten von der Nachfrage im Norden. Freilich handelt es sich bei diesen inter- und transnationalen Konstellationen um Variablen, die außerhalb der Volksrepublik wirksam wurden und nicht oder kaum von der chinesischen Machtelite beeinflusst werden konnten bzw. können. Sollten die günstigen weltwirtschaftlichen Gelegenheitskonstellationen abnehmen, droht der Staatsführung der Ausfall einer wesentlichen Grundlage ihrer Steuerungskapazitäten. Dass dies punktuell bereits eingetroffen ist, wurde am Beispiel des aktuellen Krisenmanagements der Zentralregierung bereits ausführlicher illustriert (vgl. *Akyüz 2011; Naughton 2011; ten Brink 2012b; Zheng/Tong 2010*). Besonders seit der während der globalen Krise 2008/09 aufgetretenen, spürbaren Nachfrageausfälle im Exportsektor und aufgrund signifikanter weltwirtschaftlicher Ungleichgewichte verweist diese verstärkt auf die Notwendigkeit, den Binnenmarkt zu stärken. Doch die Zentralregierung Chinas sieht sich mit Problemen konfrontiert, die die weitere Entwicklungsdynamik und ein anvisiertes „Rebalancing“ der Wirtschaft blockieren. Das Ziel der Stärkung des Binnenmarktes, mit dem nicht zuletzt auf die wachsenden Ansprüche der arbeitenden Bevölkerung reagiert wird, erscheint als ein kaum zu realisierendes Unterfangen. Zum einen wird aufgrund *anhaltender (Export-)Abhängigkeiten* von einer instabilen Weltwirtschaft und transnationalen Wertschöpfungsketten eine Weiterführung des Niedriglohnregimes befördert. Einheimische und internationale Unternehmen sind an den mit niedrigen Löhnen und Steuern verbundenen Wettbewerbsvorteilen überaus interessiert, und lokale Regierungen nur allzu oft bereit, diesem Interesse entgegenzukommen. Die Arbeitgeber machen sich dabei ungleiche Produktionsbedingungen und Lohnsysteme in den unterschiedlich weit entwickelten Regionen Chinas zu Nutze.

Zum anderen existieren, hiermit verbunden, auf dem Binnenmarkt *erhebliche Nachfragefrügelücken*. Um die von der Regierung erwünschte Umstrukturierung des Wachstums zu erreichen, müssten sowohl die Löhne massiv steigen wie auch die sozialen Sicherungssys-

teme signifikant erweitert werden. Doch der Durchsetzung dieser Erfordernisse mangelt es an einer zentralen Grundlage: der Vertretungskompetenz und Mobilisierungsfähigkeit von unabhängigeren Gewerkschaften. Zusätzlich besteht eine Arbeitsmarktsegregation (*hukou*-System) fort.<sup>15</sup> Die Ausgaben für die Konjunkturprogramme garantierten in Verbindung mit den wieder steigenden Exporten seit 2008 die Aufrechterhaltung des Wachstums. Doch wurde damit die Umorientierung zum stärker konsumgestützten Wachstumsmodell nicht einmal ansatzweise erreicht und die Abhängigkeit gegenüber einer krisengeschüttelten Weltwirtschaft perpetuiert.

(2) Insgesamt resultiert aus der weitreichenden Wirtschaftsregulierung keine allumfassende, vorausschauende Lenkung der Wirtschaft. Es existiert eine Entscheidungsanarchie aufgrund jeweils differierender Interessen auf unterschiedlichen administrativen Ebenen. Es sind Spannungsverhältnisse zwischen den politischen Steuerungsversuchen der Regierung und der Realität einer institutionellen „Bricolage“, d.h. einer dezentralen Wirtschaftsstruktur nachzuweisen. Die große Zahl politischer Entscheidungszentren sowie die ungleichen Entwicklungsniveaus und variierenden Produktionsregime des Landes übersetzen sich vielfach in konkurrierende politische Strategien, die die Kohärenz der staatlichen Entwicklungsprogramme in Frage stellen.

Es lässt sich somit zeigen, dass die häufig als vergleichsweise effizient eingestuften Regierungstechnologien des Parteistaates genau von denjenigen Wettbewerbsmechanismen konterkariert werden, die dieser in Gang setzte. Weil nationale Policies im Rahmen des innerchinesischen Standortwettbewerbs durch lokale Regierungen immer wieder planwidrig unterlaufen oder lediglich in modifizierter Weise umgesetzt werden, haben die anspruchsvollen Versuche der Rezentralisierung der politischen Steuerung widersprüchliche Effekte und Anpassungsschwierigkeiten zur Folge. Es gelingt nur ansatzweise, den Standortwettbewerb und damit verbundene risikoreiche Wachstums- und Finanzpolitiken subnationaler Regierungen sowie lokaler privat-öffentlicher Wachstumsallianzen in den Griff zu bekommen. Lokale staatliche Einrichtungen und/oder Regierungsbeamte agieren dem zufolge häufig nicht hauptsächlich im Sinne eines umfassenden, kohärenten volkswirtschaftlichen Projekts, sondern im partikularen Interesse einer je spezifischen Wachstumsallianz. Ein anarchischer Marktregionalismus existiert.<sup>16</sup> Abgefedert wurde dies bislang durch den fortwährenden Zufluss von in- wie ausländischen Investitionen und eine globale „Sinomania“ (Anderson 2010).

In jüngster Zeit lassen sich Grenzen der Steuerungskapazitäten u.a. in folgenden Bereichen identifizieren:

- Die in Abschnitt 3 eingeführten *Regulierungsbehörden* verfehlen häufig ihre Wirkung, wenn etwa einzelne Wirtschaftssektoren mit einer derart großen Anzahl an Regulatoren versehen sind, dass diese entweder keinen koordinierenden Einfluss ausüben oder sich wechselseitig paralysieren: „The trouble is that in China, the different regulators have over the past few years created so-called ‘independent kingdoms’; effective coordination across these fiefdoms has been difficult“ (Walter/Howie 2011, S. 198; vgl. Pearson 2011). Auch die SASAC stellt sich mitnichten als allmächtige Lenkungsinstanz heraus: Viele der von ihr beaufsichtigten Firmen sind gewaltige Konglomerate, die große Mengen an Ressourcen kontrollieren und daher selbst Machtpole darstellen, die nicht einfach zu kontrollieren sind. Zwar ernennt sie, zusammen mit der Organisationsabteilung des ZK der KPCh, vielfach die Leitungspersonen der ihr formell unterstellten Unternehmen, doch kann sie deren betriebswirtschaftliche Orientierung kaum annullieren. So

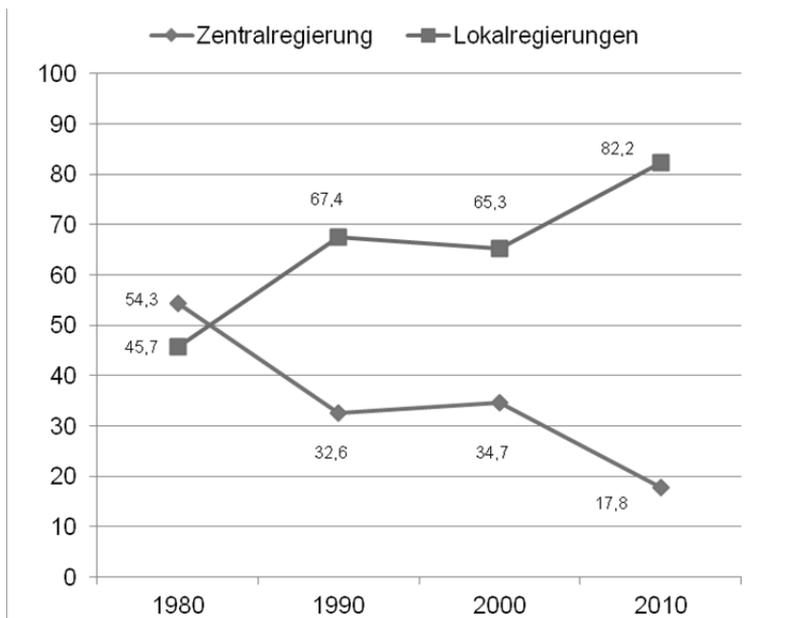
sind ab 2010 Anstrengungen unternommen worden, die hohen Profite im staatlichen Unternehmenssektor über erhöhte Steuern teilweise abzuschöpfen. Dies erweist sich für die SASAC allerdings als schwierig, da die großen staatseigenen Konzerne die neuen Bestimmungen teilweise erfolgreich umgehen. „As other vested interests, they will fight economic restructuring that could reduce tax, fiscal, and industrial policies benefitting them“ (McNally 2011, S. 16). Dieser Sachverhalt stellt zudem die mitunter mystifizierten Annahmen einer umfassenden Parteikontrolle in Frage. Die Tatsache, dass die KPCh Führungskräfte ein- und absetzen kann, setzt noch nicht die betriebswirtschaftlichen Partikularinteressen und Praktiken von Unternehmen außer Kraft. Angeblich existieren heute in 420.000 Firmen sogenannte Parteigruppen. Dass diese allerdings effektive Instrumente im Sinne einer kohärenten volks- bzw. makrowirtschaftlichen Steuerung verkörpern, ist fraglich.

- Die Tatsache, dass die *subnationalen Instanzen* als lokale „Entwicklungsstaaten“ auf ihrem Hoheitsgebiet ökonomisches Wachstum stimulieren, löst nicht allein Wirtschaftsdynamiken aus. Der Wettbewerb zwischen den lokalen Staatsapparaten – auch innerhalb von Provinzen, etwa zwischen Stadtregierungen – zieht ebenfalls negative Effekte nach sich. So sind Probleme der Überakkumulation, d.h. der Überinvestition sowie der Verdopplung von Investitionen festzustellen, die aus der internen Standortkonkurrenz resultieren und von der Zentralregierung bzw. ihren Organen wie der NDRC nicht einfach auszumerzen sind.<sup>17</sup> Die Folgen fasst *Naughton* zusammen: „The scale of resources committed to [different] programs will contribute to macroeconomic imbalances, [...] making it more difficult for China to adopt a consumption-led economy. [...] China has faced significant inflationary challenges since the fourth quarter of 2010, and the policy response has been slow. In part, this is because the government has so many ambitious projects on the table, and each objective has a set of beneficiaries who are deeply engaged in protecting their projects“ (*Naughton* 2011, S. 326). Die Zentralregierung kann die Überhitzungserscheinungen nur schwerlich in den Griff bekommen, weil die sehr hohe Anzahl ambitionierter Entwicklungsprojekte jeweils durch spezifische Interessengruppen protegiert werden.
- Verstärkt wurde der Trend zur Überinvestition durch die *großen Konjunkturprogramme* ab 2008. Investitionsprojekte und Entwicklungsprogramme wurden häufig ohne Rücksprache mit dem Zentrum angeschoben und drohen vor dem Hintergrund eines schwachen Binnenkonsums zu scheitern, wie bereits länger kostspielige Investitionen in „weiche“ Standortfaktoren bezeugen, z.B. riesige Shopping Malls, die kaum frequentiert sind. Zugleich hat die Ausweitung des Kreditvolumens das schuldenfinanzierte Überinvestment angetrieben (*Liang* 2010, S. 63). Und dies nährte die bereits bestehenden Tendenzen zu einer höheren Inflationsrate und zu einem „asset bubble“. Zwar bemühen sich die zentralen geldpolitischen Entscheidungsträger, Überhitzungserscheinungen einzudämmen, doch offenbaren sich auch in diesem Bereich die Grenzen zentralstaatlicher Interventionen in volatile Märkte.
- Schließlich kündigt sich eine *Krise der Staatsfinanzen* an. Die (lokale und nationale) Staatsverschuldung gehört zu den sensibelsten Politikbereichen in China überhaupt. Die Regierung versucht mit ihren Angaben zu einem niedrigen Budgetdefizit nicht zuletzt, internationale Investoren über mögliche Destabilisierungstendenzen im Unklaren zu lassen. Es liegen jedoch Untersuchungen vor, die eine realistischere Sicht auf den Zustand der Staatsfinanzen zulassen. Dem zufolge treten zur offiziell verlautbarten Staatsverschuldung von 27% des BIP im Jahr 2010 weitere Verbindlichkeiten

hinzu: auf Ebene der Lokalregierungen und der öffentlichen Bildungseinrichtungen sowie als notleidende Kredite der Staatsbanken. Insgesamt liegt sie dem zufolge, je nach Berechnung, zwischen 57,5% und 76% des BIP und damit fast auf einer Höhe mit anderen Schwellenländern, wenn auch niedriger als in den USA, Deutschland oder Japan (Li/Lin 2011, S. 538; Walter/Howie 2011, S. 120-127, 200-206).

Wie weiter oben erklärt, konnte die Zentrale die staatlichen *Einnahmen* in den 1990ern zwar rezentralisieren und in den 2000ern ebenfalls erheblich erhöhen. Doch parallel verlief ein Prozess der Dezentralisierung der *Ausgaben*. Im Jahr 2010 übernahmen die subnationalen Regierungen 82,2% der gesamten Ausgaben – mit der Folge zunehmender Staatsdefizite auf lokaler Ebene, besonders auf der Kreisebene (siehe Grafik).

Grafik: Staatsausgaben, Zentral- und Lokalregierungen, in Prozent



Quelle: NBS 2011: Tabelle 8-4.

Insgesamt offenbaren sich also deutliche Grenzen der Durchgriffsmacht des Zentralstaates bzw. es lassen sich variierende Steuerungskapazitäten des Zentralstaates auf unterschiedlichen Politikfeldern nachweisen.

## 5. Fazit

Hinsichtlich der vier eingangs vorgestellten Thesen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

(1) In China trug und trägt der Parteistaat zur Konstituierung einer neuartigen Form des Kapitalismus bei. Im Unterschied zu transformationstheoretischen Vorstellungen einer sukzessiven Anpassung an Modelle liberaler Marktwirtschaften zeichnet sich die politi-

sche Ökonomie der Volksrepublik durch eine hohe staatliche Interventionsdichte und ein fortwährendes Gewicht der KPCh aus. Ein solcher *Variiegated Chinese State-permeated Capitalism* ist über den permanenten Einfluss klassischer wie neuartiger staatlicher Interventionen in der Wirtschaft hinaus durch eine herausragende Rolle staatszentrierter Leitbilder gekennzeichnet. Im Gegensatz zu den Liberalisierungsprojekten in kapitalistischen Demokratien und jüngst den unfreiwillig vollzogenen massiven Staatseingriffen hat es die Forschung in China mit Projekten zu tun, die trotz interner Liberalisierungs- und Vermarktlichungstendenzen sehr bewusst auf die makro-politische Steuerung orientieren. Alles in allem erwies sich der Parteistaat dabei bislang als ein – im Sinne einer maß- und endlosen Akkumulation des Kapitals – vergleichsweise elastisches Kontroll- und Steuerungsinstrument.

(2) Die post-maoistische Phase resultierte in einem unternehmerischen Wettbewerbsstaat, versehen mit umfassenden Steuerungskapazitäten, der sich signifikant von den Varianten des Planstaates im 20. Jahrhundert unterscheidet. Dabei kombinieren die Machteliten hierarchische, heterarchische und marktvermittelte Formen der Governance genauso wie diverse, direkte und indirekte, wirtschaftspolitische Steuerungsstrategien, die dem Ziel einer Ordnung der Märkte dienen. Der aus zahlreichen Entscheidungsträgern zusammengesetzte chinesische Staat verknüpft darüber hinaus in der Wirtschaftsregulierung herkömmliche „westliche“ Formen staatlicher Regulierung mit eigentümlichen Mechanismen. Der Staat schafft derart die Rahmenbedingungen, unter denen der private „Entrepreneur“, der Manager eines staatseigenen oder auslandsfinanzierten Unternehmens, aber auch der marktorientierte Staatsfunktionär agieren. Ähnlich wie in der Transformation und Reterritorialisierung des Staates in OECD-Ländern mobilisierte der Parteistaat damit den Wettkampf der Regionen. Über eine Kontrolle essentieller Ressourcen bzw. Reservekapazitäten (u.a. Steuereinnahmen, Land und Boden, Gewaltapparate), über den Einfluss auf das Finanzsystem und auf staatseigene und private Unternehmen sowie von (insbesondere indikativen) Plan-Politiken konnte der Zentralstaat seine Macht aufrechterhalten. Zugleich lassen sich eigentümliche Formen nachweisen: etwa den Typus eines lokalstaatlichen „Entrepreneurs“, eine Kompatibilität zwischen Wettbewerb und Planung, dezentrale Modellexperimente und die fortwährende Rolle der KPCh. Auch wenn die chinesische Machtelite in vielerlei Hinsicht Anleihen bei „westlichen“ Regulierungsmodellen, aber auch ostasiatischen Entwicklungsstaaten genommen hat, erscheint nicht die exakte Übernahme westlicher oder ostasiatischer Vorbilder, sondern ihr komplementärer Einbau in ein eigentümliches Institutionenensemble und in originäre Politikzyklen als ein übergreifendes Kennzeichen der chinesischen Reformen.

(3) Die dritte These, der zufolge China nach Kriterien der ökonomischen Effizienzsteigerung einen erfolgreichen (und möglicherweise übertragbaren) Fall der umfassenden wirtschaftspolitischen Lenkung darstellt, muss relativiert werden: Das chinesische „Wirtschaftswunder“ ist erst unter Einbezug günstiger weltwirtschaftlicher Konstellationen hinreichend zu erklären. Im Gegenteil droht eine Analyse, die den externen Ursachen der wirtschaftlichen Dynamik (und hiermit verbundenen positiven Effekten auf die Spielräume der Wirtschaftsregulierung) keine oder nur eine begrenzte Rechnung trägt, einseitig zu verallgemeinern. Die Tatsache, dass China zum attraktivsten Produktionsstandort der Erde auch und gerade deshalb avancierte, weil die Realakkumulation in den alten Zentren sich verlangsamte, verweist auf einen Zusammenhang, dem weder in einer staatszentrierten Perspektive – der chinesische Leviathan als kluger, vorausschauender Lenker der

Wirtschaft – noch in einer liberalen Erfolgsgeschichte der Vermarktlichung ein gebührender Platz eingeräumt wird.

(4) Bestätigt hat sich indessen die vierte These zu den Grenzen der Steuerungskapazitäten. Zwar trugen die bürokratischen Restrukturierungen des Zentralstaates und der Kontext einer rigiden Umwelt dazu bei, dass die Regierung in Beijing mit mehr Kapazitäten als andere Schwellenländer ausgestattet war, um die Widersprüche des Akkumulationsmodus bearbeiten zu können. Doch zugleich beförderte die „Regulation-for-Competition“, d.h. eine auf Marktexpansion und Wettbewerbsförderung zielende Regulierung, vor dem Hintergrund unterschiedlicher Entwicklungsniveaus des Landes und der multiskalar artikulierten Staatsapparate keine konfliktfreie Vereinigung. Aus diesem Grund dürfen die Steuerungskapazitäten der Zentralregierung nicht hypostasiert und müssen die Grenzen der politischen Steuerung herausgearbeitet werden.<sup>18</sup> Der Regierung gelingt es trotz aller Rezentralisierungs- und makro-politischen Kontrollmaßnahmen gerade aufgrund der (letztlich auch von ihr ins Leben gerufenen) Wirksamkeit von Konkurrenzimperativen kaum, den internen Standortwettbewerb und die damit verbundenen risikoreichen Wachstums- und Finanzpolitiken subnationaler Regierungen einzudämmen. Die Interessen relevanter Gruppen in Provinz- und Lokalregierungen, aber auch im Finanzsystem und im Unternehmenssektor, haben eine Entscheidungsanarchie zur Folge, die nationale Vorgaben in Frage stellen. Genauso zeitigt das Krisenmanagement Risse, wie Überinvestitionen, Inflationstendenzen und zunehmende soziale Polarisierungen dokumentieren. Die wettbewerbsgetriebenen Beziehungen zwischen der Zentrale und den lokalen Instanzen lassen hohe BIP-Wachstumsraten und soziale Desintegrationstendenzen auf paradoxale Weise nebeneinander laufen.

Bildlich gesprochen, erscheint die politische Ökonomie Chinas somit mitunter nicht wie ein, durch einen allmächtigen Kapitän gesteuerter Supertanker, sondern eher wie eine Armada kleiner Schiffe, die, jeweils an ihren Einzelinteressen orientiert, mit voller Geschwindigkeit in verschiedene Richtungen fahren, ohne jedoch die Rückwirkungen auf die gesamte Flotte zu bedenken. Dass dieses Mehrebenengeflecht den Herausforderungen der nächsten Phase der Modernisierung ohne größere Konflikte gerecht werden soll – allerdings vor allem dann, wenn die günstigen weltwirtschaftlichen Gelegenheitskonstellationen entfallen und soziale Auseinandersetzungen zunehmen – erscheint fragwürdig.

## Anmerkungen

- 1 Die Untersuchung beruht auf Arbeiten zum Forschungsprojekt „Eine BICS-Variante des Kapitalismus? Die Herausbildung staatlich-durchdrungener Marktökonomien in großen Schwellenländern“, welches die DFG unter GZ NO 855/3-1 fördert. Außerdem wurden die Ergebnisse mehrerer Forschungs- und Konferenzreisen nach China in den Jahren 2008 bis 2010 berücksichtigt.
- 2 Die Koexistenz von zweiundzwanzig unterschiedlich weit entwickelten Provinzen, fünf Autonomen Regionen, vier regierungsunmittelbaren Städten mit dem Status einer Provinz (Beijing, Shanghai, Tianjin, Chongqing) und zwei Sonderverwaltungszone (Macao, Hongkong) – und fünf Regierungsebenen: Zentralregierung, Provinzen, Präfekturen, Kreise und Verwaltungsgemeinden – stellen ein disparates Gebilde dar, welches sich einer Detailsteuerung entzieht.
- 3 Weil auch die Reproduktion der Privatunternehmen auf die staatliche Hilfestellung angewiesen ist, kommt den staatlichen Behörden besonders auf lokaler Ebene eine signifikante Rolle zu.
- 4 Eine zu enge Verbindung von Kapitalismus und Privateigentum kann aus diesem Grund leicht zur Annahme führen, dass größere Sektoren der chinesischen Wirtschaft „außerhalb“ des Wirkens kapitalistischer Imperative stehen. Dagegen verspricht eine Analyse, die das häufig lokale staatliche bzw. das

- kombinierte, privat-öffentliche Eigentum vor dem Hintergrund der Wirkmacht (global-)kapitalistischer Imperative untersucht, im Falle Chinas ertragreich zu sein. Die Eigentümerfunktion kann aus diesem Blickwinkel von einer selbsternannten „kommunistischen“ Nomenklatur übernommen werden, selbst wenn diese vom produzierten Reichtum individuell weniger profitiert als etwa Anteilseigner einer privaten Aktiengesellschaft.
- 5 Es mag wie eine Ironie der Geschichte klingen, aber folgende Annahme, die *Schimank* zur Beschreibung der Funktionsweise westlicher Staaten vorlegt, gilt für den „kommunistischen“ Machtapparat in einem besonderen Ausmaß – dass nämlich „der generelle und oberste politische Vermeidungsimperativ [lautet], alles zu unterlassen bzw. zu unterbinden, was die ökonomische Prosperität gefährden könnte“ (*Schimank* 2009, S. 259). Ein Grund hierfür ist das Fehlen einer starken, autonomen Zivilgesellschaft, die den Staat dazu drängt, etwa die Autonomie anderer sozialer Bereiche zu schützen.
  - 6 Vor den 1980ern war die chinesische Wirtschaft in ein Branchen- und ein Regionalsystem gegliedert. Während im Branchensystem übergeordnete Ministerien, die in den jeweiligen Gebietskörperschaften regionale Behörden unterhielten, an der Spitze der Hierarchie standen, wurde das Regionalsystem dezentral organisiert. Hier oblag den jeweiligen Gebietskörperschaften die Regulierung von Staatsbetrieben und anderen Wirtschaftseinheiten. Die Koexistenz dieser beiden Systeme führte zu einem fragilen Verhältnis zwischen ihnen und zu Auseinandersetzungen über Fragen der innerstaatlichen Befehlshierarchie („Plan-Anarchie“). Vgl. ausführlicher: *ten Brink* 2012a, Kapitel II.1.
  - 7 An die Wirtschaftspolitik angrenzende Politikfelder wie die Steuerpolitik, wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen, der Bildungssektor und die Technologieförderung, Finanzreformen oder die rigide Regulierung der Urbanisierung bleiben an dieser Stelle unberücksichtigt.
  - 8 Die genannten Ministerien und Kommissionen, aber auch weitere Komitees, Büros und Organe der Wirtschaftsregulierung mit Sonderstatus sind dem Staatsrat unterstellt. Dabei fasste man zentrale Ministerien und Kommissionen in Abteilungen der Staatsratsstruktur zusammen. Besonders relevant wurde die Staatsratsabteilung für makroökonomische Steuerung, in die man das de facto-Wirtschaftsministerium NDRC, die People’s Bank of China (PBOC) und das Finanzministerium eingliederte.
  - 9 Im Allgemeinen gilt: Je größer das Unternehmen, desto mehr sind die staatlichen Institutionen an engen Verbindungen interessiert. Um das an einem aktuellen Beispiel der Politik einer Stadtregierung zu erläutern: In Dezhou, in der Provinz Shandong, hat die lokale Regierung in den letzten Jahren eine lokale Entwicklungszone („Solar Valley“) gegründet, um zum nationalen Vorzeigeort der Solarwirtschaft zu avancieren. Mithilfe staatlicher Förderungen ist das führende lokale *Privat*unternehmen, Himin, zum weltweit größten Hersteller von Solarwarmwasserbereitern geworden.
  - 10 Auch und gerade die rigiden Regulierungssysteme im Finanzsektor und eine schwache Einbindung in jene Segmente der globalen Finanzmärkte, die von der Krise besonders hart getroffen wurden, trugen dazu bei.
  - 11 „Der mit wirtschaftlichen Aufgaben befasste Parteiapparat wurde [...] auf rund 500.000 Stellen beschränkt, was im Verhältnis zu den annähernd 40 Millionen chinesischen Staatsbediensteten [...] keine allzu große Zahl darstellt“ (*Heilmann* 2004, S. 92).
  - 12 Zudem kontrolliert die Partei weiterhin bedeutende Anteile des staatlichen Gewaltmonopols. Die Militärkommission des ZKs der KPCh ist faktisch das höchste militärische Führungsorgan des Landes.
  - 13 Die Parteisteuerung in der Staatsverwaltung bzw. die Einforderung der Unterordnung der staatlichen Verwaltung gegenüber den Parteisekretariaten ist gegenwärtig weniger rigide gestaltet als noch in den 1980ern. Die auch in liberalen Demokratien zu beobachtende innerbürokratische Konsensbildung und eine bürokratische „Selbstkontrolle“ haben in den letzten Jahren Einzug gehalten.
  - 14 Angehörige von Provinzfürhungen mussten vor dem Hintergrund strittiger Fragen mit der Führung in Beijing bereits häufiger ihr Amt räumen und dabei teilweise längere Haftstrafen in Kauf nehmen.
  - 15 Ein weiteres Problem besteht darin, dass im Falle des Erlasses nationaler sozial- und arbeitspolitischer Bestimmungen oder von Gesetzen die Umsetzung an den mächtigen lokalen Allianzen zwischen Unternehmen und Staatsorganen zu scheitern droht. Auch hinsichtlich ihrer redistributiven Maßnahmen entpuppen sich die Plan-Projekte der Regierung als nachlässig. „The one glaring shortcoming was that reformers had been unable to rebuild the system of public welfare that had collapsed during the reform process“ (*Naughton* 2011, S. 316). Genauer wird das Problem der Nachfragerücken erläutert in: *ten Brink* 2012b.
  - 16 Weil die komplexen Verflechtungsstrukturen immer wieder Blockadesituationen in Sachentscheidungen hervorrufen, eine Entflechtung des chinesischen Mehrebenensystems jedoch nahezu unmöglich erscheint, konstituiert das gewissermaßen eine Politikverflechtungsfalle mit chinesischen Charakteristika.
  - 17 Auch die NDRC kann ihre auf dem Papier zugesicherte Steuerungsautorität nicht immer durchsetzen. Zudem hat sie nach 2008 zu den Überinvestitionen beigetragen, weil sie sehr viele Investitionsprojekte bewilligte.

- 18 Diese Einsicht ist auch normativ von Bedeutung. Schließlich gilt die Regierung in Beijing hinsichtlich ihrer Implementierungskapazitäten im Westen und in vielen Entwicklungsländern schon allein deshalb als bevorteilt, weil diese längerfristiger und nachhaltiger politische Strategien verfolgen könne als liberaldemokratisch verfasste Staaten, die einer von Wahlperioden gekennzeichneten Zeitlichkeit unterworfen sind. Die Widersprüche der Plan-Politiken und ihr undemokratischer Charakter zeugen jedoch von den Problematiken dieser Regierungstechniken.

## Literatur

- Akyüz, Yilmaz*, 2011: Export Dependence and Sustainability of Growth in China, in: *China & World Economy*, 19, 1, S. 1-23.
- Anderson, Perry*, 2010: Sinomania, in: *London Review of Books*, 32, 2, S. 3-6.
- Block, Fred*, 1994: The Roles of the State in the Economy, in: *Smelser, Neil J./Swedberg, Richard* (Hrsg.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press, S. 691-710.
- Bremmer, Ian*, 2010: *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?*, New York: Portfolio.
- Breslin, Shaun*, 2007: *China and the Global Political Economy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bu, Yuanshi*, 2009: *Einführung in das Recht Chinas*, München: C.H. Beck.
- Cai, Fang* (Hrsg.), 2010: *Transforming the Chinese Economy*. Leiden: Brill.
- Chu, Yin-Wah* (Hrsg.), 2010: *Chinese Capitalisms: Historical Emergence and Political Implications*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Dickson, Bruce J.*, 2003: *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Economist*, 2012: The Rise of State Capitalism. The Emerging World's New Model (Special Report), January 21st-27th. Online verfügbar unter: <http://www.economist.com/printedition/2012-01-21>, Stand: 16.08.2012.
- Fligstein, Neil*, 2001: *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*, Princeton: Princeton University Press.
- Heilmann, Sebastian*, 2004: *Das politische System der Volksrepublik China*, Wiesbaden: VS.
- Heilmann, Sebastian*, 2008: Policy Experimentation in China's Economic Rise, in: *Studies in Comparative International Development*, 43, 1, S. 1-26.
- Heilmann, Sebastian/Perry, Elizabeth J.* (Hrsg.), 2011: *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hsueh, Roselyn*, 2011: *China's Regulatory State. A New Strategy for Globalization*, Ithaca/London: Cornell University Press.
- Hung, Ho-fung*, 2008: Rise of China and the Global Overaccumulation Crisis, in: *Review of International Political Economy*, 15, 2, S. 149-179.
- Jessop, Bob*, 2007: *State Power: A Strategic-Relational Approach*, Cambridge: Polity.
- Kennedy, Scott* (Hrsg.), 2011: *Beyond the Middle Kingdom: Comparative Perspectives on China's Capitalist Transformation*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lardy, Nicholas R.*, 1998: *China's Unfinished Economic Revolution*, Washington, DC: Brookings.
- Li, Shiyu/Lin, Shuanglin*, 2011: The Size and Structure of China's Government Debt, in: *The Social Science Journal*, 48, 3, S. 527-542.
- Liang, Yan*, 2010: China and the Global Financial Crisis: Assessing the Impacts and Policy Responses, in: *China & World Economy*, 18, 3, S. 56-72.
- May, Christian/Nölke, Andreas/ten Brink, Tobias*, 2013: Institutionelle Determinanten des Aufstiegs großer Schwellenländer: Eine global-politökonomische Erweiterung der „Varieties of Capitalism“, in: *PVS-Sonderheft 2013* (under review).
- McGregor, Richard*, 2010: *The Party: The Secret World of China's Communist Rulers*, New York: HarperCollins.
- McNally, Christopher A.* (Hrsg.), 2007: *China's Emergent Political Economy: Capitalism in the Dragon's Lair*, London: Routledge.

- McNally, Christopher A.*, 2011: State Capitalism is Dead! Long Live State Capitalism! Rebalancing China's Political Economy, Paper for the Annual Meeting of the Association of Asian Studies, Honolulu, HI.
- Naughton, Barry*, 1995: *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Naughton, Barry*, 2007: *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Cambridge: MIT Press.
- Naughton, Barry*, 2011: China's Economic Policy Today: The New State Activism, in: *Eurasian Geography and Economics*, 52, 3, S. 313-329.
- NBS*, National Bureau of Statistics of China, 2011: *China Statistical Yearbook 2011*, Beijing: China Statistics Press.
- Nee, Victor*, 1989: A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism, in: *American Sociological Review*, 54, 5, S. 663-681.
- Nee, Victor/Opper, Sonja*, 2007: On Politicized Capitalism, in: *Nee, Victor/Swedberg, Richard* (Hrsg.), *On Capitalism*, Stanford, CA: Stanford University Press, S. 93-127.
- Pearson, Margaret M.*, 2011: Variety Within and Without: The Political Economy of Chinese Regulation, in: *Kennedy, Scott* (Hrsg.), *Beyond the Middle Kingdom*, Stanford, CA: Stanford University Press, S. 25-43.
- Perry, Elizabeth J.*, 2007: Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?, in: *The China Journal*, 57, 1, S. 1-22.
- Redding, Gordon/Witt, Michael A.*, 2007: *The Future of Chinese Capitalism: Choices and Chances*, Oxford: Oxford University Press.
- Saich, Tony*, 2004: *Governance and Politics of China*, New York/London: Palgrave Macmillan.
- Schimank, Uwe*, 2009: "Vater Staat": ein vorhersehbares Comeback: Staatsverständnis und Staatstätigkeit in der Moderne, in: *der moderne staat*, 2, 2, S. 249-270.
- Shambaugh, David*, 2009: *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Berkeley: University of California Press.
- ten Brink, Tobias*, 2011: Institutional Change in Market-Liberal State Capitalism: An Integrative Perspective on the Development of the Private Business Sector in China, MPIfG Discussion Paper 11/2, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- ten Brink, Tobias*, 2012a: Kapitalistische Entwicklung in China. Entstehungskontexte, Verlaufsformen und Paradoxien eines eigentümlichen Modernisierungsprozesses, Habilitationsschrift, eingereicht an der Goethe-Universität Frankfurt.
- ten Brink, Tobias*, 2012b: Wiedergewinnung des Gleichgewichts? Sozio-ökonomische Dynamiken im neuen chinesischen Kapitalismus, in: *Leviathan*, 40, 2, S. 202-222.
- Tsai, Kellee S.*, 2007: *Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Walter, Carl E./Howie, Fraser J. T.*, 2011: *Red Capitalism: The Fragile Financial Foundation of China's Extraordinary Rise*, Singapur: John Wiley & Sons.
- Yang, Dali L.*, 2004: *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Zheng, Yongnian*, 2010: *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, Reproduction, and Transformation*, London: Routledge.
- Zheng, Yongnian/Tong, Sarah Y.* (Hrsg.), 2010: *China and the Global Economic Crisis*. Singapur: World Scientific.

*Anschrift des Autors:*

Dr. habil. Tobias ten Brink, Goethe-Universität Frankfurt am Main, FB 03: Gesellschaftswissenschaften, Institut für Politikwissenschaft, Grüneburgplatz 1, 60323 Frankfurt/Main  
E-Mail: tobias.ten.brink@em.uni-frankfurt.de

# Schwerpunkt: Staatskapitalismus

Christian May/Andreas Nölke

## Staatlich durchdrungener Kapitalismus in Indiens metropolitanen Zentren

Die Transformation eines Entwicklungsmodells und seine Schattenseiten

### Zusammenfassung

Die Art und Weise, wie das Verhältnis von Staat und Unternehmen in Indien seit den 1980er Jahren restrukturiert wurde, liefert wichtige Lektionen für das Verständnis des modernen Kapitalismus in großen Schwellenländern, auch im Kontrast zum traditionellen Modell des ostasiatischen Entwicklungsstaats. Ausgehend vom historischen Entstehungskontext entwickeln wir eine Charakterisierung des Staatskapitalismus in den indischen Ballungszentren als „staatlich durchdrungene Marktökonomie“, bevor wir die Schattenseiten dieses Modells, insbesondere gravierende Ungleichheit, skizzieren, die – trotz aller wirtschaftlichen Dynamik des Kapitalismus in großen Schwellenländern wie Indien – notwendig mit diesem Wirtschaftsmodell verbunden sind.

*Schlagerworte:* Indien, Staatskapitalismus, vergleichende Kapitalismusforschung, Entwicklungsstaat

### Abstract

*State-permeated capitalism in urban India. The transformation of a development model and its down sides*

A study of the transforming relationship between state and business in India since the 1980s allows us to derive important insights into the functioning of modern capitalism in large emerging markets, also in contrast to the traditional model of the East Asian developmental state. Departing from the context of historical formation, we are characterizing state capitalism in major Indian urban areas as a „state-permeated market economy“. However, in spite of all economic dynamism, this economic model is necessarily bound up with considerable down sides, including most notably severe inequality.

*Key words:* India, state capitalism, comparative capitalism, developmental state

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Als der *Economist* im Januar 2012 eine Spezialausgabe dem Staatskapitalismus widmete, ließ er Indien explizit außen vor. Indien habe zwar einige sehr große Staatskonzerne, aber diese wären, so der *Economist* lapidar, lediglich Überbleibsel der alten, indischen Planwirtschaft (*Economist* 2012). Damit verkennen die Herausgeber, dass es beim Thema Staatskapitalismus um weit mehr geht als um die Eigentumsfrage. Die Frage ist eben nicht, wie viel der Wirtschaft dem Staat gehört, sondern inwieweit die Wirtschaft durch den Staat gesteuert wird. Wie der Fall Indien zeigt, hat sich durch die – gemeinhin als wirtschaftliche Öffnung bezeichnete – Transformation der politischen Ökonomie in den 1980er und 1990er Jahren zwar die zentrale, hierarchische Steuerung der Wirtschaft durch den Staat verringert, jedoch nicht die Steuerung insgesamt. Der Einfluss des Staates in der

indischen Wirtschaft hat sich eben nicht grundlegend reduziert, sondern *verändert*. Die Art und Weise, wie das Verhältnis von Staat und Unternehmen in Indien restrukturiert wurde, liefert wichtige Lektionen für das Verständnis des modernen Staatskapitalismus in großen Schwellenländern, der sich deutlich vom Konzept des (ostasiatischen) Entwicklungsstaats unterscheidet. Um die Neuartigkeit dieses Staatskapitalismus zu verdeutlichen, verorten wir in einem ersten Schritt die indische politische Ökonomie in ihrem historischen Entstehungs- und Wirkungskontext der 1950er bis 1970er Jahre, besonders im Kontrast zum Konzept des (ostasiatischen) Entwicklungsstaats (Abschnitt 2) und analysieren dann sowohl deren koloniale Prägung als auch die Transformationsprozesse der 1980er und 1990er Jahre (Abschnitt 3). Daran anschließend entwickeln wir eine Charakterisierung des modernen indischen Staatskapitalismus als „staatlich durchdrungene Marktökonomie“ (Abschnitt 4), bevor wir in einem letzten Schritt die Schattenseiten dieses Modells skizzieren, die – trotz aller wirtschaftlichen Dynamik des Staatskapitalismus in großen Schwellenländern wie Indien – notwendig mit diesem Wirtschaftsmodell verbunden sind (Abschnitt 5). Wir konzentrieren uns dabei aus Gründen der analytischen Schärfe auf innere Entwicklungen Indiens und vernachlässigen die Rolle des weltwirtschaftlichen Umfelds, ohne in Frage stellen zu wollen, dass für eine umfassende Analyse der indischen politischen Ökonomie auch die Wechselbeziehungen mit diesem Umfeld einbezogen werden müssen (vgl. dazu *Schmalz/Ebenau* 2011, Kapitel 4). Zudem ist es aufgrund der beträchtlichen Heterogenität der indischen politischen Ökonomie auch nicht sinnvoll, von „dem“ indischen Kapitalismus zu sprechen, insbesondere angesichts der gravierenden und tendenziell weiter zunehmenden Disparitäten zwischen den Ballungszentren und dem ländlichen Indien. Auch wenn der Großteil der indischen Bevölkerung noch auf dem Lande lebt, konzentrieren wir uns in diesem Beitrag auf die bei der wirtschaftlichen Restrukturierung zentralen Entwicklung in den metropolitanen Zentren, werden aber auch einige wichtige Zusammenhänge zwischen dem (relativ) prosperierenden Zentrum und der prekären Peripherie herausarbeiten.

## 2. Der indische Entwicklungsstaat der Nachkriegszeit und seine Restriktionen

Es existiert kein Fall, in dem eine „nachholende Entwicklung“ nicht durch die Aktivität eines starken Staates befördert wurde. Dies gilt nicht nur für Deutschland (*Coates* 2000, S. 210-212) und die Sowjetunion (*van der Pijl* 2006, S. 216-221), sondern für die überwältigende Mehrheit der Entwicklungs- und Schwellenländer, inklusive der aktuell aufstrebenden Schwellenländer der BRICS. Indien stellt dabei keine Ausnahme dar, im Gegenteil: In kaum einem Land wurde nach 1945 die Wirtschaft so stark durch staatliche Maßnahmen gesteuert wie dort (*Rothermund* 2008, S. 99-101). Wo jedoch Japan und Korea (welches in den 1950ern das gleiche Einkommensniveau wie Indien hatte, vgl. *Herring* 1999) mit Hilfe eines starken Staates zu Wirtschaftsmächten wurden, verharrte Indien über Jahrzehnte in einer Phase moderaten Wachstums (das schon sprichwörtliche „Hindu-Wachstum“ von ca. 3,5% p.a.). Obwohl Indien eine moderne Staatsstruktur aufwies und – besonders in der Regierungsperiode unter Nehru in den 50er und 60er Jahren – Entwicklung als vorderstes politisches Ziel ausgerufen wurde, gelang nie der „große Sprung nach vorn“, der eigentlich zu erwarten gewesen wäre (vgl. *Gerschenkron* 1972). Für die Frage nach dem Charakter des indischen Staatskapitalismus heutiger Prägung sind

insbesondere die institutionellen Voraussetzungen des indischen Entwicklungsstaates interessant. Angesichts deren Komplexität wurde Indien zuweilen als „weak-strong state“ (*Rudolph/Rudolph* 1987), als „intermediate state“ (*Evans* 1995, S. 66ff) oder „failed developmental state“ (*Herring* 1999) bezeichnet. *Atul Kohli* verweist für das Verständnis des indischen Entwicklungsweges auf die fragmentierte Natur des indischen Entwicklungsstaates (*Kohli* 2004, S. 268). Aber kann das unabhängige Indien überhaupt als Entwicklungsstaat begriffen werden? Im Nachfolgenden verwenden wir die analytische Folie des Entwicklungsstaatsmodells, um die postkoloniale politische Ökonomie Indiens näher zu bestimmen.

Das Konzept des Entwicklungsstaates erwuchs aus der Analyse des japanischen Wirtschaftsregimes zu Beginn der 1980er Jahre. Japan gilt gemeinhin als „Archetyp“ des Entwicklungsstaates (*Evans* 1995, S. 47), dessen positive Rolle für wirtschaftliche Dynamik durch den Aufschwung der Tigerstaaten, insbesondere Korea und Taiwan bestätigt schien (zum empirischen positiven Befund vgl. *Evans* 1995, *Kohli* 1999, *Chibber* 2003, *Kohli* 2004). Ausgehend von der klassischen Studie zum japanischen Entwicklungsstaat von *Chalmers Johnson* (1982) konnten einige Kernmerkmale identifiziert werden (vgl. *Wade* 1990, S. 25ff): (1) staatliche Präferenzen bestimmen die Entwicklung der Wirtschaft, hierbei hat Wachstum Vorrang vor Wohlfahrt, (2) der Staat unterstützt Privateigentum und beschränkt seine Eingriffe nur aufs Nötigste, (3) er führt den Markt über Instrumente, die in spezialisierten Bürokratien entwickelt werden, (4) staatliche Institutionen sind so ausgerichtet, dass sie eine enge Konsultation mit der Privatwirtschaft ermöglichen, (5) der Staat besitzt einen flexiblen, aber bestimmten Herrschaftsstil: ein „weicher Autoritarismus“ gewährleistet, dass im Zweifelsfall ökonomische Prioritäten durchgesetzt werden, ohne die politische Stabilität zu gefährden.

Staatliche Maßnahmen werden also nicht genutzt, um Marktkräfte auszuhebeln, sondern um den Markt zu „regieren“ (*Wade* 1990). Der Staat tritt nicht so sehr als Eigentümer, sondern vielmehr als Bereitsteller von Anreizen und Strategien auf. In einer entsprechenden Wachstumsstrategie werden hohe Investitionen in produktive Kapazitäten, insbesondere in Schlüsselindustrien, geleistet und Unternehmen nach einer nicht zu langen Anlaufphase der Konkurrenz auf dem (Welt-) Markt ausgesetzt. Der Staat sorgt durch die Kontrolle des Finanzsystems dafür, dass das Finanzkapital nie die Oberhand über das Industriekapital gewinnt und hält die Kernparameter (Wechselkurs, Zinsen, Preisniveau) stabil. Er limitiert den Zugang ausländischer Wettbewerber bei gleichzeitiger Exportförderung. Ebenso unterstützt er gezielt bestimmte Industrien, befördert den Technologieimport durch ausländische multinationale Konzerne und etabliert darauf aufbauende nationale Technologiesysteme (*Wade* 1990, S. 28, vgl. auch *Woo-Cumings* 1999).

Der indische Kapitalismus der Nachkriegszeit entspricht diesem Idealtyp nur teilweise. Wie bereits erwähnt, waren die staatlichen Präferenzen in der Ära Nehru unmissverständlich auf Wachstum und Entwicklung ausgerichtet, folgten allerdings einer Strategie der Importsubstitution (*Frieden* 2006, S. 312). Das Ziel dieser Strategie ist der Aufbau einer heimischen Industriebasis, mit deren Hilfe Entwicklungsländer wie Indien aus ihrer Position als Nettoimporteure gelangen können. Dies bedingt, dass die (bisher im Stadium der „infant industries“ befindlichen) produktiven Kapazitäten zuerst im Land entfaltet werden. Indem der Staat große Teile der Industrie selbst besitzt, kann er sie vor ausländischer Konkurrenz schützen. Im Gegensatz zu anderen Entwicklungs- und Schwellenländern, die in den 1960er und 1970er Jahren auf eine exportgesteuerte Wirtschaftspolitik umschwenkten, blieb die indische Wirtschaft allerdings weiterhin binnenorientiert. In In-

dien wurde zwischen 1951 und 1966 die Hälfte aller Investitionen vom Staat getätigt, insbesondere im Bereich der Schwerindustrie und weniger im Bereich der (potentiell wettbewerbsfähigen) Textilindustrie (*ibid.*, S. 314). Der Staat initiierte in Indien keine wirtschaftliche Dynamik, sondern federte im Gegenteil die negativen Konsequenzen ökonomischer Stagnation ab. Dieses Muster war bis in die frühen 1990er erkennbar: bis 1991 war ein Drittel des zentralstaatlichen Haushaltsdefizits auf die Übernahme unprofitabler Unternehmen zurückzuführen (*Herring* 1999, S. 320).

Ebenso waren enge Kontakte zwischen Staat und Privatwirtschaft im Indien dieser Zeit zwar vielfältig gegeben, jedoch waren diese weder formal institutionalisiert noch auf gegenseitige Konsultation ausgerichtet. Die indische Unternehmerschaft widersetzte sich der Etablierung einer staatlich gelenkten Planwirtschaft, was eine Schwächung der wirtschaftslenkenden Kompetenz des nachkolonialen Staates gleichkam (*Chibber* 2003, S. 173-75). Statt staatskorporatistischen Institutionen, in denen verbindliche Absprachen zwischen Staat und Wirtschaft gemacht werden konnten, herrschten individuelle Patronage-Beziehungen vor (*Herring* 1999, S. 320, *Kohli* 2004, S. 245). Alle großen *Business Houses* unterhielten (und unterhalten) „Botschaften“ in Delhi, um die essentiellen kurzen Wege (z.B. für die Vergaben von Produktionslizenzen) aufrechtzuerhalten (*Evans* 1995, S. 68). Die Dominanz von Patronage hatte vornehmlich zwei Gründe: Die Wirtschaftspolitik im unabhängigen Indien war von Anfang an „high politics“. Insbesondere der Indische Nationalkongress (INC) war in der Lage, für das Thema Entwicklung und ökonomische Gerechtigkeit breite Zustimmung zu mobilisieren. Der Staat konnte so nur schwer Partei für eine bestimmte Klassenfraktion ergreifen. Zum anderen war die industrielle Kapitalistenklasse nicht in der Lage, effiziente Dachorganisationen zu schaffen. Während die Tatas ein „Forum of Free Enterprise“ initiierten, unterstützten die Birlas die kooperationsbereite „Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry“ (*Herring* 1999, S. 323). So fehlte dem Staat eine zentrale Stelle, mit der – zumindest informell – Absprachen getroffen werden konnten.

Ähnlich wie das Ministerium für Internationalen Handel und Industrie (MITI), welches eine Hauptrolle in der Entwicklung Japans innehatte, so existiert auch in Indien eine große, unabhängige Bürokratie, welche verbindliche Richtlinien festlegt – allen voran die Planungskommission. Sie legt in Fünf-Jahres-Plänen fest, wie die Investitionen in Infrastruktur und Schwerindustrie gesteuert werden sollen. Dies geschah bis in die 1980er hinein jedoch weitestgehend von oben herab, ohne nennenswerte Konsultationen mit der Privatwirtschaft, der die indische politische Klasse ohnehin mit relativer Skepsis gegenüberstand. Die Vorgaben der Planungskommission (und die Interessen einer großen Anzahl weiterer Regierungsstellen) bestimmten die Praxis der Lizenzvergabe für die Produktion von Gütern aller Art. Die Dominanz der großen *Business Houses* in der indischen Wirtschaft führte jedoch dazu, dass diese systematisch Lizenzen „horten“ konnten, ohne diese unmittelbar durch entsprechende Investitionen nutzen zu müssen, wodurch die Konzentration der indischen Wirtschaft noch zunahm. Zur Mitte der 1960er Jahre waren über 40% aller neu ausgegebenen Produktionslizenzen in den Händen der 20 größten *Business Houses* (*Chibber* 2003, S. 191).

Im Sinne eines Entwicklungsstaates sorgte die indische Regierung zweifellos für einen Schutz der heimischen Industrie vor ausländischer Konkurrenz. Ausländischen Konzernen wurde es strikt verboten, in den heimischen Großindustrien tätig zu sein (*Frieden* 2006, S. 349). Nach dem Devisenkontrollgesetz von 1973 durften Ausländer höchstens 40% eines indischen Unternehmens besitzen (*Rothermund* 2008, S. 101). Bis 1980 war

der Anteil ausländischer Investitionen in Indien verschwindend gering (*Herring* 1999, S. 318), ebenso erschwerten hohe Zölle den Export nach Indien. Dieser Schutz der heimischen Industrie ging jedoch nicht mit einer Förderung der Exporttätigkeit einher. Stattdessen produzierten indische Konzerne hauptsächlich für den heimischen Markt, auf dem die qualitativ minderwertigen Produkte zu überhöhten Monopolpreisen abgesetzt werden konnten (vgl. *Herring* 1999, S. 319).

Auch in anderen Bereichen wich das Indien der ersten Unabhängigkeitsdekaden vom Idealtyp des Entwicklungsstaates ab. Vor allem genoss die Privatwirtschaft nicht die Unterstützung durch den Staat, wie sie sie z.B. in Japan oder Korea erfuhr. Entwicklungsstrategien wurden völlig unabhängig von den Präferenzen der heimischen Unternehmen entwickelt. Der Staat sorgte zwar für einen stabilen institutionellen Kontext, doch stellte dieser nicht die Art von Anreizen bereit, welche die Unternehmen in den erfolgreichen Entwicklungsstaaten zu produktiven Investitionen antrieben. Zudem verschoben sich bereits zu Beginn der ersten Amtszeit Indira Gandhis Mitte der 1960er Jahre die staatlichen Präferenzen von der Förderung der einheimischen Industrie hin zu einer wohlfahrtsorientierten Politik. Die Abschottung der indischen Wirtschaft tat ihr übriges: fehlende Ersparnisse konnten nicht durch ausländische Investitionen oder Kredite aufgefangen werden, zudem waren die Exporterlöse verhältnismäßig gering. Auch wenn es sicher nicht haltbar wäre, diese Abweichungen vom Modell des Entwicklungsstaats als alleinige Ursache der wirtschaftlichen Stagnation Indiens in den Dekaden nach der Unabhängigkeit hervorzuheben, haben sie jedoch zweifellos dazu beigetragen, dass die Wachstumsraten des Brutto sozialprodukts insgesamt deutlich geringer ausgefallen sind als etwa jene Südkoreas (vgl. zu den anderen Ausgangsbedingungen und Strategien der ostasiatischen Entwicklungsstaaten auch den Beitrag von *ten Brink/Nölke* in diesem Themenschwerpunkt). Viel wichtiger als die (mangelnde) Effizienz des indischen Entwicklungsstaates ist jedoch, dass es gerade die Institutionen des „failed developmental state“ früherer Jahre – also die Kombination eines „schwachen“ Staats mit einer „schwach organisierten“ Wirtschaft – sind, aus denen der zeitgenössische indische Staatskapitalismus hervorgeht. Wir sehen die Transformationsphase der 1980er und 1990er daher auch nicht als Indiens „Normalisierung“ nach vier Jahrzehnten des postkolonialen bürokratischen Dirigismus, sondern betonen eine Reihe von Kontinuitäten zwischen Prä- und Posttransformationsphase.

### 3. Jenseits des Entwicklungsstaats: Historisches Erbe und die Transformationsphase der 1980er und 1990er Jahre

In der konventionellen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur gilt das Jahr 1991 häufig als die Wendemarke in der indischen politischen Ökonomie. Im Zuge des Golfkrieges zogen viele indische Gastarbeiter aus dem Nahen Osten ihre Ersparnisse aus Indien ab, was zu erheblichem Druck auf die Rupie und daraufhin zur weitgehenden Abschaffung der Pflicht, für jede Investition entsprechende Lizenzen und Befugnisse bei staatlichen Stellen einzuholen, führte. Gleichzeitig erhielt Indien ein umfangreiches Rettungspaket des IWF. Wie zu der Zeit üblich, waren die Gelder des IWF an umfangreiche Liberalisierungsmaßnahmen gekoppelt. Die gängige Interpretation des vor allem in der vergangenen Dekade deutlich gestiegenen Wirtschaftswachstums Indiens orientiert sich am Credo des Marktliberalismus: erst durch die Befreiung von staatlichen Beschränkungen konnte die indische Wirtschaft zu der Kraft aufsteigen, die sie heute ist (*Wade* 1990, S. 22). Wie *Kohli* jedoch

zeigt, begann der Aufschwung bereits in den 1980er Jahren, ist also nicht auf die Liberalisierungspolitik zurückzuführen (Kohli 2007). Die vom IWF angestoßenen Reformen hatten auf das Wachstum der indischen Industrie keinen Einfluss (*ibid.*, S. 103). Abgesehen von einigen wenigen Maßnahmen, wie der Privatisierung staatseigener Betriebe und eben der Abschaffung der Lizenzierungspflicht, hat sich die Stellung des Staates in der Wirtschaft nur wenig geändert. Die Abkommen mit dem IWF Anfang der 1980er und 1990er Jahren wurden zudem nach kurzer Zeit seitens des indischen Staates wieder suspendiert, um an der grundlegenden Struktur des indischen Staatskapitalismus (z.B. Haushaltsverschuldung) festhalten zu können (Kohli 2007, S. 99 u. 107).

Hier werden zwei Defizite der traditionellen Diskussion zum Entwicklungsstaat erkennbar. Zum einen wird der Entwicklungsstaat auf eine mehr oder weniger erfolgreiche Wirtschaftspolitik reduziert. Wirtschaftliche Entwicklung erscheint dadurch hauptsächlich als Resultat von gutem Regierungshandeln einer kompetenten Staatsbürokratie. Zum anderen steht in den meisten Ansätzen zum Entwicklungsstaat ein relativ autonomer Staat der Wirtschaft gegenüber, was zu Reifizierung von Dichotomisierungen einlädt: weniger Staat = mehr freie Wirtschaftstätigkeit. Indien ist demnach „gescheitert“, weil „ein erfolgreicher Entwicklungsstaat weiß, wann er aufhören muss“ (Herring 1999, S. 330). Peter Evans weist aber bereits darauf hin, dass diese Dichotomie müßig ist: „state involvement is a given“ (1995, S. 10). Die Frage ist jedoch nicht, „wie viel“, sondern „welcher Art“. Ähnlich argumentiert auch Atul Kohli (2004), der auf die Entstehungsbedingungen des indischen Staates hinweist, um deutlich zu machen, dass die staatlichen Entwicklungsstrategien unmittelbar mit dem kolonialen Erbe Indiens zusammenhängen.

Am Fall Indiens und dessen nachkolonialer Geschichte wird besonders deutlich, dass der Staat nicht zuletzt ein politisch umkämpftes Gebilde ist. Diese Politisierung des Staates – insbesondere im Vergleich mit der technokratischen Steuerung der japanischen und koreanischen Entwicklungsstaaten – hat erhebliche Auswirkungen auf die Rolle des Staates in der indischen Entwicklung und dem heutigen indischen Kapitalismus. Der Staat besteht nicht nur aus einer weberschen Bürokratie, sondern ist Kulminationspunkt von politischen Strategien und Visionen. Ansprüche an den Staat beschränken sich nicht auf die effiziente Verwaltung der Wirtschaft, sondern umfassen auch Forderungen nach der (symbolischen) Repräsentation von gesellschaftlichen Gruppen und nationaler Unabhängigkeit. In Indien herrschte nach 1947 die spezifische Situation, dass durch das koloniale Erbe bereits ein modernes Staatsgerüst vorhanden war, jedoch nicht auf nationaler Ebene. Insofern mussten dort zentrale Staatseinheiten von Grund auf geschaffen werden, die die fragmentierten Verwaltungseinheiten der britischen „indirect rule“ vereinen konnten (Herring 1999, S. 312). Vor allem aber musste der Aufbau eines indischen Zentralstaates mit der postkolonialen nationalistischen Bewegung vereint werden. Diese, repräsentiert durch den INC, stellte nach der Unabhängigkeit die maßgebliche politische Kraft dar. Der INC war in der Lage, die nationalistische Bewegung effektiv zu kanalisieren. Neben einer nationalen Bewusstwerdung und dem Bekenntnis zur Demokratie stellte ein breiter Konsens über eine entwicklungsstrategische Ideologie einen zentralen Pfeiler der Bewegung dar (Kohli 2004, S. 241). Das heißt, die konkrete Ausgestaltung der unabhängigen indischen politischen Ökonomie folgte nicht nur ökonomischen Wachstumsambitionen, sondern dem politischen Motiv der Unabhängigkeit. Dazu gehörten v.a. das Motiv der „Self-Reliance“, die Abschottung gegenüber der ausländischen Wirtschaft sowie die Errichtung einer Planwirtschaft (als Gegensatz zum britischen Laissez-faire):

“openness during the colonial era had been interpreted by nationalists not only as killing nascent industries, but also as inhibiting the emergence of indigenous industrial capitalism. Indian businessmen and industrialists, who stood to benefit from a relatively closed economy in which competition would be limited, expressed these preferences openly. Protectionism, as well as an emphasis on heavy industry, was thus seen as serving the interests of nation building.” (Kohli 2004, S. 264).

Indien konnte also nicht einen Entwicklungsstaat vom Reißbrett entwerfen und errichten, da der Staatsbildungsprozess im Spannungsfeld zwischen kolonialem Erbe und politischer Dynamik stattfand. Der Staat, den die britische Kolonialregierung dem unabhängigen Indien überließ, war durch die ökonomischen und politischen Präferenzen der Kolonialmacht bestimmt. Allen voran repräsentierte der koloniale indische Staat die liberale Idee des Minimalstaats und nicht die eines aktiven, intervenierenden Staates. Zudem ging die britische Kolonialverwaltung zahlreiche Regierungsbündnisse mit traditionellen indischen Eliten ein, was die Reichweite des Staates „nach unten“ beschränkte. Und da indische Nationalisten verschiedene soziale Klassen politisch mobilisierten, war der limitierte Kolonialstaat auf einen reaktiven Modus begrenzt (Kohli 2004, S. 228). Der indische „weiche“ Staat (Herring 1999) war also einer Reihe von zentrifugalen Kräften ausgesetzt, die seine Handlungskapazität bisweilen schwächten: die vererbten Patronage-Netzwerke auf lokaler und regionaler Ebene, inklusive der *Business Houses*, deren Aufstieg nicht zuletzt auf die militärischen Bedürfnisse Großbritanniens (insbesondere der Eisen- und Textilproduktion) zurückzuführen war; das schwierige Unterfangen, nationale Einheit über ein großes, föderal geprägtes Staatsgebiet hinweg zu organisieren sowie die kräftezehrende Inklusion verschiedenster sozialer und religiöser Klassen in das nationalistische Projekt. Folgerichtig sprechen Rudolph und Rudolph (1987) vom „weak-strong state“: zwar war der indische Staat in der Lage, per Zwang unternehmerische Tätigkeit zu unterbinden, Streiks aufzulösen und eine militärische Auseinandersetzung mit Pakistan aufrecht zu erhalten; er schaffte es jedoch nicht, die Wirtschaft grundlegend zu restrukturieren – beispielsweise durch eine Landreform oder der Festlegung von Mindestlöhnen. Angesichts dieser schwachen Kapazität des indischen Staates, die mittelbar und unmittelbar aus der kolonialen Prägung britischer Natur hervorgeht, ist nachvollziehbar, wieso der Griff des indischen Entwicklungsstaates nicht so fest wie in Japan oder Korea war.

Die Transformation zu einem neuen Modell der politischen Ökonomie begann in den 1980er Jahren. Der Staat entledigte sich des Projekts umfassender makroökonomischer Entwicklung und konzentrierte sich ausschließlich auf (kurzfristiges) wirtschaftliches Wachstum. Dadurch bekannte sich der indische Staat klar zur dominanten Kapitalistenklasse und verabschiedete sich vom klassenübergreifenden Konsens, der im nationalistischen Projekt verankert war.<sup>2</sup> Diese „pro-business drift“ (Kohli) seitens des Staates stellt einen Bruch mit dem früheren, tendenziell unternehmensfeindlichen Entwicklungsmodell dar. Es dauerte allerdings knapp zwanzig Jahre, bis die Symptome dieses graduellen, inkrementalistischen Umschwungs sichtbar wurden. In den 1990ern war die indische Ökonomie noch relativ statisch organisiert, mit hohen Zöllen, hohen öffentlichen Investitionsausgaben, niedrigen Kapitalimporten und einer vergleichsweise hohen Abschottung gegenüber der Weltwirtschaft (Kohli 2004, S. 280-81). Worin bestand nun der „pro-business drift“? Zum einen wurden in den frühen 1980er Jahren neue Komitees gegründet, die von namhaften, unternehmensfreundlichen Bürokraten besetzt wurden (Kohli 2007, S. 96). Diese sollten den Kurs zu mehr privater Unternehmenstätigkeit planen und initiieren. Zum anderen organisierte sich das indische Kapital neu. Es teilte sich in zwei Fraktionen: Die alten *Business Houses*, die in den etablierten Unternehmensverbänden organisiert wa-

ren und die „neuen“ Großkapitalisten, die einer Öffnung Indiens tendenziell wohlwollend gegenüberstanden. Beispielhaft für letztere ist der Mischkonzern *Reliance*, der inzwischen zum größten Unternehmen Indiens aufgestiegen ist. Im Zuge dieser Entwicklung stieg die 1992 (neu-) gegründete „Confederation of Indian Industry“ (CII) zum mächtigsten Unternehmensverband Indiens auf (*Sinha 2005, Kohli 2007, S. 106*).<sup>3</sup>

Ironischerweise sorgte die gesteigerte Macht der Unternehmen aber dafür, dass sich möglichst wenig änderte. Die Reformen der 1980er und 1990er Jahre waren nicht marktfreundlich, wie „Liberalisierung“ häufig verstanden wird, sondern dezidiert unternehmensfreundlich. Politik und Unternehmen waren sich einig, dass der Staat die Privatwirtschaft fördern sollte: sie forderten mehr öffentliche Ausgaben, eine stärkere Kontrolle der Arbeiterschaft sowie eine stärkere Unterstützung des Kapitals (*Kohli 2007, S. 96-7*). Zudem sollten durch die Protektion des Staates gezielt einheimische (große) Unternehmen gefördert werden, was auf eine Fortführung der weltwirtschaftlichen Abschottung Indiens hinauslief. Die indische Regierung unter Indira Gandhi löste 1983 das Abkommen mit dem IWF auf, bevor es die volle Kreditsumme beanspruchte, um im Interesse des heimischen Kapitals die Importrestriktionen wieder aufnehmen zu können (*Kohli 2007, S. 99*). Im Jahre 1990 betrug die durchschnittliche Zollhöhe noch immer über 100% (*Kohli 2004, S. 282*). Die CII, obwohl generelle Befürworterin einer Öffnung Indiens für ausländisches Kapital, bezog vor den Wahlen 1996 explizit gegen ausländische Investoren Stellung (*Frankel 2005, S. 594*). Diese, so die CII, würden nichts zur technologischen Entwicklung der indischen Industrie beitragen, zudem würden sie zwar anfangs akzeptieren, nur 40-50% der Anteile an indischen Unternehmen zu halten, seien aber stets auf eine Mehrheitskontrolle aus.

Die 1990er Jahre brachten also keine Liberalisierung, sondern einen Umschwung zu merkantilistischen Prinzipien. Damit verbunden ist ein *stärkeres* Engagement des Staates, welcher mit ausgewählten Großkonzernen eine Wachstumsallianz bildet. Dieser Staat ist jedoch kein Entwicklungsstaat, der die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Blick hat und sich auf Anreize beschränkt. Er ist vielmehr als „growth state“ (*Herring 1999, S. 308*) zu charakterisieren, der andere wirtschaftspolitische Ziele dem Wachstum unterordnet und dafür zu hohen Interventionen (auch auf internationaler Ebene) bereit ist.

#### 4. Das heutige Indien als Beispiel einer staatlich durchdrungenen Marktökonomie<sup>4</sup>

In Indien hat sich in den vergangenen Dekaden somit ein Entwicklungsmodell durchgesetzt, das wir als „staatlich durchdrungene Marktökonomie“ bezeichnen und das einige Parallelen zur brasilianischen und chinesischen politischen Ökonomie aufweist (vgl. *Nölke 2012, May/Nölke/ten Brink 2013* sowie den Beitrag von *ten Brink* in diesem Heft). Im Vordergrund steht bei diesem Modell ein enges Geflecht zwischen staatlichen Instanzen und großen (nationalen) Unternehmen als zentralem Koordinationsmechanismus. „Entwicklungsmodell“ bedeutet dabei allerdings nicht, dass diese Form des Staatskapitalismus notwendigerweise gesamtgesellschaftlich effizient ist, im Gegenteil: wir weisen abschließend auf eine Reihe von Nachteilen hin. „Entwicklungsmodell“ bedeutetet auch nicht, dass sich der indische Staatskapitalismus funktionalistisch herausgebildet hat. Wie bereits oben ausgeführt, ist diese spezifische Form des Staatskapitalismus das Ergebnis von Machtkämpfen, dominiert von staatlichen Stellen und nationalem Kapital – und auch das

Ergebnis von Form und Timing seiner Integration in die globale Ökonomie (*Mazumdar* 2010, S. 35, *Nölke* 2012).

Eine staatlich durchdrungene Marktökonomie befördert eine einseitige, selektive Öffnung der Wirtschaft. Ausländische Direktinvestitionen (und einzelne Privatisierungen) sind in diesem Modell als Modernisierungsfaktor willkommen, insofern sie nicht die prinzipielle Vormachtstellung von mächtigen Fraktionen des nationalen Kapitals und der mit ihm verbundenen staatlichen Stellen unterminieren, sondern selektiv die nationale Ökonomie modernisieren. Im Gegensatz zu schwächeren Ökonomien der Semi-Peripherie bzw. der Peripherie sind große Schwellenländer wie Indien nicht zu einem „Ausverkauf“ an ausländische Unternehmen gezwungen, sondern können sich über lange Zeiträume auf ihre Binnenmärkte stützen, was in Indien noch etwas erfolgreicher realisiert wurde als beispielsweise in Brasilien (*Pedersen* 2008, S. 158). Eine wichtige Voraussetzung für die Realisierbarkeit dieser spezifischen Öffnungsstrategie ist die Verfügbarkeit eines Angebots an ausländischen Direktinvestitionen, die nicht nur an der Erschließung von Rohstoffen interessiert, sondern durch die Erschließung von Binnenmärkten sowie billiger Arbeitskräfte motiviert sind – eine Bedingung, die in den vergangenen drei Dekaden zunehmend gegeben ist. Die Erschließung von Binnenmärkten erfordert – in Kontrast etwa zur Rohstofferschließung – eine enge Kooperation mit nationalem Kapital und trägt dabei zu dessen Modernisierung bei (*Abu-El-Haj* 2007, S. 96). Gleichzeitig ist das nationale Kapital auch auf die Modernisierungswirkung ausländischer Direktinvestitionen angewiesen, um jene Basisleistungen effektiv bereit zu stellen, denen es für seine Expansion bedarf und stimmt hier selektiven Privatisierungen zugunsten ausländischer Konzerne zu. In Indien fand dies – wenn auch in überschaubarem Maße – ab Mitte der 1990er Jahre statt.

Ausgehend von diesem Grundmodell eines staatlich durchdrungenen Kapitalismus werden wir nachfolgend eine vereinfachte Skizze der indischen politischen Ökonomie von heute entfalten. Methodisch lehnen wir uns dabei an die bewährte Heuristik der vergleichenden Kapitalismusforschung an, also der Differenzierung von fünf institutionellen Sphären (Corporate Governance, Unternehmensfinanzierung, Arbeitsbeziehungen, Ausbildung und Training, Innovationstransfer) sowie der Identifikation von institutionellen Komplementaritäten zwischen diesen Sphären, die zu spezifischen komparativen Vorteilen führen (*Hall/Soskice* 2001, *Jackson/Deeg* 2006, *May/Nölke/ten Brink* 2013; vgl. auch den Beitrag von *Nölke* in diesem Band). Der Fokus unserer Darstellung liegt auf den urbanen Zentren der Ökonomie (etwa um Mumbai, Hyderabad, Neu-Delhi, Kalkutta, Bangalore oder Chennai), da man das ländliche Indien kaum demselben analytischen Instrumentarium unterwerfen kann wie dessen urbanisierten Enklaven. Der Versuch, ganz Indien einem einheitlichen Kapitalismustyp zuzuordnen (vgl. *Mazumdar* 2010), ist daher von vorneherein zum Scheitern verurteilt. Insofern heben wir deutlich hervor, dass es nicht „eine“ indische Variante des Kapitalismus gibt, sondern mehrere, die aber untereinander in einer essentiellen Wechselwirkung stehen, insofern die Funktionsweise der urbanen Zentren auf der Zufuhr äußerst preiswerter Arbeitskräfte aus dem ländlichen Raum (und den städtischen Slums) beruht, also auf der großen Ungleichheit der indischen Sozioökonomie (vgl. *Kohli* 2012). Der urbane Teil des indischen Kapitalismus ist jedoch für eine Diskussion des Aufstiegs des Staatskapitalismus im globalen Süden und dessen potentieller Herausforderung der bisher westlich dominierten Institutionen der Weltwirtschaft von weitaus größerer Bedeutung, während in den ländlichen Regionen der Fokus eher auf nachhaltiger Armutsbekämpfung liegt.

*Corporate Governance:* Größere indische Unternehmen sind typischerweise nicht der Kontrolle durch atomisierte Minderheitenaktionäre oder die organisierten Kräfte der globalen Kapitalmärkte (Investmentfonds, Pensionsfonds, Investmentbanken, Hedgefonds etc.) unterworfen: Die Finanzbranche hält noch nicht einmal 10% der Anteile an indischen börsennotierten Firmen (in Deutschland und den USA beträgt der Anteil über 40%, in Großbritannien gar knapp 70%; vgl. *Sarkar/Sarkar* 2008, S. 75). Stattdessen werden Firmen zumeist von Familien durch entsprechende Kapitalanteile kontrolliert (*Mazumdar* 2010, S. 10). Selbst bei den börsennotierten Unternehmen verbleibt bis heute der größte Anteil der Aktien typischerweise in der Hand der Gründerfamilie bzw. eines anderen dominanten Aktionärs (*Allen et al* 2006, S. 21). Familienbesitz bzw. Familienkontrolle wird bis heute zu den typischen Merkmalen indischer Großunternehmen gezählt (*dies.*, S. 31). Studien zufolge sind 99,9% aller indischen Firmen entweder in Familienbesitz oder familiär kontrolliert (*Dutta* 1997, S. 9). Nationales Kapital kontrolliert die großen indischen Unternehmen, nicht die Anleger an transnationalen Kapitalmärkten und deren Investmentmanager (*Khanna/Palepu* 2005, *Chakrabarti/Meggison/Yadav* 2007). Die großen indischen *Business Houses*, die zum Teil bereits über hundert Jahre bestehen, werden bis heute allesamt von den Gründerfamilien kontrolliert.<sup>5</sup> Zwei Drittel der Anteile am zentralen Unternehmen der Tata-Gruppe, *Tata Sons*, werden von Stiftungen gehalten, die wiederum von Mitgliedern der Tata-Familie geführt werden (*George et al.* 2011, S. 72). Die Konzentration der indischen Wirtschaft auf wenige große Familienunternehmen änderte sich auch mit der Liberalisierung nach 1991 nicht (*Mazumdar* 2008, S. 25).

*Unternehmensfinanzierung:* Obwohl Indien heute die größte Anzahl an der Börse gelisteter Unternehmen in der Welt (über 10.000) aufweist, ist der Börsenhandel weiterhin sehr konzentriert, d. h. der Großteil der Aktien in den wichtigsten Märkten wird kaum aktiv gehandelt. (*Allen et al.* 2006, S. 12-14). Die Unternehmensfinanzierung orientiert sich hier häufig an der Entwicklungsphase des jeweiligen Unternehmens, wobei es relativ typisch ist, dass indische Unternehmen in ihrer Entstehungsphase im Wesentlichen durch finanzielle Mittel der Familie sowie von Freunden und Geschäftspartnern unterstützt werden. In späteren Entwicklungsphasen wenden sich viele Unternehmen an entsprechend ausgerichtete Finanzinstitutionen wie z. B. die Small Industries Development Bank (SIDBI), eine hundertprozentige Tochter der staatlichen Reserve Bank of India oder einer anderen staatlichen Förderinstitution (*dies.*, S. 19-20). Nach diesen frühen Entstehungsphasen ist die interne Finanzierung in Form einbehaltener Gewinne die typische Form für die langfristige Finanzierung, während kurzfristig kleinere Kredite durch Geschäftspartner zur Verfügung stehen. Im Vergleich zu anderen aufstrebenden Schwellenländern, wie auch den Ländern der OECD, ist sowohl der Bankensektor als auch der Börsenhandel in Indien sehr klein (*Allen et al.* 2010). Dazu kommt eine Vielzahl von direkten und indirekten staatlichen Finanzierungsmaßnahmen, einschließlich steuerlicher Anreize, finanzieller Garantien und Krediten staatlicher Banken, wobei die Allokation dieser Unterstützungsmaßnahmen häufig in informellen Netzwerken zwischen Unternehmen und staatlichen Stellen entschieden wird (*Goldstein* 2007, S. 98). All diesen Finanzierungsquellen gemeinsam ist jedenfalls, dass sie – abgesehen von nicht unerheblichen Überweisungen von „Überseeindern“ – auf nationalen Ersparnissen beruhen und nur in eher geringem Maße auf die globalen Kapitalmärkte zurückgreifen, zumal der indische Kapitalmarkt nach wie vor streng reguliert wird, was auch dazu beigetragen hat, dass die globale Finanzkrise bei der Finanzierung indischer Unternehmen relativ geringe

Spuren hinterlassen hat (Mohan 2008, Borchert/Mattoo 2009, Schmalz/Ebenau 2011, S. 104-5, Goyal 2012).

*Arbeitsbeziehungen:* Kostenvorteile aufgrund billiger Arbeitskräfte sind ein sehr wichtiger Wettbewerbsfaktor für die aktuelle Expansion indischer Unternehmen. Auch hier findet eine relativ enge Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen statt, die zu einer ausgeprägten Fragmentierung des indischen Arbeitsmarktes führt. Die „pro-Business-Strategie“ der indischen Regierung beinhaltet nicht zuletzt eine erhöhte Repression der Arbeiterschaft (Kohli 2007, S. 98). Auf der einen Seite stehen die wenigen gut geschützten Arbeiter der Kernbelegschaften, die gewerkschaftlich organisiert und durch eine Vielzahl von Rechtsnormen geschützt werden, wobei allerdings Entlohnung und andere Regulierungen individuell bzw. allenfalls auf Unternehmensebene vereinbart werden, nicht jedoch für ganze Branchen oder gar branchenübergreifend. Der Großteil der indischen Arbeitskräfte (ca 80%) befindet sich allerdings im informellen und unorganisierten Sektor, ohne Arbeitsvertrag oder soziale Absicherung (Government of India 2012). Für diese Arbeitskräfte gelten die sehr komplexen und anspruchsvollen indischen Arbeitsnormen nicht. Dementsprechend wird häufig hervorgehoben, dass in Bezug auf das indische Arbeitsrecht ein großer Unterschied besteht zwischen dem, was formell vorgeschrieben ist und dem, was de facto durchgesetzt wird (Sharma 2006), zumal der große unorganisierte Sektor die Organisationsmacht der Arbeitnehmer weiter schwächt. Insbesondere im Dienstleistungssektor, dem Rückgrat der jüngsten Expansion indischer Unternehmen, hat man auf eine stringente Umsetzung der entsprechenden Rechts- und Arbeitsnormen weitgehend verzichtet. Das Problem der niedrigen Löhne auch in den organisierten Bereichen der indischen Wirtschaft wird jedoch durch den informellen Sektor indirekt insofern abgeschwächt, als dieser durch seine überreichliche Bereitstellung von preiswerten Dienstleistungen und Produkten für den täglichen Bedarf dazu führt, dass qualifizierten Arbeitskräften auch mit niedrigen Löhnen ein vergleichsweise auskömmlicher Lebensstandard geboten werden kann (Mayer-Ahuja 2006, Schmalz/Ebenau 2011, S. 100-101).

*Ausbildung:* Der erfolgreiche Expansionsprozess indischer Unternehmen in den letzten Dekaden beruht zu keinem geringen Ausmaß auf der Unterstützung der entsprechenden Industrien durch die entsprechenden Bildungsausgaben der indischen Regierung. Bereits seit der Unabhängigkeit hat Indien verglichen mit anderen, insbesondere westlichen Staaten die tertiäre Ausbildung deutlich über jene des primären Sektors gestellt (Milelli 2007, S. 6). Diese Ausrichtung hat kaum dazu beigetragen, das hohe Maß sozialer Ungleichheit in Indien zu mildern, sondern es eher noch verstärkt, da die Hochschulausbildung im Wesentlichen zur Reproduktion der Mittel- und Oberklassen beigetragen hat. Die jährliche Graduierung vieler Tausend Ingenieure und anderer Akademiker unterstützt aber durchaus die quantitativen Bedürfnisse der Großunternehmen in Sektoren wie der pharmazeutischen Industrie oder IT-Dienstleistungen, auch wenn viele dieser Absolventen nicht durchgehend die in der indischen Industrie gewünschten Fähigkeiten mitbringen, weswegen Beobachter sogar von einem „drohenden Mangel an geeigneten Fertigkeiten in der gesamten indischen Wirtschaft“ sprechen (Kaushik/Dutta 2012, S. 94). In jüngerer Zeit haben daher einige indischen Unternehmen damit begonnen, ihre eigenen Aus- und Fortbildungsprogramme aufzusetzen, vertiefen damit aber die Segregation im indischen Erziehungssystem noch weiter.

*Innovationstransfer:* Die großen Business Houses Indiens hatten aufgrund ihrer staatlich geschützten Monopolposition auf dem heimischen Markt kaum Anreize, systematische Innovationsstrategien zu entwickeln. Entsprechend spielt Innovationstransfer erst seit den 1980ern eine signifikante Rolle für indische Unternehmen (Kaushik/Dutta 2012, S. 76-78). Angesichts der vergleichsweise geringen Rolle interner Forschung und Entwicklung werden viele Innovationen aus dem Ausland importiert, insbesondere durch multinationale Unternehmen aus Europa, den USA und Japan (Mazumdar 2010, S. 10). Die Regulierung des Zugangs und der Schließung wirtschaftlicher Sektoren in Indien wird insbesondere durch die Wettbewerbspolitik gesteuert. Idealtypisch geht es darum, zunächst einheimische Firmen zu schützen, damit diese durch Produktion für den Binnenmarkt wachsen und später auch transnational agieren können, um auch durch Übernahme von Unternehmen in der Triade Technologien beschaffen zu können (Mazumdar 2010, Taylor/ Nölke 2010b). Trotz aller Liberalisierungsprogramme blieb die restriktive Außenwirtschaftspolitik im Kern bis heute bestehen. Der heute so erfolgreiche indische IT-Dienstleistungssektor war zunächst gegen ausländische Konkurrenz stark abgeschottet, Zugang wurde nur für relativ hochtechnologische Produkte gewährt, während Märkte für einfachere Güter geschützt blieben (Evans 1995, S. 114). Viele der großen indischen Konglomerate haben sich zunächst durch die Produktion relativ einfacher Güter für den Binnenmarkt etabliert, etwa von Mopeds und Fahrrädern.

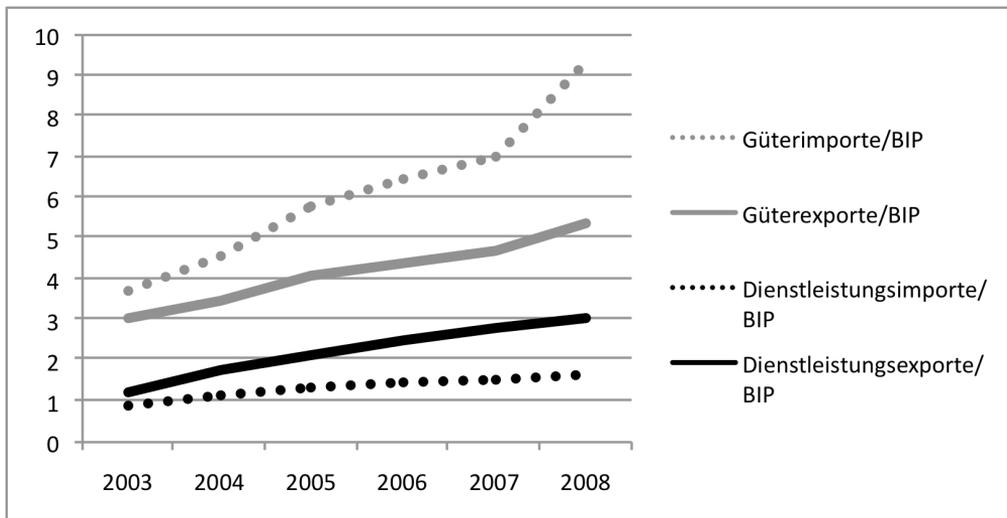
Die Koordination der staatlichen Maßnahmen, die einzelne Sektoren (zu bestimmten Zeitpunkten) abschotten bzw. öffnen, findet in einem engen Netzwerk zwischen der indischen Unternehmenselite und staatlichen Stellen statt. Diese Netzwerke, obschon in der hohen Konzentration der indischen Industrie angelegt, wurden im Zuge des unternehmensfreundlichen Umschwungs zunehmend dichter, insbesondere in der dynamischen Software-Industrie (Pinglé 1999, vgl. auch Evans 1995). Der Liberalisierungsprozess hat demnach keine Änderung des indischen „Crony Capitalism“ hervorgebracht (Mazumdar 2008). Stellen Paternalismus, Patronage, Familienzusammenhalt und Personalismus grundlegende Mechanismen im indischen Management dar (Virmani 2007, S. 28-29), so haben sich auch im Verhältnis zwischen Bürokratie und Unternehmen über Jahrzehnte entsprechende Netzwerke etabliert. Die weiterhin dominante Position der traditionellen Business Houses zeugt von der Effizienz dieser Verbindungen (Mazumdar 2008). In diesen Netzwerken findet sich auch eine Vielzahl von ehemaligen Managern von Staatsunternehmen wieder, die sich (ähnlich wie in China) ihre eigenen Spin off-Firmen geschaffen haben. Zu den für einzelne Unternehmen vorteilhaften staatlichen Maßnahmen gehört auch der eher selektive Schutz intellektueller Eigentumsrechte. So wird argumentiert, dass die erfolgreiche Entwicklung der indischen pharmazeutischen Industrie im Generikabereich nicht zuletzt von der Existenz eines weichen Patentsystems angetrieben wurde, das Prozesse des „Reverse Engineering“ unterstützt hat (Goldstein 2007, S. 95).

*Komparative Vorteile:* Die oben dargestellten Institutionen greifen vielfältig ineinander und befördern die Entwicklung der indischen Wirtschaft in bestimmten Bereichen (und behindern sie in anderen, vgl. 5.). So stützen die konzentrierte Eigentümerstruktur und die wenig auf die globalen Kapitalmärkte angewiesene Unternehmensfinanzierung die Fähigkeit indischer Business Houses, relativ langfristige Strategien zu verfolgen. Die selektive Anwendung von Arbeitsnormen und die Bereitstellung einer großen Zahl von Hochschulabsolventen ermöglichen – zusammen mit der Bereitstellung preiswerter Dienstleistungen und Güter durch den informellen Sektor – Kostenvorteile. Ein relativ weiches Patentsys-

tem, verknüpft mit der gezielten Öffnung und Schließung indischer Märkte für ausländische Unternehmen, erleichtert den Zugang zu Innovationen, begrenzt aber gleichzeitig die Verdrängung indischer Unternehmen durch ausländische Konkurrenten.

Die von diesen Komplementaritäten beförderten komparativen Vorteile indischer Unternehmen auf den Weltmärkten liegen in bestimmten Bereichen relativ arbeitsintensiver Dienstleistungen, insbesondere im Bereich der Telekommunikation, sowie – in geringerem Maße – bei industriellen Produktionsprozessen auf einem mittleren Technologieniveau, insbesondere im Bereich der Pharmaindustrie und der Automobilindustrie bzw. der Autozubehörindustrie (Das 2007, S. 140, Taylor/Nölke 2010a, 2010b). Indien unterscheidet sich hier von vielen anderen Ländern des globalen Südens, indem es nicht in erster Linie auf den Export von Rohstoffen fixiert ist, sondern relativ erfolgreiche Versuche aufweist, in einigen Sektoren die höherwertigen Aktivitäten der Wertschöpfungskette zu erfassen und in Bezug auf nicht zu anspruchsvolle und transnational nutzbare Dienstleistungen (z.B. Informationstechnologie und „Business Process Outsourcing“) sogar führend zu werden, flankiert durch einen relativ großen internen Markt, der zum Großteil durch nationale Unternehmen versorgt wird. Die indische Exportindustrie bleibt dagegen gegenüber dem Dienstleistungssektor bisher eher marginal (Mazumdar 2010, S. 15, Crabtree 2012b). Abb. 1 zeigt nicht nur, dass Indien noch stets mehr Güter ein- als ausführt, sondern auch, dass der Gesamtanteil der Exporte am BIP gerade einmal 8,5% darstellt.

Abbildung 1: Relativer Anteil der Importe und Exporte (Güter und Dienstleistungen) am BIP (in %)



Quelle: Eigene Darstellung nach OECD Country Statistical Profile India (2011)

Insgesamt wird deutlich, wie sehr indische Unternehmen von ihrer engen Zusammenarbeit mit dem Staat profitieren. Die These, dass der indische Staat noch immer als zentraler Akteur bei der Schaffung und Unterstützung des modernen Sektors der indischen Unternehmenslandschaft wirkt, hat daher durchaus ihre Berechtigung (Gupta/Dutta 2005, Gupta 2006). Aufbauend auf der engen Zusammenarbeit mit indischen Unternehmern steuerte der indische Staat die Transformation des indischen Kapitalismus, in dem ein-

heimische Großkonzerne die Fixpunkte darstellen. Besonders pointiert abgebildet wird diese enge Verbindung zwischen Staat und Großkonzernen durch den von der Analystenfirma *Ambit Capital* zusammengestellten „Politically Connected Companies Index“, der 75 indische Unternehmen umfasst, die besonders eng mit dem Staat zusammenarbeiten und – bis vor kurzem (vgl. unten) – an der indischen Börse deutlich überproportional abschneiden (*Crabtree* 2012). Angesichts dieser engen Verbindung indischer Unternehmen und Staat ist es kaum mehr möglich, klar zwischen Staat und Privatsektor zu unterscheiden, so dass Beobachter auch von öffentlich-privaten Hybriden als zentraler Triebkraft der indischen Wirtschaft sprechen (*Gupta/Dutta* 2005, *Mazumdar* 2012). Erleichtert wird diese enge Zusammenarbeit schließlich auch von der nach wie vor relativ geringen Rolle ausländischer Unternehmen (*Pedersen* 2008, S. 5).

## 5. Die notwendigen Schattenseiten des indischen Entwicklungsmodells

Die enge Zusammenarbeit zwischen dem Staat und indischen Unternehmen hat zweifellos zur wirtschaftlichen Dynamik in den vergangenen beiden Dekaden beigetragen, hat aber auch massive und notwendig damit verbundene Schattenseiten. Diese Schattenseiten waren in der relativen Stagnation während der ersten drei Dekaden nach der Unabhängigkeit bereits zu erkennen. Staatliche Maßnahmen blieben auch in der vergangenen Dekade, in der die indische Wirtschaft sich vergleichsweise dynamisch entwickelte, zentral für die Entwicklung der entsprechenden Unternehmen, wie oben gezeigt. Dabei wurde aber auch deutlich, dass es bei diesen staatlichen Maßnahmen nicht nur um die Abschaffung administrativer und bürokratischer Barrieren geht, sondern dass die erfolgreiche Entwicklung eines dynamischen Unternehmenssektors ein relativ komplexes Set von sich gegenseitig bedingenden institutionellen Querwirkungen erfordert. Das enge Netzwerk zwischen staatlichen Stellen und indischen Unternehmen hat die Koordination dieser Maßnahmen möglich gemacht. Allerdings können Entscheidungsblockaden insbesondere in den beteiligten Stellen von Parlament und Regierung sowohl auf der Ebene des Bundesstaats als auch der Einzelstaaten die entsprechenden Maßnahmen erheblich behindern, was zunehmend zum Problem wird, etwa in Bezug auf die überlastete Infrastruktur. Insbesondere in den letzten Jahren scheint die Fragmentierung zwischen den Staats-Unternehmens-Bündnissen anzusteigen und zu Entscheidungsblockaden und Inkohärenzen zu führen, ähnlich der Situation in Südafrika und tendenziell anders als in Brasilien und insbesondere China, in denen ein höherer Grad an strategischer Planung vorzufinden ist (vgl. *Nölke* 2012, *Nölke/Claar* 2013 sowie den Beitrag von *ten Brink* in diesem Heft). Angesichts der politischen Fragmentierung Indiens besteht zudem die Gefahr, dass politische Konflikte (vornehmlich zwischen dem Nationalkongress und der BJP und den von diesen angeführten Parteienbündnissen) innerhalb der Staats-Unternehmens-Allianzen ausgetragen werden.

Eine zweite, damit eng verbundene Schwachstelle der indischen Variante staatlich durchdrungener Marktökonomien besteht in der Anfälligkeit des Systems für Korruption. Ein Entwicklungsmodell, das auf einer Vielzahl einzelner staatlicher Eingriffe in die Ökonomie – also einer unternehmensfreundlichen, nicht unbedingt einer marktfreundlichen Politik – angewiesen ist, bietet gleichzeitig notwendigerweise eine Vielzahl von Ansatzpunkten für die selektive Bevorzugung einzelner Unternehmen durch staatliche Stel-

len und entsprechende Gegenleistungen. Das Modell einer staatlich durchdrungenen Marktökonomie funktioniert nur dann ohne extremen Missbrauch staatlicher Macht, wenn staatliche Stellen und die mit ihnen potentiell kooperierenden *rent-seekers* in der Ökonomie von einer vergleichsweise autonomen Rolle privaten Kapitals – und zunehmend aufstrebenden Mittelschichten – in Schach gehalten werden, so dass sie sich nicht (wie in patrimonialen Regimen) Staat und Wirtschaft vollkommen zur Beute machen können. Die heftigen Auseinandersetzungen über Korruptionsskandale in den letzten Jahren zeigen zwar, dass diese Gegenmacht zumindest ansatzweise in Indien existiert, jedoch auch, dass es gleichzeitig eine Vielzahl von Anlässen zu ihrer Mobilisierung gibt. Begleitet wird ein hohes Maß an Korruption auch durch zunehmende Rechtsunsicherheit, insbesondere durch „Verschleppung juristischer Prozesse ... die wachsende Zahl kontroverser regulatorischer Entscheidungen und umfangreiche Betrugsfälle“ (FAZ 2012), was langfristige Investitionen hemmt. Ironischerweise scheint womöglich gerade die in den letzten Jahren intensiviertere öffentliche Aufmerksamkeit für Korruption, insbesondere bei der Vergabe von Lizenzen für öffentliche Güter wie Telekommunikationslizenzen und Kohlevorkommen, für die Abschwächung der wirtschaftlichen Dynamik in Indien verantwortlich zu sein, da sie die enge Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und Großunternehmen behindert, die deswegen ihre Investitionen zurückstellen (Crabtree 2012a).

Noch weitaus gravierender als begrenzte wirtschaftliche Dynamik und Korruption sind allerdings die Auswirkungen dieses Wirtschaftsmodells auf die extreme Armut in der indischen Gesellschaft. Selbst im „reichen“ Bundesstaat Maharashtra (mit der Wirtschaftsmetropole Mumbai) leben 30% der Menschen unterhalb der Armutsgrenze (Kohli 2012, S. 148), vornehmlich im agrarisch geprägten Hinterland. Eine erfolgreiche Entwicklung der urbanen Ballungszentren kann zwar potentiell einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten, ist aber eher unwahrscheinlich. Aus einer Entwicklungsperspektive sind ohnehin gezielte Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Indiens ungleich wichtiger als die in diesem Beitrag behandelten Faktoren, da nach wie vor mehr als die Hälfte der indischen Beschäftigung im Landwirtschaftssektor lokalisiert ist. Die größten Teile der indischen Bevölkerung haben von den Boomjahren der Ökonomie überhaupt nicht profitiert und fallen daher auch als Nachfragefaktor aus, zumal Vorzeigesektoren wie die IT-Industrie trotz ihres substantiellen Beitrags zum Bruttoinlandsprodukt eine außerordentlich geringe und auf wenige hochqualifizierte Bevölkerungsgruppen beschränkte Beschäftigungswirkung haben (Schmalz/Ebenau 2011, S. 97). Insbesondere für wenig qualifizierte Arbeitskräfte vom Lande ist in diesen Fabriken kein Platz, im Kontrast zu den Universitätsabsolventen aus den Mittelschichten. Schlimmer noch, die Bereitstellung großer Mengen sehr billiger Arbeitskräfte lässt die extreme Armut großer Teile der indischen Bevölkerung industriellen Unternehmern sogar als nützlich erscheinen, etwa als Konkurrenzvorteil zu China, wo steigende Löhne einen Fokus auf niedrige Arbeitskosten zunehmend erschweren (vgl. auch den Beitrag von *ten Brink* in diesem Band) und zur Relokation von Produktionsprozessen nach Vietnam, Bangladesh und Indien führen können (Crabtree 2012b). Auch wenn in der vergangenen Dekade die Zahl jener Inder, die als Mittelschicht bezeichnet werden kann, deutlich gestiegen ist, bleibt doch extreme wirtschaftliche und politische Ungleichheit ein Kernmerkmal der indischen politischen Ökonomie. Es besteht daher kein Zweifel, dass im Zuge der Transformation zur staatlich durchdrungenen Marktökonomie die früheren Bekenntnisse zur nationalen Entwicklung und Armutsbekämpfung weitgehend über Bord geworfen wurden.

## 6. Fazit

Wie gezeigt wurde, trifft die Bezeichnung „Liberalisierung“ für die Veränderungen, die in der indischen Wirtschaft stattfanden, kaum zu. Entsprechende Maßnahmen fielen kaum ins Gewicht und wurden tendenziell durch gegenläufige Policies ausgehebelt. Stattdessen herrscht weiterhin eine deutliche Dominanz des Staates in der Wirtschaft, sie hat aber im Vergleich zu früheren Staatskapitalismen eine neue Qualität. Der Staat lenkt die Wirtschaft weder dirigistisch von oben herab, noch beschränkt er sich auf das Setzen von Anreizen und unterstützenden Maßnahmen für die Privatwirtschaft wie im klassischen Entwicklungsstaat. In Indien (sowie den anderen aufstrebenden Schwellenländern Brasilien und China) haben wir es mit einem neuen Typ des Staatskapitalismus zu tun, der als „staatlich durchdrungene Marktwirtschaft“ bezeichnet werden kann. Er beruht auf selektiven Allianzen zwischen Unternehmen und staatlichen Stellen, etwa einem Geflecht aus Anreizen, Bevorteilungen, Subventionen und Steuererleichterungen, mit denen private Unternehmen ihre Kosten senken und – so die Hoffnung – ihre Investitionen erhöhen können. Staatlich durchdrungene Marktökonomien wie jene Indiens zeichnen sich im Vergleich zum klassischen Entwicklungsstaat zudem durch eine selektive Abschottung gegenüber internationalen Güter- und insbesondere Kreditmärkten aus, was sie gegenüber globalen Wirtschaftskrisen weniger empfindlich macht. Die klassischen Entwicklungsstaaten Korea und Japan waren durch ihre (externe) Verschuldung hingegen anfällig für Finanzkrisen: Korea wurde durch die Asienkrise 1997-8 stark in Mitleidenschaft gezogen, Japan befindet sich bereits seit zwei Dekaden in einer Phase der Stagnation. Auf Brasilien, China und auch Indien hingegen hatte die Weltfinanzkrise 2007-8 keine Auswirkungen, die das Wirtschaftsmodell grundlegend in Frage stellen würden. Dies ist möglich, weil sie, dies ist ein weiterer Unterschied zum Entwicklungsstaat, auf große Binnenmärkte zurückgreifen können und Unternehmen entsprechende Absatzstrategien verfolgen. Der deutlichste Unterschied liegt allerdings in der viel engeren Koordination zwischen staatlichen Stellen und einzelnen Unternehmen. Staatliche Instanzen konzentrieren sich nicht mehr auf bestimmte Sektoren, sondern nur noch auf ausgewählte Firmen. Umgekehrt verzichten Unternehmen darauf, als korporativer Akteur dem Staat gegenüberzutreten, sondern vernetzen sich mit Mitgliedern der politischen Elite in Wachstumskoalitionen. Dadurch protegiert der Staat nicht nur „alliierte“ Großunternehmen (und grenzt dadurch einen Großteil der kleinen und mittelständischen Unternehmen aus), er gewährleistet auch, dass Forderungen von Unternehmen über kurze Wege in die politischen Schaltzentralen gelangen.

Dieses System der staatlichen Durchdringung bringt im Fall Indiens allerdings Probleme der Effizienz, der Verlässlichkeit und der Ungleichheit mit sich, die es im Zweifelsfall Unternehmen nahelegen können, aus diesem Arrangement bei Bedarf wieder auszutreten. Noch gravierender ist allerdings die mit diesem Modell einer selektiven Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und Unternehmen notwendig verbundene Vernachlässigung der armen Bevölkerungsmehrheit im ländlichen Bereich, die nicht nur nicht an den Wachstumsprozessen im Dienstleistungs- und IT-Bereich teilhat, sondern – über den informellen Sektor – sogar zu den Garanten entsprechender Niedriglohnstrategien gehört. Während Indien viele Merkmale – einschließlich der großen Ungleichheit – mit anderen staatlich durchdrungenen Marktökonomien wie China gemein hat, unterscheidet es sich doch in Bezug auf die Größe der von den entsprechenden Wachstumsimpulsen nicht oder nur negativ betroffenen ländlichen Bevölkerung von diesen Ökonomien ganz erheblich. Von „dem“ in-

dischen staatlich-durchdrungenen Kapitalismus zu sprechen, verbietet sich aus dieser Perspektive. Die staatliche Unterstützung der Wirtschaft beschränkt sich auf Großkonzerne, die in den Metropolen angesiedelt sind. Unsere Analyse des indischen Staatskapitalismus heutiger Prägung befasst sich daher unvermeidlich nur mit den metropolitanen Zentren der indischen Wirtschaft. Die Überwindung der Ungleichheit bedarf jedoch wirksamer Entwicklungs- und Umverteilungspolitik im ländlichen Raum, der traditionell eine hohe Priorität in der indischen Wirtschaftspolitik zukam, jedoch im Zuge der unternehmensfreundlichen Reorientierung zunehmend ins Hintertreffen gelangte.

## Anmerkungen

- 1 Für vielfältige Hinweise und Verbesserungsvorschläge sind wir Philip Mader und Tobias ten Brink sehr zu Dank verbunden. Der Artikel beruht auf Arbeiten zum Forschungsprojekt „Eine BICS-Variante des Kapitalismus? Die Herausbildung staatlich-durchdrungener Marktökonomien in großen Schwellenländern“, welches die DFG unter dem GZ NO 855/3-1 fördert.
- 2 Als (unvermeidliche) Konsequenz begannen die benachteiligten Klassen, sich neu zu organisieren, was den Aufstieg der rechtsgerichteten BJP erklärt.
- 3 Dabei steht allerdings nicht die effiziente Organisation von kollektiven Unternehmensinteressen im Vordergrund, wie es von Verbänden zu vermuten wäre. Indische Unternehmensverbände sind derart von wenigen großen Unternehmen dominiert, dass sie als verlängerte Arme dieser Konzerne gesehen werden können. Der *Reliance*-Konzern, der als einziges Schwergewicht der indischen Industrie nicht auf eine dynastische Tradition zurückblickt, allerdings außerordentlich gut mit der politischen Elite vernetzt ist, schuf sich mit der CII quasi eine eigene Verbandsstruktur, die von den familiendominierten Verbänden FICCI oder *Assocham* unabhängig ist.
- 4 Für frühere Versionen des Arguments in diesem Kapitel vgl. *Taylor/Nölke* 2010a, *Nölke* 2012.
- 5 Die bedeutenden Familien unterhielten zudem stets gute persönliche Kontakte zur politischen Herrscherfamilie, dem Nehru-Gandhi-Klan.

## Literatur

- Abu-el-Haj, Jamal*, 2007: From Interdependence to Neo-Mercantilism: Brazilian Capitalism in the Age of Globalization, in: *Latin American Perspectives*, 34(5), S. 92-114.
- Allen, Franklin/Chakrabarti, Rajesh/De, Sankar/Qian, Jun/Qian, Meijun*, 2006: Financing Firms in India, Zürich: European Finance Association, 2006 Zurich Meetings.
- dies.*, 2010: Law, Institutions, and Finance in China and India, in: *Eichengreen, Barry/Gupta, Poonam/Kumar, Rajiv* (Hrsg.), *Emerging Giants: China and India in the World Economy*, Oxford: Oxford University Press, S. 125-183.
- Borchert, Ingo/Mattoo, Aaditya*, 2009: The Crisis-resilience of Services Trade. *Policy Research Working Paper* 4917. Washington DC: The World Bank.
- Chakrabarti, Rajesh/Meggison, William/Yadav, Pradeep*, 2007: Corporate Governance in India, *CFR Working Paper* No 08-02, Cologne: University of Cologne.
- Chibber, Vivek*, 2003: *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*, Princeton: University Press.
- Coates, David*, 2000: *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*, Malden, Mass.: Polity Press.
- Crabtree, James*, 2012a: Bollygarchs at Bay, *Financial Times*, 6. Juni, S. 7.
- Crabtree, James*, 2012b: India Struggles in Effort to Boost Manufacturing, *Financial Times*, 13. September, S. 7.
- Das, Niladri*, 2007: The Emergence of Indian Multinationals in the New Global Order, in: *International Journal of Indian Culture and Business Management*, 1(1/2), S. 136-150.

- Dutta, Sudipt*, 1997: *Family Business in India*, New Delhi: Response/Sage.
- The Economist*, 2012: Special Report: State Capitalism – The Visible Hand, 21st January.
- Evans, Peter*, 1995: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.
- FAZ*, 2012: Indien verliert an Anziehungskraft: Deutsche Manager beklagen Korruption, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 134, 12. Juni, S. 10.
- Frieden, Jeffry A.*, 2006: *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York/London: Norton.
- George, Rejie/Kabirb, Rezaul/Qian, Jing*, 2011: Investment–Cash Flow Sensitivity and Financing Constraints: New Evidence from Indian Business Group Firms, in: *Journal of Multinational Financial Management*, 21(1), S. 69–88.
- Gerschenkron, Alexander*, 1972: Wirtschaftliche Rückständigkeit in historischer Perspektive, in: *Braun, Rudolf et al.* (Hrsg.), *Industrielle Revolution: wirtschaftliche Aspekte*, Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 59-78.
- Goldstein, Andrea*, 2007: *Multinational Companies from Emerging Economies*, New York: Palgrave Macmillan.
- Government of India*, 2012: *Informal Sector and Conditions of Employment in India*, NSS Report No. 539, New Delhi: National Sample Survey Office.
- Goyal, Ashima*, 2012: The Future of Financial Liberalization in South Asia, in: *Asia-Pacific Development Journal*, 19, S. 62-96.
- Gupta, Ashwani/Dutta, P.K.*, 2005: *Indian Innovation System*. Paper Prepared for the Asia-Pacific Forum on National Systems for High Level Policy Makers.
- Gupta, Ashwani*, 2006: Emergence of Indian Multinationals, in: *Technology Exports* 8(3).
- Hall, Peter/Soskice, David*, 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism, in: *dies.* (Hrsg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, S. 1-68.
- Herring, Ronald J.*, 1999: Embedded Particularism: India's Failed Developmental State, in: *Meredith Woo-Cumings* (Hrsg.), *The Developmental State*, Cornell: University Press, S. 306-334.
- Jackson, Gregory/Deeg, Richard*, 2006: How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity, MPIfG Discussion Paper 06/02, Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Johnson, Chalmers*, 1982: *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*, Stanford: University Press.
- Khanna, Tarun/Palepu, Krishna G.*, 2005: The Evolution of Concentrated Ownership in India: Broad Patterns and a History of the Indian Software Industry, in: *Morck, Randall K.* (Hrsg.), *A History of Corporate Governance Around the World: Family Business Groups to Professional Managers*, Chicago: University of Chicago Press.
- Kaushik, Kshama/Dutta, Kaushik*, 2012: *India Means Business: How the Elephant Earned its Stripes*, Oxford: University Press.
- Kohli, Atul*, 1999: Where Do High-Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's Developmental State, in: *Meredith Woo-Cumings* (Hrsg.), *The Developmental State*, Cornell: University Press, S. 93-136.
- Kohli, Atul*, 2004: *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge: University Press.
- Kohli, Atul*, 2007: State, Business, and Economic Growth in India, in: *Studies in Comparative International Development*, 42 (1-2), S. 87-114.
- Kohli, Atul*, 2012: *Poverty Amid Plenty in the New India*, Cambridge: University Press.
- May, Christian/Nölke, Andreas/ten Brink, Tobias*, 2013: Institutionelle Determinanten des Aufstiegs großer Schwellenländer: Eine global-politökonomische Erweiterung der Varieties of Capitalism, in: *PVS-Sonderheft 2013* (in Begutachtung).
- Mayer-Ahuja, Nicole*, 2006: IT-Arbeitsverhältnisse unter Bedingungen globaler Wirtschaftsintegration. Eindrücke von Veränderungen des indischen Gesellschafts- und Produktionsmodells, in: *SOFI-Mitteilungen* 34, S. 43-51.

- Mazumdar, Surajit*, 2008: Crony Capitalism and India: Before and After Liberalization, Institute for Studies in Industrial Development Working Paper 2008/04, Delhi: ISID.
- Mazumdar, Surajit*, 2010: Indian Capitalism: A Case That Doesn't Fit?, Paper presented at the Conference on Revival of Political Economy, Coimbra, 21-23 October.
- Mazumdar, Surajit*, 2012: Big Business and Economic Nationalism in India, in: *D'Costa, Anthony P.* (Hrsg.), *Globalization and Economic Nationalism in Asia*, Oxford: University Press, S. 59-83.
- Milelli, Christian*, 2007: Outward Expansion by Indian Firms: the European Route, *EconomiX Working Paper*, 2007-25. Paris: EconomiX.
- Mohan, Rakesh*, 2008: Global Financial Crisis and Key Risks: Impact on India and Asia. Remarks prepared for IMF-FSF High-Level Meeting on the Recent Financial Turmoil and Policy Responses at Washington, DC, October 9. Online verfügbar unter <http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Speeches/PDFs/87784.pdf>, Stand: 12.06.2012.
- Nölke, Andreas*, 2012: The Rise of the 'B(R)IC Variety of Capitalism' – Towards a New Phase of Organized Capitalism?, in: *Overbeek, Henk/van Apeldoorn, Bastiaan* (Hrsg.), *Neoliberalism in Crisis*, London/New York: Palgrave MacMillan, S. 117-137.
- Nölke, Andreas/Claar, Simone*, 2013: Varieties of Capitalism in Emerging Economies, in: *Vishnu Padayachee* (Hrsg.), *Capitalism of a Special Type? South African Capitalism Before and After Apartheid*, im Erscheinen.
- Pedersen, Jørgen Dige*, 2008: *Globalization, Development and the State: The Performance of India and Brazil since 1990*, London/New York: Palgrave MacMillan.
- Pinglé, Vibha*, 1999: *Rethinking the Developmental State: India's Industry in Comparative Perspective*, New York: St. Martin's Press.
- van der Pijl, Kees*, 2006: *Global Rivalries: From the Cold War to Iraq*, London: Pluto.
- Rothermund, Dietmar*, 2008: *Indien: Aufstieg einer asiatischen Weltmacht*, München: Beck.
- Rudolph, Lloyd I./Rudolph, Susanne*, 1987: *In Pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State*, Chicago: University of Chicago Press.
- Sarkar, Jayati/Sarkar, Subrata*, 2008: Corporate Ownership and Performance, in *Basu, Kaushik* (Hrsg.), *The Oxford Companion to Economics in India*, Oxford: University Press, S. 72-76.
- Schmalz, Stefan/Ebenau, Matthias*, 2011: *Auf dem Sprung – Brasilien, Indien und China*, Berlin: Dietz.
- Sharma, Alakh N.*, 2006: Flexibility, Employment and Labour Market Reforms in India, in: *Economic and Political Weekly*, S. 2078-2085.
- Sinha, Aseema*, 2005: Understanding the Rise and Transformation of Business Collective Action in India, in: *Business and Politics*, 7(2), Art. 2.
- Taylor, Heather/Nölke, Andreas*, 2010a: Indian Multinationals and their Institutional Environment: A Varieties of Capitalism Perspective, in: *Egbert, Henrik/Esser, Clemens* (Hrsg.), *Aspects in Varieties of Capitalism: Dynamics, Economic Crisis, New Players*, Saarbrücken: Lambert Academic Publishing, S. 41-64.
- Taylor, Heather/Nölke, Andreas*, 2010b: Global Players From India: A Political Economy Perspective, in: *Sauvant, Karl P./McAllister, Geraldine/Maschek, Wolfgang A.* (Hrsg.), *Foreign Direct Investments From Emerging Markets: The Challenges Ahead*, London/New York: Palgrave MacMillan, S. 145-172.
- Virmani, B.R.*, 2007: *The Challenges of Indian Management*, New Delhi: Response/Sage.
- Wade, Robert*, 1990: *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: University Press.
- Woo-Cumings, Meredith*, 1999: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development, in: *dies* (Hrsg.): *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press, S. 1-31.

*Anschriften der Autoren:*

Dr. des. Christian May, Goethe-Universität Frankfurt am Main, FB 03: Gesellschaftswissenschaften, Institut für Politikwissenschaft, Grüneburgplatz 1, 60323 Frankfurt/Main  
E-Mail: [may@soz.uni-frankfurt.de](mailto:may@soz.uni-frankfurt.de)

Prof. Dr. Andreas Nölke, Goethe-Universität Frankfurt am Main, FB 03: Gesellschaftswissenschaften, Institut für Politikwissenschaft, Grüneburgplatz 1, 60323 Frankfurt/Main  
E-Mail: [a.noelke@soz.uni-frankfurt.de](mailto:a.noelke@soz.uni-frankfurt.de)

*Matthias Ebenau/Victoria Liberatore*

# Neodevelopmentalist state capitalism in Brazil and Argentina: chances, limits and contradictions

### Abstract

This article critically analyses the recent reinvigoration of state capitalist economic strategies, guided by neodevelopmentalist political thought, in Brazil and Argentina. It makes use of analytical tools drawn from materialist state theory and dependency perspectives to show how the chances, limits and contradictions of these projects are shaped by the basic dynamics of peripheral capitalism. Thus, while both the Brazilian and Argentine state capitalist strategies have been relatively successful on many counts, especially compared to the previously dominant neoliberal paradigm, their social and economic balance has remained ambiguous overall. While in the Brazilian case there has been no fundamental break with the historical pattern of exclusionary growth, Argentina has achieved better social results, but at the price of heightened political instability. Neither country has managed to overcome classical problems of dependent development, such as a dependence on primary goods exports.

*Key words:* state capitalism, neodevelopmentalism, Brazil, Argentina, materialist theory of the state, dependency theory

### Zusammenfassung

Dieser Artikel untersucht kritisch das jüngste, durch neodesarrollistisches politisches Denken angeleitete Wiedererstarke staatskapitalistischer Wirtschaftsstrategien in Brasilien und Argentinien. Unter Verwendung analytischer Werkzeuge aus materialistischer Staatstheorie und Dependenzperspektiven zeigt er, inwiefern die Chancen, Grenzen und Widersprüche dieser Projekte durch die grundlegenden Dynamiken des peripheren Kapitalismus beeinflusst werden. Obwohl sowohl der brasilianische als auch der argentinische Staatskapitalismus insbesondere im Vergleich zum zuvor dominanten neoliberalen Paradigma in vielen Aspekten relativ erfolgreich waren, blieb ihre soziale und ökonomische Bilanz daher insgesamt widersprüchlich. Während im brasilianischen Fall kein grundlegender Bruch mit dem historischen Muster ausschließenden Wachstums vollzogen wurde, hat Argentinien bessere soziale Ergebnisse erzielt, allerdings um den Preis höherer politischer Instabilität. Keines der beiden Länder hat klassische Probleme abhängiger Entwicklung, etwa die Abhängigkeit von Primärgüterexporten, überwinden können.

*Schlagworte:* Staatskapitalismus, Neodesarrollismus, Brasilien, Argentinien, materialistische Staatstheorie, Dependenztheorie

## 1. Introduction

The recent resurgence of interest in ‘state capitalism’ stems from the perceived success of countries where, in contrast to what (neo-)liberal ideology and economic theory mandate, the state has either retained or regained a prominent role in steering the economy. Public and scholarly attention in the context of these debates has generally centred on the big emerging (‘BRICS’) economies which are seen as serious challengers to the traditional

core states' dominance (see e.g. the emblematic special issue of *The Economist*, January 2012). However, these are not the only cases where the state has returned to the economic centre stage. Indeed, in many Latin American countries left-of-centre governments, voted into office over the last fifteen years, have begun to implement state-centred strategies. This is reflected in changes in various fields of economic and social policy.

In this article we seek to make a critical contribution to the debate by comparatively analysing the experiences of the two South American economic heavyweights, Brazil and Argentina, which have revived, after 2002, their particular state capitalist legacies under the programmatic heading of 'neodevelopmentalism'. Elucidating the specificities of these countries' respective variants of state capitalism can, in view of their distinct social foundations, contribute to shedding light on the diversity of the strategies commonly lumped together under this label. Moreover, the comparative perspective and the introduction of the Argentine case enable us to reach a more rounded assessment of state capitalism beyond the oft-discussed large emerging economies.

Theoretically, we seek to bring to bear insights associated with critical political economy perspectives which have had, so far, little presence in the new wave of debate. In contrast to the – often surprised and/or reluctant – admiration on the one hand, and a mainly liberal-inspired critique on the other (see e.g. *Bremmer* 2010; *The Economist*, 21 January 2012) which have dominated the discussions, we believe that these approaches can help to illuminate a number of previously neglected aspects. In this vein, the article stresses particularly the social and ecological limits and the economic contradictions which the fundamental dynamics of peripheral capitalism impose on the political projects under consideration.

The argument proceeds as follows: In the first section, we critically discuss the neodevelopmentalist intellectual basis of the revival of state capitalism in Brazil and Argentina. We then formulate a preliminary political economy critique and introduce some conceptual tools from materialist state theory and dependency perspectives for the subsequent empirical evaluation, subject of the following two main sections. In the first of these, we present a comparative, historically grounded analysis of the Brazilian and Argentine neodevelopmentalist projects. Following, we analyse their social and economic outcomes in a number of relevant dimensions. The conclusion signals the continued relevance of the basic dynamics of peripheral capitalism for analysing state capitalist strategies.

## 2. Theoretical and conceptual considerations: a critical political economy perspective on neodevelopmentalist state capitalism

Let us then first turn to a brief consideration of the theoretical and programmatic aspects of neodevelopmentalism, a body of political thought which sustains the present reinvigoration of state-centred economic strategies in Brazil and Argentina. Of course there is, as always, no direct and complete correspondence between these ideas and the concrete political projects which are being pursued by the governments of the two countries in question. Nevertheless, there is a close connection, implying that understanding the former will help to make sense of the latter, and, particularly, to identify the problems associated with both from a critical political economy viewpoint, which will be the purpose of the second part of this section (see *Morais/Saad-Filho* 2011a; *Moreira Cunha/Ferrari* 2009).

The core proposition of neodevelopmentalism, as set out by *Luiz Carlos Bresser-Pereira*, is the need to elaborate and implement a political strategy which charts a path between the ‘populist’, state-centred and inward-looking ‘old’ (pre-1970s) developmentalism and the more recent (1980s/90s) but equally problematic market-centred, state-disavowing and globalist neoliberalism (*Bresser-Pereira* 2007, 2010, chap. 3).<sup>1</sup> The formulation of such a strategy involves, on the one hand, a positive revaluation of the state’s (potential) role in fostering economic development; on the other hand, this revaluation needs to take into account the restrictions on state action and the higher and more complex requirements for sustained national economic success emanating from the present-day global context which, it is argued, essentially mandates open economy strategies (*Boschi* 2011; *Bresser-Pereira* 2010, chap. 1). Drawing on neo-Keynesian economics, *Bresser-Pereira* and other proponents of neodevelopmentalism present a specific solution to these challenges, namely the creation of a virtuous synthesis between ‘strong markets’ and a ‘strong state’. While the former are seen as necessary for creating a competitive environment and equality of opportunities for firms and consumers alike, the latter is required to effectively regulate these markets, in order to guarantee their appropriate functioning. The desired outcome is, firstly, dynamic economic growth, based on technological progress and increased international competitiveness of nationally-based firms; and secondly, an equitable distribution of the resulting rent, making the growth socially inclusive (*Boschi/Gaitán* 2009; *Bresser-Pereira* 2007, 2010, chap. 2; *Sicsú et al.* 2005).

In more specific terms, then, the neodevelopmentalist thinkers assign the state a number of core functions, including: firstly, to provide competent and efficient bureaucracy and institutions that count with sufficient political and fiscal leeway (*Bresser-Pereira* 2007); secondly, to support firms’ international competitiveness and to push them towards greater internationalisation to make sure support will be converted into efficiency gains (*Boschi* 2011; *Bresser-Pereira* 2010, chap. 1 & 4; *Sicsú et al.* 2005); thirdly, to guarantee a ‘competitive’ and stable macroeconomic environment, not least through managing the international exchange rate in a way so as to foster exports (*Bresser-Pereira* 2010, chap. 4 & 5; *Sicsú et al.* 2005); fourthly, to ensure that growth is ‘inclusive’ by means of a ‘just’ distribution of the rents expected to flow from increased competitiveness (*Boschi/Gaitán* 2009; *Gaitán* 2011); finally, and perhaps most fundamentally, to politically ‘manage’ economic development by building a ‘national development project’ with the support of all the relevant social and economic actors (*Boschi* 2011; *Boschi/Gaitán* 2009; *Bresser-Pereira* 2010, chap. 2).

From a critical political economy perspective, the neodevelopmentalist proposal seems potentially problematic in at least two respects. The first refers to the optimism regarding the potentials for and the benefits of state-led capitalist development inherent to the neodevelopmentalist proposals. Critical political economy approaches tend to be much more sceptical in this regard, since they understand capitalism as a mode of production which is premised upon an exploitative and conflictive relationship between socio-economic classes. This conflict can be institutionally mitigated, but never be obviated completely and/or over the longer run (see e.g. *Bruff* 2011; *Jessop* 2002, chap. 1).

How does this reflect upon the neodevelopmentalist programme of state capitalism? For one, it calls into question its focus on systemic competitiveness and the postulated sequence between the successes of individual firms, nationally conceived economic growth, and generalised socio-economic wellbeing. Instead, critical political economy perspectives point to the non-congruence of business success and social development. This ex-

presses itself mainly in the displacement of the social and ecological costs that the quest for competitiveness produces for vulnerable groups of people and for nature (see e.g. *Gudynas* 2010). Secondly the capitalist state cannot be conceived of as an autonomous subject that somehow stands above class conflict and can thus articulate a ‘higher’ rationality of national development. Rather, it is to be seen as embedded within and, indeed, constituted by the conflictive interplay of social forces, and therein as structurally dependent on the reproduction of capital. This implies that the supposed national development projects and the underlying (re-)configuration of state apparatuses, despite the associated hegemonic rhetoric, will remain the expression of particular interests linked to a politico-economic alliance which includes some and excludes other groups to varying degrees (*Ebenau/Suau Arinci* 2012; *Féliz/López* 2012, sec. 5.IV).

A second, if in its implications closely related, problem with the neodevelopmentalist programme stems from its attempt to adapt national-developmentalist strategies to the open economy conditions of globalised capitalism. The neodevelopmentalist position implies a principled insistence on the permanence of sufficient political and economic leeway for individual states’ governments to make this a potentially viable endeavour. In contrast, critical political economists emphasise the restrictions that the (semi-)peripheral context generates (see e.g. *Domingues* 2010; *Fernández/Alfaro* 2011).

Again, what does this mean for a critical view on Latin American neodevelopmentalism? Principally, it implies that social, political, and economic processes have to be understood as results of the interplay between factors that appear ‘internal’ and others that appear ‘external’ to specific territories. For countries in a (semi-)peripheral position in the world economy, the ‘external’ factors tend to have far greater weight than for the capitalist core states. Among the reasons for this are, to name but a few, a generalised scarcity of investment capital, the fragility of endogenous productive capacities, and a subordinated embeddedness within transnational regulatory regimes (*Dicken* 2011, chap. 7). In pronounced cases, the governments of peripheral countries will therefore have very little leeway for pursuing the neodevelopmentalist ideal of a national, state-led project. Often therefore, critical political economists argue, the above-mentioned structural dynamics of the capitalist mode of production – in particular the generation of high social and ecological costs – will play out in a much less mitigated, potentially more harmful way in (semi-)peripheral contexts (*Harvey* 2003, chap. 4).

To reach a critical evaluation of the chances, limits and contradictions of neodevelopmentalist state capitalism in Brazil and Argentina, against the background of the above considerations, two analytical concepts seem particularly helpful. The first is the notion of the state as ‘*the specific material condensation of a relationship of forces among classes and class fractions*’, originally derived from the work of *Nicos Poulantzas* (2000, p. 129, italics original). This critical-materialist understanding provides an alternative to neodevelopmentalism’s rather idealistic notion of the state. In principle, thus, the state has to be understood as overdetermined by a more fundamental conjunction of social forces. At the same time, since the interplay of these forces is structurally conflictive, the state as an ensemble of institutions can acquire a ‘relational autonomy’ vis-à-vis societal actors. This form of autonomy depends, however, not primarily on some kind of intrinsic institutional quality, but on the kinds and degrees of political leeway which state elites can draw from the specific dynamics of social forces. Over time, different state apparatuses acquire their own ‘strategic selectivities’, i.e. patterns of relative openness or closure for social groups and their interests (*Jessop* 2002, chap. 1; *Poulantzas* 2000, sec. 3.1).

The second analytical concept that we want to introduce is that of ‘dependent development’, a notion explicated by *Gereffi/Evans* (1981, pp. 31-32) against the background of more than a decade of debates about the dependency of the so-called Third World. The term, in these authors’ understanding, designates the fact that, on the one hand, economic dynamism, diversification of the productive structure, and social progress are well possible in (semi-)peripheral contexts; but that, on the other hand, these processes remain circumscribed by the dynamics in the cores of the world economy. Thereby – far from a mere mechanistic overdetermination – ‘external’ factors inscribe themselves into ‘internal’ social relationships (*Cardoso/Faletto* 1983, sec. II.5). Classic expressions of dependent development include economic dominance of foreign companies, especially in the leading productive sectors; a persistent insertion of local activities into the lower, socially and economically less promising segments of the global production networks articulated by these TNCs; and the adoption of a ‘dependent’ attitude by domestic capitalists, who often come to function as mere middlemen between the local and the global economy.

These concepts provide the frame for the following critical interrogation of state capitalism in Brazil and Argentina. In this sense, the following sections analyse particularly the connections between the specific dynamics of social forces and the fundamental character and historical trajectories of the respective developmental states, as well as the shared but differential conditioning effects of the (semi)peripheral global position of the Brazilian and Argentine economies.

### 3. Neodevelopmentalist state capitalism in Brazil and Argentina

As is well known, over the course of the 1990s, proponents of neoliberalism sought to roll back the dominant state capitalist economic strategies – the ‘old’ developmentalism – throughout all of Latin America. The concrete ways in which neoliberalisation processes played out and their results strongly depended, however, on the specific subregional and national contexts. These specificities, in turn, constitute the context for the emergence of ‘new’ neodevelopmentalist state capitalisms in Brazil, Argentina and elsewhere. This section analyses the respective legacies of the ‘old’ developmentalism in Brazil and Argentina, the character and effects of their neoliberalisation processes, and, embedded within these considerations, the social contours and the policies characteristic of their particular variants of today’s neodevelopmentalist state capitalism.

#### Brazil: the state capitalist path dependency

A historical perspective on the Brazilian case points toward the long-standing dominance of state capitalist economic strategies. From the 1930s onwards, diverse governments with a developmentalist orientation – including those of Vargas, Kubitschek, Goulart and, in a clearly authoritarian fashion, the military dictatorship which came to power in the mid-1960s – established the basis for what might be called a fundamental state capitalist path dependency in 20<sup>th</sup> century Brazilian political economy. For present purposes, three specific characteristics of that path dependency can be highlighted; jointly, these constitute the legacy of Brazil’s ‘old’ state capitalism for today’s neo-developmentalism: firstly, a relatively successful import-substituting industrialisation leading to the emergence of a

significant domestic and more or less ‘state-friendly’ industrial bourgeoisie (*Marini* 2008 [1966]; *Schneider* 2004: chap. 4); secondly, as a result of this intra-bourgeois differentiation, a higher relational autonomy for state elites which facilitated the centralisation and consolidation of state capacities and permitted significant institutional reforms, including the creation of the forerunner of oil giant *Petrobras* and of the development bank BNDES (*de Oliveira* 2006); and thirdly, these successes notwithstanding, the extreme socio-spatial exclusivity of Brazilian developmentalism, as expressed in Brazil’s early-1970s Gini coefficient of 68.4, the highest ever measured for Latin America (*Cornia* 2012, table 1; *Leubolt/Tittor* 2008).

From the 1980s onwards, the developmentalist strategy was superseded, after a protracted period of crisis and transition, by a neoliberal-inspired policy shift, put into practice mainly by the Collor de Mello (1990-92) and Cardoso governments (1995-2002). The most important changes included the sell-off of practically all state-owned manufacturing enterprises; the restriction of monetary sovereignty through the creation of the *Plano Real* which, to combat hyperinflation, established a flexible peg of the national currency to the US dollar; a far-reaching opening for foreign trade in the context of Brazil’s WTO accession, as well as a liberalisation of foreign investment rules; and a reduction of the state’s functions in welfare provision (for a fuller discussion see *Schmalz/Ebenau* 2011, sec. 3.2). Still, there were important limitations to Brazilian neoliberalisation, which point to the continued importance of the state capitalist legacy. Among them were the cautious, negotiated and incomplete nature of the privatisation process; the retention of state control over strategic enterprises such as *Petrobras*; policy initiatives to counteract the liberalisation-induced deindustrialisation; and the emphasis placed on softening some of the social impacts of economic restructuring (*Ban* 2013; *Leubolt/Tittor* 2008; *Natanson* 2010).

The neoliberalisation project ran into trouble with the international financial turbulence beginning in 1998 which led to the abolition of the *Plano Real* and, consequently, a currency devaluation. This trouble facilitated, belatedly, the election of Lula da Silva, the leader of the socialist-turned-social democratic opposition party *Partido dos Trabalhadores* (PT) for president. While policy changes during Lula’s first term (2003-6) remained limited in reach due to continuing conflicts between different ‘axes’ within the government, his re-election for a second term (2007-10) led to a more decisive reinvigoration of the state capitalist legacy in a wider array of policy fields (*Schmalz/Ebenau* 2011, sec. 3.2.3).

For the most part, the policies implemented by Lula’s and his chosen successor Dilma Rousseff’s (since 2011) administrations are in consonance with the neodevelopmentalist proposal. For one, after Lula’s re-election the government began to recover an activist economic stance, the clearest manifestation of this being the implementation of a massive infrastructure investment programme, the *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC, 2007-10, worth ca. R\$ 504/US\$ 236 billion), later followed by a PAC II with an even higher volume (2011-14, ca. R\$ 959/US\$ 525 billion) (*Comitê Gestor do PAC* 2007, 2012).

Another area where substantial changes took place was that of social and labour policies. In the area of social support, the government integrated and partly expanded the neoliberal-inspired conditional cash transfer programmes, culminating in the creation of the *Bolsa Família* conditional income support programme. It did not, however, break with the ‘target-specificity’ ideal of neoliberal-inspired social policy (*Ban* 2013; *Leubolt/Tittor* 2008). The statutory minimum wage, in turn, was increased to R\$ 678 (US\$ 333) as of

January 2013, implying an increase of about 70% in real terms (*O Globo*, 24 December 2012).<sup>2</sup>

With regards to state ownership of enterprises, as hinted at above, many strategic enterprises – their number standing at 247 in 2010 – had never been privatised. What is more, the government had retained significant shares of an even larger number – 397, in 2010 – of nominally private companies and thus influence over them (*Musacchio/Lazzarini* 2012, table 2). In line with the neodevelopmentalist approach, the successive PT administrations have taken to exercising a more active influence than their predecessors over these firms' business decisions.<sup>3</sup> On the incentive side, they created relatively successful programmes for supporting research and development, and a fund to assist the internationalisation of Brazil's growing group of *translatinas* (*Casanova Seuma* 2011; *Musacchio/Lazzarini* 2012).

Concerning the macroeconomic strategy, fiscal policy, despite its significant expansion, remained conditioned by the imperative of attaining a primary surplus; a posture which was only temporarily abandoned in the context of the 2008-9 crisis. While this is in accordance with neodevelopmentalist recommendations, in other areas of macroeconomic management, there have been significant deviations. Thus, in accordance with neoliberal economic theory, the central bank has kept its mandate restricted to inflation targeting, and has maintained high nominal interest rates to incentivise capital inflows. The exchange rate, too, was maintained at overvalued levels (*Ban* 2013; *Morais/Saad-Filho* 2011b).

In sum, the neoliberal reforms of the 1990s did not break fundamentally with Brazil's state capitalist path dependency. Brazilian neodevelopmentalism under Lula and Dilma can therefore be understood as a reinvigoration of the statist tradition which builds strongly on the institutional legacy of the old developmentalism.

## Argentina: from the neoliberal counterrevolution to neodevelopmentalism

Argentina's economic history over the second half of the 20<sup>th</sup> century was characterised by the vying for hegemony between a liberal, outward-oriented project and its national-developmental rival, the latter being associated principally with the Peronist political movement. The continuing contestation between these two projects gave Argentine political economy a much more conflictive character than was the case in neighbouring Brazil. In comparison with Brazil's state capitalist path dependency, several important differences must be noted. Firstly, the efforts to broaden and diversify the industrial basis undertaken by several governments of a developmentalist inclination were less successful and the economic and political weight of the conservative rural bourgeoisie remained higher than in Brazil (*Basualdo* 2006). As a result and secondly, the nevertheless significant relational autonomy of state elites vis-à-vis capital depended much more on the mobilisation of the popular classes, leaving the state's institutions susceptible to repeated radical policy changes (*Gaitán* 2012). Thirdly, historical Peronism represented a more radical and inclusive variant of developmentalism and the Argentine working classes benefited to a much greater extent from the phases of economic dynamism than in the Brazilian case (*Natanson* 2010).

Carlos Menem's, nominally Peronist, governments (1989-99), which led a deep-reaching neoliberalisation process, therefore constituted the culmination of previous at-

tempts to dismantle the developmental state. Using decree powers, Menem mandated the liberalisation of foreign trade and investment as well as the far-reaching relaxation of labour market rules, and he drastically cut public expenditure levels. Also, his government adopted a most radical recipe to combat inflation by establishing a rigid one-to-one peg of the Argentine peso to the US dollar. Almost all state-owned enterprises were privatised, passing to the hands of a limited number of domestic business groups and, particularly in the profitable utilities sector, transnational companies. One of the main consequences of economic opening, privatisation and liberalisation was a severe deindustrialisation (*North* 2007; *Teubal* 2004). Argentine neoliberalisation is often taken to represent the most radical expression of this ideology in Latin America. Thus, in contrast to the more moderate strategy implemented in neighbouring Brazil, it virtually obliterated the institutional legacy of the 'old' developmentalism (*Gaitán* 2012; *Moreira Cunha/Ferrari* 2009).

The knock-on effects of the 1998 international crisis and, in particular, of the Brazilian devaluation triggered an economic and social downward spiral which gave way to the politico-institutional crisis of 2001-2. The latter led to the election of Néstor Kirchner (2003-7), representative of a more traditional variant of Peronism. Cristina Fernández de Kirchner, his wife, succeeded him as president and was re-elected in 2011. Their governments, jointly denominated 'Kirchnerist', presided over a return to a state-centred strategy which, in many respects, resembles Brazilian neodevelopmentalism, but with important differences in its institutional foundations and specific political priorities.

Without doubt the paradigm-defining policy changes were undertaken in the macroeconomic field, most prominently through the abolition of the convertibility regime, as recommended by neodevelopmentalist thinkers. Subsequently, the Kirchner government adopted a regime of exchange rate management to maintain 'competitive' (export-oriented) levels. Initial, low interest rates meant that monetary policy was geared toward fostering investment and job creation. Faced with soaring inflation, however, from 2007 onwards the central bank raised interest rates above Brazilian levels (*Gaitán* 2012; *Varesi* 2010).

A further significant change was the implementation of an expansive fiscal policy, as the government began to widen both the tax base and public spending, in particular for infrastructure development, subsidies to public services, and social policy (*Neffa* 2010). Like in Brazil, however, the rate of fiscal expansion remained conditioned by the goal of attaining a primary surplus and serving the remaining public debt (*Macías Vázquez* 2008). A noteworthy feature of the fiscal regime is the way it channels the rents flowing into the agricultural sector via the so-called *retenciones*, an export tax on an array of primary products, into increasing the fiscal leeway for the neodevelopmentalist project. This construction, while serving its primary purpose, is also one of the chief reasons for the continued discontent of the agricultural bourgeoisie (*Basualdo* 2008).

The successive integration and extension of social protection programmes ultimately led to the creation of the Asignación Universal por Hijo, through which an amount of presently A\$ 270 (ca. US\$ 60) monthly is paid to more than 4.5 million families. Another important development was the renationalisation of the pensions system, in 2009, followed by a substantial increase in minimum pensions. The minimum wage was revived as a policy instrument and raised to A\$ 2,875 (580 US\$) by February 2013. This implies a fourfold increase in real terms, assuming official inflation figures.<sup>4</sup> Also, the number of collective agreements in the formal sector has grown exponentially, from around 200 per year during the 1990s to between 1,800 and 2,000 in 2010 and 2011 (METySS 2011).

Overall, the strengthening of social and labour policy in Argentina has been considerably more ambitious than in Brazil, reflecting the more immediate need to maintain popular mobilisation in favour of Kirchnerism, especially in the agitated earlier post-crisis years.

Finally, as part of the turn to a neodevelopmentalist economic strategy, the administrations of Kirchner and Fernández began to buy back some privatised firms including, in 2012, the energy giant YPF. Generally, however, the level of direct and indirect state control over the big business sector remains very low if compared to Brazil or, indeed, many European countries (Gaitán 2012; Neffa 2010). Also, policy initiatives were undertaken to foster firms' innovative activity, export competitiveness and management capacities, but the respective spending levels remain considerably below those of Brazil and the existing institutions are still quite segmented (Baruj et al. 2009).

In summary, state capitalism in Argentina has been part of a much more volatile and contested historical conjuncture than in Brazil. This is reflected in Argentina's present-day state capitalism: firstly, it builds on a weaker productive and institutional basis; secondly, it is embedded into a political economy characterised by higher degrees of social mobilisation and conflict (see also Gago/Sztulwark 2009). The following section now turns to a comparative evaluation of the economic and social performance of the Brazilian and Argentine variants of neodevelopmentalist state capitalism.

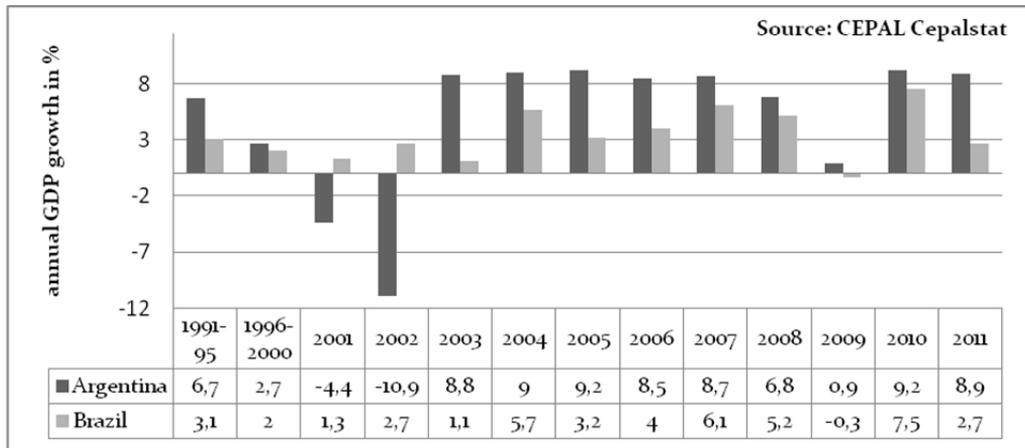
#### 4. Brazilian and Argentine state capitalism on the balance sheet

In what follows, we discuss six central areas of social and economic performance: economic growth; export competitiveness; investment and the internationalisation of domestic firms; incomes, employment, poverty and inequality; socio-ecological problems; and social support, contradictions and conflicts. This selection takes into account both the success parameters posited by neodevelopmentalist thinkers and the objections of the critical political economy perspectives introduced above. In this sense, the following comparative discussion seeks to analytically relate the empirical data to the specific changes in the relations between social forces, and to the concrete forms of expression of dependent development.

##### Economic growth

Both Argentina and Brazil have, over the past ten years or so, gone through a phase of extraordinary economic dynamism, reflected in the high GDP growth rates which have marked a clear break relative to the neoliberal period. Against this background, both countries were also able to withstand the international recession of 2009 comparatively well. This was a result, in part, of the deployment of Keynesian-inspired anti-cyclical policies in both countries (*ILO* 2010a, 2010b). Figure 1 charts the annual GDP growth in the two countries.

Figure 1: Annual GDP growth, 1991-2011



Significantly, Argentine GDP growth has been consistently higher over the last decade, standing at 8.8% on average for 2003-7 and 6.5% for 2008-11, compared to Brazil's 4.0 and 3.8% over the same sub-periods. As for the drivers of economic growth, the picture diverges between the two countries. In Brazil (2003-11), the manufacturing industry expanded at a below-average rate, while construction and utilities provision – the activities principally targeted by the PAC programmes – had the highest growth rates among the major sectors, followed by agriculture. Mining grew by far the fastest of all productive activities, skyrocketing from very low (<1%) levels to a share of 3.5% of GDP in 2011. In Argentina, by contrast, the most dynamic among the major productive sectors were construction and the manufacturing industry.<sup>5</sup>

The most general conclusion to be drawn from these figures is a strong vindication of the neodevelopmentalist economic strategies in terms of their capacity to generate economic growth. While the favourable international situation has clearly played an important role, the composition of GDP growth signals that the expansion of domestic markets, related to increased public spending, has been an even more significant factor, particularly in the Argentine case. Another notable result is the dynamism of Argentina's, compared to Brazil's growth rates. This trend, which has proved more durable than just initial crisis-recovery effects, is somewhat at odds with a widespread perception of Brazil representing the more successful variant of neodevelopmentalism.

### Export competitiveness

Despite the dynamism of economic sectors such as construction and manufacturing, if we focus on the internationally competitive economic activities, the primary goods sector – mainly agriculture and mineral extraction – returns to the spotlight. Strikingly, in the Brazilian case, the growth of primary exports has far surpassed that for manufactures, leading to a marked rise of the share of the former within total values, from 47.4% in 2002 to 63.6% in 2010. Also in this regard, mining has been by far the most dynamic segment. The trend for Argentina over the same period was somewhat different, with the value

share of primary products declining very slightly. Still, at 67.8% (down from 69.5%), the historical preponderance of primary exports remains unbroken.

What is more, in both cases internationally competitive activities are generally of low technology intensity. Figures 2 and 3 give an overview over the technological content of the 15 principal export products for Brazil and Argentina, respectively. Thereby, the colours of the columns represent the four categories of the OECD's STAN industry classification (white = low, light grey = medium-low, dark grey = medium-high and black = high technology intensity).<sup>6</sup>

Figure 1: Technology intensity of Brazil's 15 principal export products, 2010

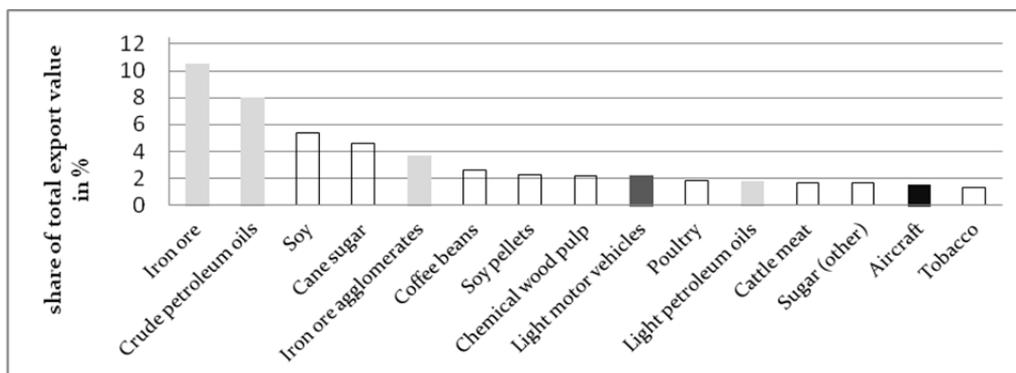
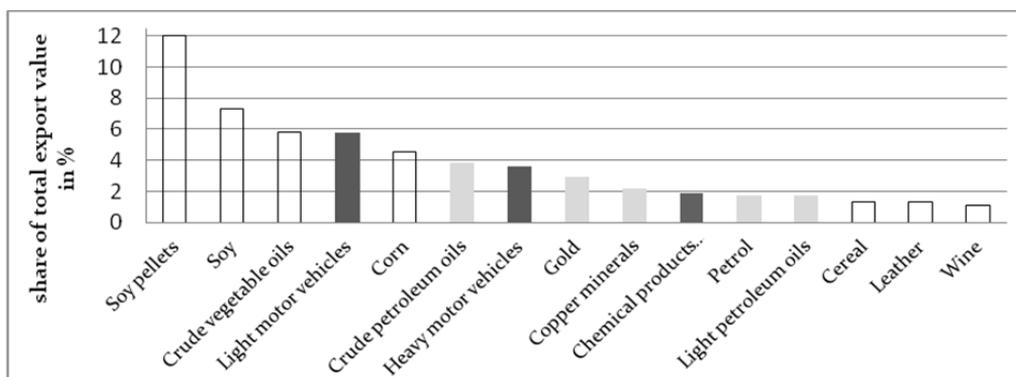


Figure 3: Technology intensity of Argentina's 15 principal export products, 2010



It becomes immediately apparent that goods with high or medium-high technology intensity have only an extremely limited presence among the major exports both of Brazil and Argentina. Across all exports, the participation of high-tech goods is somewhat higher for Brazil, at 11%, than for Argentina, at 7%. Significantly, the biggest contributor to the group of more technology-intensive exports, in both countries, is the automobile sector. This means that the significance of these figures must be further qualified, due to the high and persistent import-dependency of these activities, which signals a weak interlinking, especially in the case of Argentina, of assembly with domestic components industries, the guarantors of job creation and technology spill-over effects (*Cantarella et al. 2008*).

In summary, these figures show that the international commercial insertion of both countries under study has so far remained firmly within the parameters of dependent development, where (semi-)peripheral territories constitute providers of primary materials and, at best, basic industrial commodities. There are some differences in degree, reflecting Brazil's historically stronger industrial basis and its relatively greater recent success at technological capacity-building. Still, the striking re-primarisation of the composition of this country's exports and the comparatively low proportion of high-technology products – not only relative to the traditional core economies, but also to other emerging countries such as China – signal that neodevelopmentalist state capitalism is still far from bringing about a fundamental repositioning in the world economy for either Argentina or Brazil.

### Investment and the internationalisation of domestic firms

The evolution of international investment has been quite distinct for both cases. Inward FDI stock in Brazil has increased almost sevenfold since 2002, to US\$ 669.7 billion in 2011, while its share of GDP has risen from under 20% to around 30%. In the Argentine case, accumulated FDI stock reached a mere US\$ 95.1 billion in 2011, a share of GDP of just over 20%, after a slow recovery from the 2001-2 crisis.<sup>7</sup> Still, foreign capitals remain highly influential in the Argentine big business sector; in 2009, among the 500 biggest local firms, 324 counted with complete or majority foreign ownership.<sup>8</sup> Significantly, relative to the 1990s and in both in the Brazilian and the Argentine cases, the main target sectors of inward FDI have shifted toward the increasingly dynamic sectors of agriculture, extractive activities and related manufacturing.<sup>9</sup> As a result, especially among the internationally competitive activities discussed in the last subsection, large shares of revenue accrue to extra-regional TNCs, e.g. 29% for metals and mining, 42% for food and beverages, 74% for agricultural commodities and 94% for the automobile sector.<sup>10</sup>

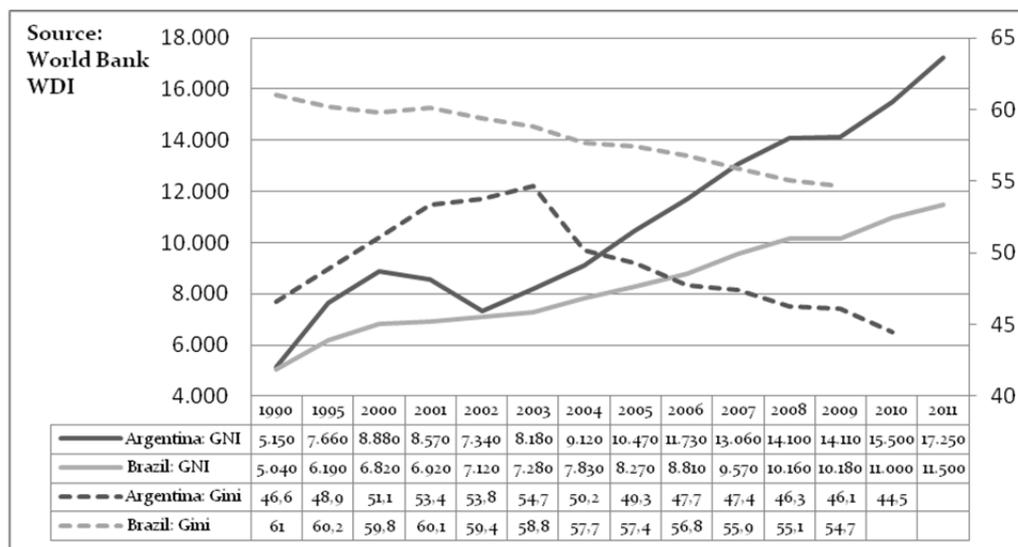
Brazil's accumulated outward FDI stock has almost quadrupled after Lula's election, reaching US\$ 202.6 billion in 2011, while its weight as a share of GDP has increased considerably since the mid-1990s, to between 8% and 10% over the last years. Argentina's outward FDI has also increased, but at a much more moderate pace, to US\$ 31.3 billion in 2011, 7% of GDP.<sup>11</sup> As for the internationalisation of domestic firms, in 2007 Brazil counted with 34 companies among the 100 biggest Latin American transnationals, many of them active in the traditional core states, compared to a mere 7 from Argentina (*BCG* 2009; see also *Nölke's* contribution to this special issue).

These marked differences in outward investment and the internationalisation of firms, in conclusion, arguably reflect – beyond obvious issues of economic scale – the stronger institutional basis for the Brazilian 'national champions' strategy. Still, despite the astonishment which the appearance of Brazilian TNCs in Europe and North America has caused among some observers, the more general figures on investment show clearly that both the Brazilian and Argentine economies are still much more strongly subjected to the interests of foreign corporations than firms from these countries have been able to reach out to other territories. Coupled with the fact that the lion's share of foreign investment continues to flow into the essentially extraction-based mining and agricultural sectors and the oligopolistic and weakly embedded automobile industry, this shows that another fundamental axis of dependent development remains firmly in place.

## Incomes, employment, poverty and inequality

What about the social side of the neodevelopmentalist economic strategies of Brazil and Argentina? Figure 4 maps the evolution of gross national income (GNI) per capita, adjusted for purchasing power.

Figure 4: Gross national income (adjusted for purchasing power) per capita (in US\$) and income inequality (Gini coefficient), 1990, 1995, 2000-11<sup>12</sup>



Obviously, both countries' per capita incomes have risen considerably since 2002, whereby Argentine growth rates have been much higher than those of Brazil, making the former once again the richest country in the region.

Real average wages in Brazil suffered a decline in the years after the 1998 crisis, followed by a gradual recovery from 2003 onwards. Still, in 2011 they had not regained their pre-crisis levels. In Argentina, real wages apparently recovered so vigorously from the 2001-2 crisis that in 2011 they had more than doubled relative to 2000.<sup>13</sup> These figures are questionable, however, since they rely on official inflation measures – 9.1% annually on average from 2003-11 – which according to many critics severely underestimate the actual rate. The think tank CIFRA, sponsored by the dissident trade union confederation CTA, estimates the inflation figures for 2007 up until the first half of 2012 to fluctuate around 20% annually. Assuming these data to be more adequate implies that the current real wage gains represent merely a recovery of historical, pre-neoliberalisation levels. In any case, the recovery has been highly segmented, with unregistered workers and public employees lagging behind the development in the formal private sector (*CIFRA-CTA* 2011, 2012; see also *Féiz/López* 2012, sec. 7.V).

As for the employment record of neodevelopmentalism, the picture is similarly ambiguous. Open unemployment has been reduced in both countries, in Brazil, moderately from 11.1% in 2003 to 9.2% in 2009, in Argentina, after the crisis-induced explosion of unemployment, from 17.9% in 2002 to 7.7% in 2010.<sup>14</sup> However, a figure which in both

cases calls into question an all-too positive evaluation of these trends is the continued relevance of the informal sector which, according to CEPAL data, still accounts for 41% of urban employment in Brazil (2009) and 39% in Argentina (2010), both figures only slightly down from their values at the start of the millennium.<sup>15</sup>

Fields where substantial advances have been made are those of income inequality, captured in Figure 4, above, and poverty reduction. Brazil's Gini coefficient, stagnant at a very high value of about 60 throughout most of the 1990s, declined substantially to 54.7 points in 2009. The country's poverty headcount has come down from 21% in the early 2000s to 10.8% in 2009. The inequality trend in Argentina, in turn, has reversed, after rising markedly in the context of neoliberalisation and its terminal crisis. Since then, it has declined by more than 10 points to 44.5 in 2010, so that Argentina now has again one of the lowest degrees of income inequality regionally. The same is true for poverty which, at 1.9% in 2010, has declined again to the very low pre-neoliberalisation levels.<sup>16</sup>

In sum, although in both countries considerable social improvements have been achieved, even if we take a cautious stance regarding the accuracy of official statistics, the evolution of Argentine social and labour indicators over the last decade has been much more positive than that of Brazil. Argentina has recovered its relatively high real incomes, as well as low poverty and inequality levels, making its population once again the richest of the region in terms of purchasing power. The Kirchner and Fernández governments have thus retaken and strengthened the more socially inclusive legacy of Argentine state capitalism. While the social advances made in the Brazilian case are substantial, especially considering the historical entrenchment of poverty and inequality, it is certainly still too early to speak of a rupture of the historical pattern of exclusionary growth given that income levels are just average for Latin America and the inequality rate is among the highest.

## Socio-ecological problems

Both Brazil and Argentina have in recent years seen a surge of environmental and territorial conflicts and associated protests, signalling the problematic socio-ecological balance of neodevelopmentalism.<sup>17</sup> One of the key reasons for this is the expansion of extractive activities such as mining, especially in Brazil, and of monocultural agricultural production in both countries. The unimpressive environmental track record of these activities – high contamination levels, accelerated soil depletion etc. – is well documented, and both are known to have produced large-scale displacements of rural communities (*Giarracca 2010; Teubal 2006*).

In Brazil, there have also been protests against a series of large infrastructure development projects associated with the PAC programmes, throwing into relief their often ambiguous environmental implications (*see e.g. Fearnside/Laurance 2012*). In Argentina, concerns have grown, among other things, about a process of displacement of 'non-competitive' small producers by the advance of large-scale soy production. This process would, according to its critics, force parts of the rural population to abandon their traditional territories and occupations (*Paz 2008*).

Of course, these trends are not exclusive to neodevelopmentalist strategies. However, the fact that in Brazil, Argentina and other Latin American countries with left-of-centre governments they proceed essentially in the same way as in their less 'progressive' coun-

terparts indicates that neodevelopmentalism is all but exempt from the harmful dynamics of peripheral capitalism. Indeed, for both countries in question the lion's share of exports and of the resulting rents, including taxes necessary for ensuring the fiscal and social viability of the neodevelopmentalist projects, are directly linked to a growth in mining, the extraction of hydrocarbons and agriculture. In Argentina, for instance, between 2002 and 2011 about 10% to 15% of all collected taxes resulted from the *retenciones* levied on the exports of associated products (*DNIAF* 2011). Thus, the predominant form of use of nature under neodevelopmentalism has been characterised as one of 'progressive extractivism' which seeks to appropriate a greater proportion of the resulting rents for a 'compensatory state', but which does not transcend the ecologically unsustainable mode of dependent development (*Gudynas* 2012).

### Social support, contradictions and conflicts

In Brazil, from the fragile alliance which had made Lula's first victory possible emerged a rather solid social bloc which comprises capitals of domestic origin, in particular those that benefit from the strategic alliance with the state; transnational capital fractions which continue to encounter favourable conditions in Brazil; as well as organised workers and parts of the marginal population which are being integrated by means of mild redistribution. The latter, however, do not play a protagonist role, as the degree of actual social mobilisation has remained low. Rather, the successive PT governments have opted for a gradualist strategy, limiting pace and scope of the realisation of democratic and distributive aims, as is reflected in the figures just reviewed (*Morais/Saad-Filho* 2005, 2011a). Still, until now this social alliance has been quite successful in organising political support, as is expressed in the very high approval rates which both Lula (especially in his last years in office) and Dilma enjoy(ed), and the latter's secure triumph in the 2010 ballots (*Schmalz/Ebenau* 2012). However, the growing ecological contradictions of the neodevelopmentalist project did not leave the political coalition supporting it unaffected: in 2008, Lula's minister of the environment, Marina Silva, resigned over a dispute regarding the importance of environmental protection; she later left the PT and stood for Brazil's *Partido Verde* in the 2010 presidential elections, gaining 19.3% of votes (da Veiga 2009).

The social bloc that supports Kirchnerism in Argentina seems, on the face of it, quite similar to its Brazilian counterpart and, until 2011, has been just as successful in electoral terms. It is constituted by industrial capital fractions, both domestic and transnational, and has (re-)integrated organised labour as well as parts of the marginalised population and of the middle classes (*Orovitz Sanmartino* 2009). But the latter have played a much more active part in driving forward the neodevelopmentalist project as is expressed, for instance, in the level of labour unrest: the number of strikes and lockouts, 804 in 2008, while lower than during the crisis-ridden years of neoliberalism, was still almost twice as high as in (much bigger) Brazil.<sup>18</sup>

Faced with demands by firms, in recent years, the Fernández administration has increasingly imposed wage caps on collective agreements to keep increases coupled to productivity gains. This policy, in conjunction with permitting high levels of price-driven inflation and keeping the peso undervalued vis-à-vis the US dollar, seems to succeed for the moment at maintaining profitability at levels acceptable to capital, but at the price of limiting further social improvements (*Féliz/López* 2012, chap. 7). This is leading to a

growing alienation of sectors of organised labour, as becomes clear, for instance, in the emergence of Peronist trade union leader Hugo Moyano as one of the main opposition figures (*El Clarín*, 15 September 2012). On the other hand, the imposition of price and export controls on the agricultural sector and the *retenciones*-based transfer of resource rents into the expansion of domestic markets have deepened the confrontation with the rural bourgeoisie, erupting into a major open conflict in 2008 (*Basualdo* 2008; *Ebenau/Suau Arinci* 2012). It remains still to be seen whether this situation of confrontation will lead to major electoral changes in the future; the president's approval rates, for one, have fallen from 69% at the moment of her re-election to a mere 39% in late 2012 (*The Economist*, 5 January 2013).

In sum, the comparison shows how the neodevelopmentalist political projects in Brazil and Argentina remain beset by the fundamental class contradictions of (peripheral) capitalism. Thus, the political stability of Brazil's present-day variant of state capitalism comes at the price of preserving its stronger exclusionary character, while its more socially inclusive Argentine counterpart is marked by a far higher degree of social conflictivity. This requires an increasingly precarious balancing act between attending to the demands of the working classes and keeping the traditional right-wing opponents in check, and may well be threatening the continuity of the project in the medium term.

## 5. Conclusions: chances, limits and contradictions of state capitalism in Brazil and Argentina?

What are the conclusions that can be drawn from the historically embedded analysis of emergence and constitution of the neodevelopmentalist projects in Brazil and Argentina and the empirical evaluation of their economic and social performance for an assessment of neodevelopmentalism and state capitalism more broadly?

Generally, for both Brazil and Argentina, the return to state-centred strategies has brought about rather positive economic and social results, compared to their neoliberal-inspired predecessors. Nevertheless, neodevelopmentalism in the two countries also shows significant differences, consistent with the respective historical legacies which the particular variants of the 'old' developmentalism and of economic neoliberalisation had left. On the one hand, Brazil's PT governments have been more successful at attaining specific goals associated with neodevelopmentalist thought, such as fostering some (if limited) technological upgrading and the internationalisation of domestic firms, as well as maintaining the political stability of their project. The Kirchnerist administrations in Argentina, on the other hand, while less successful in neodevelopmentalist terms, have nevertheless presided over a phase of extraordinary economic growth and considerable social improvements which have led to a recuperation of the country's historically relatively high income and low inequality levels.

In theoretical terms, these findings support the scepticism with which critical political economists view the faith neodevelopmentalists vest into a purportedly neutral and independent state as chief motor for economic and social progress. While the social improvements which Lula's and Dilma's governments have achieved are noteworthy in the context of the highly exclusionary and unequal character of Brazil's political economy, they do by no means signal a rupture with the latter. Rather, the stability of Brazilian neodevelopmentalism comes at the price of limiting its democratic and social ambitions. The

greater social achievements of the Kirchner and Fernández administrations, in turn, are due to the greater role which social and labour mobilisation has played in the societal bloc supporting Kirchnerism. Tellingly, the class contradictions inherent to the capitalist mode of production are presently much more obvious in Argentina, as growing opposition by traditional economic elites coupled with an erosion of the government's popular support base render the very political continuity of neodevelopmentalism increasingly questionable.

Finally, the analysis has shown that the neodevelopmentalist projects in Brazil and Argentina remain firmly set within the parameters of dependent development. Despite their indubitable successes in some areas, the global insertion of both countries' economies continues to be marked by a dependence on primary and low-technology exports and a dominant role played by foreign TNCs in the leading segments of the local economy, among other factors. This is also reflected in the significant and growing socio-ecological problems of the economic strategies of both Brazil and Argentina. In sum, neodevelopmentalist state capitalism in these countries seems to be far from bridging the various structural contradictions inscribed into the capitalist mode of production.

## Notes

- 1 Bresser-Pereira is a former national minister of Brazil, having occupied diverse positions within the Sarney and Cardoso administrations, and is now, as an emeritus professor at Sao Paulo's Getulio Vargas Foundation, one of the key intellectuals associated with Latin American neo-developmentalism.
- 2 Data for comparison from CEPAL Cepalstat, URL [http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas,indicador \*Salario mínimo real\*](http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas,indicador%20Salario%20m%C3%ADnimo%20real).
- 3 Probably the most striking case was Roussef's forcing-out of the chief executive of the huge mining company Vale, the only the only Brazilian firm in UNCTAD's 2011 global top-100 non-financial TNC list (Ban 2013).
- 4 See section 3, below, for some notes on the dispute regarding their accuracy. Data from CEPAL Cepalstat, URL [http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas,indicador \*Salario mínimo real\*](http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas,indicador%20Salario%20m%C3%ADnimo%20real).
- 5 Authors' calculations based on data provided by CEPAL Cepalstat, URL [http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas,indicadores \*Participación en el producto interno bruto \(PIB\) anual por actividad económica a precios constantes\* and \*Tasa de crecimiento del producto interno bruto \(PIB\) anual por actividad económica a precios constantes\*](http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas,indicadores%20Participaci%C3%B3n%20en%20el%20producto%20interno%20bruto%20(PIB)%20anual%20por%20actividad%20econ%C3%B3mica%20a%20precios%20constantes%20and%20Tasa%20de%20crecimiento%20del%20producto%20interno%20bruto%20(PIB)%20anual%20por%20actividad%20econ%C3%B3mica%20a%20precios%20constantes).
- 6 Data from CEPAL's *Base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior* (BADECEL), URL [http://websie.eclac.cl/badecel/badecel\\_new/basededatos.asp](http://websie.eclac.cl/badecel/badecel_new/basededatos.asp); classification of goods according to the UN's International Standard Industrial Classification (ISIC, third revision), and of technology intensity according to the OECD's STAN indicators.
- 7 Data from UNCTAD's World Investment Reports 2004 and 2011 and the Unctadstat database, URL <http://unctadstat.unctad.org/>.
- 8 Data from Argentina's national statistics authority *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina* (INDEC), [http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id\\_tema=730](http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=730).
- 9 Data from UNCTAD's World Investment Reports 2004 and 2011 and the Unctadstat database, URL <http://unctadstat.unctad.org/>.
- 10 Regional estimates for 2007 by the Boston Consulting Group (BCG, 2009).
- 11 Data from UNCTAD's Unctadstat database, URL <http://unctadstat.unctad.org/>.
- 12 1990 data for Argentina is for 1991; 2000 data for Brazil is for 1999.
- 13 Data from CEPAL Cepalstat, URL [http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas,indicador \*Salario medio real anual\*](http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas,indicador%20Salario%20medio%20real%20anual).
- 14 Data from CEPAL Cepalstat, URL [http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas,indicador \*Tasa de desempleo abierto urbano\*](http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas,indicador%20Tasa%20de%20desempleo%20abierto%20urbano).

- 15 Data from CEPAL Cepalstat, URL <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, indicator *Ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo*.
- 16 World Bank World Development Indicators, URL <http://data.worldbank.org>, indicators *GINI coefficient and Poverty headcount ratio at \$2 per day (PPP)*.
- 17 See the recent issues of the *Informes de Coyuntura*, prepared by the *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, a specialised body of the Latin American Social Sciences Council (CLACSO), available at URL <http://www.clacso.org.ar/institucional/1h1.php>.
- 18 Data from ILO Labour statistics LABORSTA, <http://laborsta.ilo.org/>, indicators *Strikes and lockouts and Rate of days not worked per 1,000 workers*.

## References

- Ban, Cornel*, 2013: Brazil's Liberal Neo-Developmentalism: New Paradigm or Edited Orthodoxy?, in: Review of International Political Economy, advance online publication, DOI 10.1080/09692290.2012.660183.
- Baruj, Gustavo/Kosacoff, Bernardo/Ramos, Adrián*, 2009: Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada, Documento de Proyecto, Santiago de Chile: CEPAL.
- Basualdo, Eduardo M.*, 2006: La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera, in: *Basualdo, Eduardo M./Arceo, Enríques* (eds.), Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales, Buenos Aires: CLACSO, pp. 123-177.
- Basualdo, Eduardo M.*, 2008: El agro pampeano: sustento económico y social del actual conflicto en la Argentina, in: Cuadernos del CENDES, 25(68), pp. 29-54.
- Boschi, Renato R.*, 2011: Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina, in: *Boschi, Renato R.* (ed.), Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina, Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 7-30.
- Boschi, Renato R./Gaitán, Flavio*, 2009: Politics and Development: Lessons from Latin America, in: Brazilian Political Science Review, 3(2), pp. 11-29.
- BCG, Boston Consulting Group*, 2009: The 2009 BCG Multilatinas. A Fresh Look at Latin America and How a New Breed of Competitors Are Reshaping the Business Landscape, Boston: BCG.
- Bremmer, Ian*, 2010: The end of the free market: who wins the war between states and corporations?, in: European View, 9(2), pp. 249-252.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos*, 2007: Estado y mercado en el nuevo desarrollismo, Nueva Sociedad, (210), pp. 110-125.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos*, 2010: Globalization and Competition. Why Some Emergent Countries Succeed while Others Fall Behind, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruff, Ian*, 2011: What about the Elephant in the Room? Varieties of Capitalism, Varieties in Capitalism, in: New Political Economy, 16(4), pp. 481-500.
- Cantarella, Juan E./Katz, Luis/de Guzmán, Gonzalo*, 2008: La Industria Automotriz Argentina: Limitantes a la Integración Local de Autocomponentes, LITTEC Documentos de Trabajo 1/2008, Los Polvorines: UNGS.
- Cardoso, Fernando Henrique/Faletto, Enzo*, 1983: Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica, 18th ed., México D.F. et al.: Siglo XXI Editores.
- Casanova Seuma, Lourdes*, 2011: El ascenso de las multilatinas en la economía mundial, in: ICE. La nueva geografía de la internacionalización, (859), pp. 21-31.
- CIFRA-CTA*, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, 2011: El mercado de trabajo en la postconvertibilidad, Buenos Aires: CIFRA.
- CIFRA-CTA*, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, 2012: Informe de Coyuntura N° 10, julio de 2012, Buenos Aires: CIFRA.
- Comitê Gestor do PAC*, 2007: PAC – 2º balanço. Janeiro a agosto de 2007, Brasília: Governo Federal do Brasil.

- Comitê Gestor do PAC*, 2012: PAC 2-4º Balanço, Janeiro-Abril de 2012. O círculo virtuoso do desenvolvimento, Brasília: Governo Federal do Brasil.
- Cornia, Giovanni Andrea*, 2012: Inequality Trends and their Determinants: Latin America over 1990-2010, UNU-WIDER Working Paper 2012/09, Geneva: UNU.
- Dicken, Peter*, 2011: Global Shift. Mapping the Changing Contours of the World Economy, 6th ed., London et al.: Sage.
- DNIAF*, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, 2011: República Argentina: Recaudación Tributaria (2001-2011), available online at: [www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/recaudacion\\_nominal.xls](http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/recaudacion_nominal.xls), retrieved on 16 January 2013.
- Domingues, José Maurício*, 2010: Revisitando Dependência e desenvolvimento na América Latina, in: *Crítica y Emancipación*, 2(4) pp. 145-166.
- Ebenau, Matthias/Suau Arinci, Lucía*, 2012: La heterodoxia permitida: una crítica al enfoque de las variedades del capitalismo y al paradigma neo-institucionalista, in: *Anales de las V Jornadas de Economía Crítica*, Buenos Aires: JEC, pp. 1-12.
- Fearnside, Philip Martin/Laurance, William Frederick*, 2012: Infraestrutura na Amazônia: as lições dos planos plurianuais, in: *Cadernos CRH*, 25(64), pp. 87-98.
- Fernández, Víctor Ramiro/Alfaro, María Belén*, 2011: Ideas y políticas del desarrollo regional bajo variedades del capitalismo: contribuciones desde la periferia, in: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, (120), pp. 57-99.
- Félix, Mariano/López, Emiliano*, 2012: Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?, Buenos Aires: Editorial El Colectivo.
- Gago, Verónica/Sztulwark, Diego*, 2009: Notes on postneoliberalism in Argentina, in: *Development Dialogue*, (51), pp. 181-190.
- Gaitán, Flavio*, 2011: O desenvolvimento esquivo e as tensões do desenvolvimentismo. Reflexões sobre a América Latina na hora atual, in: *Boschi, Renato R.* (ed.), *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*, Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 56-85.
- Gaitán, Flavio*, 2012: Argentina tras el colapso, ¿retorno del Estado desarrollista?, paper presented at the LASA Congress, San Francisco, 24-26 May 2012.
- Gereffi, Gary/Evans, Peter*, 1981: Transnational corporations, dependent development, and state policy in the semiperiphery: A comparison of Brazil and Mexico, in: *Latin American Research Review*, 16(3), pp. 31-64.
- Giarracca, Norma*, 2010: Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo, in: *Revista ALASRU*, (5, nueva época), pp. 113-133.
- Gudynas, Eduardo*, 2010: La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo, in: *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (36), pp. 53-67.
- Gudynas, Eduardo*, 2012: Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano, in: *Nueva Sociedad*, (237), pp. 128-146.
- Harvey, David*, 2003: *The New Imperialism*, Oxford: Oxford University Press.
- ILO*, International Labour Office, 2010a: Argentina's response to the crisis, G20 Country Brief, Geneva: ILO.
- ILO*, International Labour Office, 2010b: Brazil's response to the crisis, G20 Country Brief, Geneva: ILO.
- Jessop, Bob*, 2002: *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press.
- Leubolt, Bernhard/Tittor, Anne*, 2008: Semi-periphäre Sozialstaatlichkeit in Lateinamerika: Argentinien und Brasilien im historischen Vergleich, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, XXIII(2), pp. 116-141.
- Macías Vázquez, Alfredo*, 2008: La reestructuración de la deuda soberana: multilateralismo, acción colectiva y canje, in: *Revista Pro*, 39(155), pp. 53-76.
- Marini, Ruy Mauro*, 2008: La dialéctica del desarrollo capitalista en Brasil, in: *Martins, Carlos Eduardo* (ed.): *América Latina, dependencia y globalización. Fundamentos conceptuales*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores/CLACSO, pp. 25-106.
- METySS*, Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social, 2011: Estado de la negociación colectiva. Cuarto trimestre de 2011, Buenos Aires: METySS.
- Morais, Lecio/Saad-Filho, Alfredo*, 2005: Lula and the Continuity of Neoliberalism in Brazil: Strategic Choice, Economic Imperative or Political Schizophrenia?, in: *Historical Materialism*, 13(1), pp. 3-32.

- Morais, Lecio/Saad-Filho, Alfredo*, 2011a: Brazil beyond Lula: Forging Ahead or Pausing for Breath?, in: *Latin American Perspectives*, 38(2), pp. 31-44.
- Morais, Lecio/Saad-Filho, Alfredo*, 2011b: Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula, in: *Revista de Economia Política*, 4(124), pp. 507-527.
- Moreira Cunha, André/Ferrari, Andrés*, 2009: A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo?, in: *Revista de Economia Política*, 29(113), pp. 3-23.
- Musacchio, Aldo/Lazzarini, Sergio G*, 2012: Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance, available online at: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2070942](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2070942), retrieved on 17 January 2013.
- Natanson, José*, 2010: Ungeliebte Vergleiche. Drei Momente in der Geschichte Brasiliens und Argentinens, in: *Nueva Sociedad*, (Sonderheft, Oktober 2010), pp. 115-137.
- Neffa, Julio César*, 2010: Modelos productivos y sus impactos sobre la relación salarial. Reflexiones a partir del caso argentino, in: de *la Garza Toledo, Enrique/Neffa, Julio César* (eds.), *Trabajo y modelos productivos en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 261-374.
- North, Pete*, 2007: Neoliberalizing Argentina, in: *England, Kim/Ward, Kevin* (eds.), *Neoliberalization: States, Networks, Peoples*, Malden et al.: Blackwell, pp. 137-162.
- de Oliveira, Francisco*, 2006: A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil, in: *Basualdo, Eduardo M./Arceo, Enrique* (eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 265-291.
- Orovitz Sanmartino, Jorge*, 2009: Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina postneoliberal, in: *Cuestiones de Sociología*, (5-6), pp. 235-253.
- Paz, Raúl*, 2008: Mitos y realidades sobre la agricultura familiar en Argentina: reflexiones para su discusión, in: *Problemas del Desarrollo*, 39(153), pp. 57-82.
- Poulantzas, Nicos*, 2000: *State, Power, Socialism*, London/New York: Verso.
- Schmalz, Stefan/Ebenau, Matthias*, 2011: *Auf dem Sprung – Brasilien, Indien und China. Zur gesellschaftlichen Transformation in der Krise*, Berlin: Dietz.
- Schmalz, Stefan/Ebenau, Matthias*, 2012: After Neoliberalism? Brazil, India, and China in the Global Economic Crisis, in: *Globalizations*, 9(4), pp. 487-501.
- Schneider, Ben Ross*, 2004: *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sicsú, João/de Paula, Luiz Fernando/Michel, Renault*, 2005: Introdução, in: *Sicsú, João/de Paula, Luiz Fernando/Michel, Renault* (eds.), *Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimentos com Equidade Social*, Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Fundação Konrad Adenauer.
- Teubal, Miguel*, 2004: Rise and Collapse of Neoliberalism in Argentina: The Role of Economic Groups, in: *Journal of Developing Societies*, 20(3-4), pp. 173-188.
- Teubal, Miguel*, 2006: Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities, in: *Realidad Económica*, (220), pp. 71-96.
- Varesi, Gastón Ángel*, 2010: La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación, in: *Problemas del Desarrollo*, 41(161), pp. 141-164.
- da Veiga, José Eli*, 2009: Marina Silva candidata verde a la presidencia de Brasil 2011, in: *Ecología Política*, (38), pp. 105-111.

## Newspaper articles

- El Clarín (Salvador Sales), 15 September 2012: De Moyano a Cristina: 'No actúe con soberbia', available online at: [http://www.clarin.com/politica/Moyano-Cristina-actue-soberbia\\_0\\_774522657.html](http://www.clarin.com/politica/Moyano-Cristina-actue-soberbia_0_774522657.html), retrieved on 16 January 2012.
- O Globo (Hugo Bachega), 24 December 2012, Governo anuncia reajuste de 9% no salário mínimo de 2013, available online at: <http://oglobo.globo.com/economia/governo-anuncia-reajuste-de-9-no-salario-minimo-de-2013-7130176>, retrieved 16 January 2013.
- The Economist, 21 January 2012: A choice of models: theme and variations – state capitalism is not all the same, available online at: <http://www.economist.com/node/21542924>, retrieved 17 January 2013.

The Economist, 5 January 2013, Argentina: The enemy within. A weakened president falls out with fellow Peronists, available online at: <http://www.economist.com/news/americas/21569040-weakened-president-falls-out-fellow-peronists-enemy-within>, retrieved 16 January 2013.

*Anschrift der AutorInnen:*

Matthias Ebenau und Victoria Liberatore, Universidad Católica de Córdoba, Facultad de Ciencia Política y RR.II., Av. Armada Argentina 3555, X5016DHK Córdoba Capital, Argentina,

E-Mails: [m.ebenau@qmul.ac.uk](mailto:m.ebenau@qmul.ac.uk), [victoria.liberatore@gmail.com](mailto:victoria.liberatore@gmail.com)

*Korrespondenz:* Matthias Ebenau



*Christoph Knill*

### Der Gebührenstaat: Latente und manifeste Gebührenpolitik im Spannungsfeld rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen

Die Erhebung von Gebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen oder die Durchführung von Amtshandlungen stellt ein elementares Wesensmerkmal staatlichen Handelns dar. Gebühren prägen in vielerlei Hinsicht die alltäglichen Interaktionen zwischen dem Staat und seinen Bürgern. Sie stellen öffentlich-rechtliche Geldleistungen dar, die aus Anlass individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner einseitig auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Gebühren sind gewissermaßen eine Selbstverständlichkeit im politischen und gesellschaftlichen Alltagsleben; weder ihre Rechtfertigung noch ihre Ausgestaltung sind, abgesehen von seltenen Fällen starker Politisierung, Gegenstand größerer politischer Auseinandersetzungen.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund nimmt es nicht Wunder, dass die Analyse von Gebühren aus einer genuin politikwissenschaftlichen Perspektive bislang weitgehend vernachlässigt wurde. Während das Thema im Hinblick auf seine ökonomischen und rechtlichen Dimensionen bis in den hintersten Winkel ausgeleuchtet wurde, beschränkt sich die politikwissenschaftliche Befassung auf eine relativ oberflächlich geführte Diskussion im Zusammenhang mit unterschiedlichen Instrumenten politischer Steuerung. Gebühren werden hierbei als Teil einer Klasse sog. ökonomischer Instrumente verstanden, die von alternativen Steuerungsinstrumenten (hoheitliche und kommunikationsbasierter Instrumente) abgegrenzt werden. Im Kern steht dabei die Analyse der jeweiligen Stärken und Schwächen unterschiedlicher Steuerungsformen und die Identifikation von Kontextbedingungen, in denen die eine oder andere Steuerungsform als mehr oder weniger geeignet erachtet werden kann.

Problematisch ist hierbei freilich, dass in der einschlägigen Literatur jenseits der genannten holzschnittartigen Einteilung keine weitergehende differenzierte Betrachtung der jeweils unter eine Gruppe subsumierten Instrumente erfolgt. Gebühren sind dementsprechend ein „ökonomisches“ Steuerungsinstrument, dessen Wirkungsweise, wie auch bei Steuern oder Subventionen, auf dem Setzen finanzieller Anreize für bestimmte Verhaltensweisen basiert. Dass zwischen unterschiedlichen ökonomischen Instrumenten durchaus darüber hinaus gehende Unterschiede bestehen, wird dabei ebenso wenig gewürdigt wie der Umstand, dass die Trennlinie zwischen hoheitlichen und ökonomischen Instrumenten keineswegs so trennscharf ist, wie häufig angenommen. So besteht etwa zwischen

der Erhebung einer Gebühr für die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen oder einer hoheitlichen Steuerung über Gebote oder Verbote kein grundlegender Unterschied, solange die Höhe der Gebühren einseitig von staatlicher Seite bestimmt und nicht dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen wird. Solange Gebühren also hoheitlich festgelegt werden, unterscheiden sie sich von anderen hoheitlichen Instrumenten allenfalls durch die Art der Verhaltenssteuerung und das Ausmaß staatlicher Zwangsausübung, nicht jedoch im Hinblick auf den Umstand, dass die Steuerung auf hierarchischen Vorgaben basiert. Insgesamt ist daher festzuhalten, dass politikwissenschaftliche Forschung Gebühren bislang nur im Zusammenhang mit einer durch gewisse analytische Untiefen charakterisierten Diskussion über unterschiedliche Formen politischer Steuerung thematisiert hat.

Damit verschließt sich jedoch der Blick auf eine politikwissenschaftlich wesentlich spannendere und bislang kaum thematisierte Frage nach der politischen Dimension von Gebühren oder, anders gesagt, staatlicher *Gebührenpolitik*. Konkret geht es hierbei um die Analyse politischer Prozesse und politisch definierter Zielvorgaben, welche die Ausgestaltung von Gebührenregimen jenseits rechtlicher und ökonomischer Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume prägen. Wieviel Spielraum für politische Steuerungsüberlegungen besteht überhaupt und wie wird dieser genutzt? Wie lässt sich die Ausgestaltung von Gebührenregimen vor dem Hintergrund politischer und administrativer Interessen verstehen? Warum variieren Gebühren zwischen Gebietskörperschaften, obwohl sie für exakt identische öffentliche Leistungen erhoben werden? Dies sind nur einige politikwissenschaftlich zentrale Fragestellungen, die bislang nur ansatzweise thematisiert worden sind.

Im Hinblick auf politische Zielsetzungen, die mit der Ausgestaltung von Gebührenregimen verfolgt werden, kann allgemein zwischen vier Funktionen differenziert werden, namentlich Finanzierung, Regulierung, Umverteilung sowie symbolischer Steuerung (vgl. den Beitrag von *Grohs/Knill/Tosun* zu diesem Symposium). Sowohl in theoretischer als auch empirischer Hinsicht ist dabei die Frage von besonderem Interesse, in welchem Ausmaß tatsächlich *Gebührenpolitik* entlang dieser Dimensionen betrieben wird. Bislang sind diese Aspekte in der Politikwissenschaft jedoch kaum untersucht worden. Die in diesem Symposium versammelten Beiträge verfolgen das Ziel, hierzu erste Antworten aufzuzeigen.

Neben den politischen Funktionen von Gebühren stellt sich darüber hinaus die Frage nach den politischen Prozessmustern, welche staatliche *Gebührenpolitik* charakterisieren. Nur selten treten im gebührenpolitischen Alltag, wie Anfang des Jahres nach dem Inkrafttreten eines reformierten Rundfunkgebührenregimes der Fall, Konflikte über die Höhe und die Begründung von Gebühren offen zutage. Ausgeprägte Diskussionen über die mit Gebühren verfolgten politischen Ziele innerhalb des rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Spielraumes sind eher die Ausnahme als die Regel. Die politische Dimension des „Gebührenstaates“ offenbart sich daher eher latent als offen. Mit Gebühren verfolgte politische Ziele werden selten explizit artikuliert. Selbst banale Verwaltungsgebühren, wie etwa Gebühren für Kirchenaustritte (*Debus/Knill/Tosun* in diesem Heft), können jedoch Gegenstand latenter Politisierung sein, etwa dahingehend, dass unterschiedliche Gebührenhöhen im Sinne einer symbolischen Steuerung verwendet werden, um eine bestimmte gesellschaftliche Verhaltensweise „politisch“ zu bewerten und damit in ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit zu beeinflussen. Der Umstand, dass solche Muster latenter politischer Steuerung bereits für Gebührenarten beobachtet werden können, für die man letztlich von

einer rein administrativ-technischen Prägung ausgeht, legt die Vermutung nahe, dass eine politisch motivierte Ausgestaltung von Gebührenregimen in anderen, per se stärker politisierten Bereichen wie etwa Kindergartengebühren noch umso deutlicher ausfallen sollte (siehe *Goerres/Tepe* in diesem Heft). Ein weiteres generelles Indiz für die politische Dimension des Gebührenstaates ist nicht zuletzt in der beträchtlichen Varianz von Gebührenregimen für gleiche Leistungen zu sehen, die sich ungeachtet enger rechtlicher Grenzen der Gebührenfestsetzung (siehe *Winkler* in diesem Heft) empirisch beobachten lässt.

Das Ziel der in diesem Symposium versammelten Beiträge ist es, den hier aufgeworfenen Fragen nach der politischen Dimension des Gebührenstaates aus unterschiedlichen Perspektiven nachzugehen. Dabei steht weniger das Ziel einer umfassenden Synopse im Vordergrund (die angesichts des vergleichsweise dünnen Forschungsstandes in diesem Feld gar nicht zu leisten wäre), sondern die exemplarische Thematisierung theoretischer Fragen am Beispiel unterschiedlicher Gebührenregime und Politikfelder. In diesem Sinne ist das vorliegende Symposium vornehmlich als Impuls für die weitere Forschung zu verstehen.

Eine generelle Einführung in die politikwissenschaftliche Analyse des Gebührenstaates bildet der Beitrag von *Grohs/Knill/Tosun*. Neben einer Klassifikation und Beschreibung unterschiedlicher Formen staatlicher Gebührenpolitik identifizieren die Autoren verschiedene Faktoren, mit denen die Varianz von Gebührenregimen theoretisch erklärt werden kann. Auch der Beitrag von *Winkler* thematisiert politische Spielräume des Gebührenstaates aus einer generellen Perspektive. Im Zentrum steht die Frage der Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Gebührenpolitik aus rechtswissenschaftlicher Sicht, die am Beispiel der Abfallgebühren näher illustriert wird. Der Beiträge von *Goerres/Tepe* und *Debus/Knill/Tosun* fokussieren hingegen ausschließlich auf die theoretische und empirische Analyse spezifischer Gebührenregime, die sich im Hinblick auf die jeweils verfolgten politischen Funktionen stark unterscheiden, namentlich Kindergartengebühren und Kirchenaustrittsgebühren. Während im ersteren Fall politische Konflikte über die Gebührenaussgestaltung anhand ihrer potentiellen gesellschaftlichen Verteilungswirkungen relativ deutlich zutage treten, sind sie im Fall der Kirchenausstrittsgebühren als latente Form symbolischer Steuerung beobachtbar.



*Stephan Grohs/Christoph Knill/Jale Tosun*

## Der Gebührenstaat. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde

### **Zusammenfassung**

Welche Rolle spielen Gebühren im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland? Welche Faktoren haben einen Einfluss auf die Höhe von Gebühren und die Charakteristika von Gebührenregimen? Diesen Fragen gehen wir in dem vorliegenden Beitrag nach. Wir zeigen, dass Gebühren nicht nur eine Finanzierungsfunktion besitzen wie bereits hinlänglich in der Literatur diskutiert, sondern auch Funktionen im Hinblick auf die Verhaltensregulierung sowie das (Um-) Verteilen von Ressourcen und Leistungen. Hinzu kommt, dass Gebühren auch eine symbolische Funktion haben können. Basierend auf bisherigen Forschungsarbeiten im Bereich der Politik- und Verwaltungswissenschaft zeigen wir, dass unterschiedliche Gebührenregime und Gebührenhöhen vor dem Hintergrund fiskalischer, regulativer und redistributiver Ziele durch die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und kulturelle Faktoren, parteipolitische Konstellationen sowie gesellschaftliche Interessen erklärt werden können. In einem letzten Schritt gibt der Beitrag einen Überblick über die weiteren Artikel dieses Symposiums und umreißt eine mögliche Forschungsagenda.

*Schlagworte:* Gebühren, Öffentliche Finanzen, Politische Steuerung, Policy-Forschung, Kommunalpolitik

### **Abstract**

*The Fee State. Theoretical Considerations and Empirical Findings*

What are the constitutive roles of administrative fees in the politico-administrative system of Germany? Which factors influence the size of fees and the patterns of fee regimes? These questions are addressed in this contribution. We argue that fees do not confine to a purely fiscal function, as discussed broadly in the literature. Additionally, they have highly politicized functions regarding the regulation of behavior, the (re-)distribution of resources, and finally a symbolic function. Resuming existing research in Political Science and Public Administration, we show that diverging fee-regimes and fee sizes can be explained against the backdrop of fiscal, regulative, and redistributive goals by the juridical and economic context as well as political culture, party-politics and societal interests. In the last step, the contribution presents an overview of the single articles of this special issue and proposes a further reaching research agenda.

*Key words:* Fees, Public Finance, Political Steering, Public Policy, Local Government

## 1. Einleitung

In der reinen Welt juristischer Lehrbücher sind Gebühren Gegenleistungen für spezifische Leistungen der Verwaltung oder die Benutzung öffentlicher Einrichtungen, die im Idealfall dem Äquivalenz- und dem Kostendeckungsprinzip entsprechen sollten. Demgegenüber finden sich in der realen Welt der Verwaltungspraxis häufig Abweichungen von den

Grundgedanken dieser Prinzipien, die nahe legen, dass durch Gebühren auch andere Funktionen im politisch-administrativen System erfüllt werden. In diesem Symposium gehen wir diesen wenig beachteten politischen Dimensionen von Gebühren nach und gehen – in Anlehnung an eine Unterscheidung von *Almond* und *Powell* (1966, S. 195ff.) – davon aus, dass Gebühren neben der Extraktion von Ressourcen auch der Regulierung von Verhalten und der Umverteilung von Ressourcen dienen sowie eine symbolische Funktion erfüllen können. Diese zusätzlichen Funktionen von Gebühren gewinnen nur in Ausnahmefällen – etwa bei der Diskussion um Studienbeiträge oder der Neuregelung der Rundfunkgebühren – öffentliche Aufmerksamkeit. Wie zu zeigen sein wird, finden sich neben diesen offenen Gebührenkonflikten auch Momente einer „versteckten“ Politisierung, bei der die scheinbar technischen Grundsätze der Gebührengestaltung zur Verschleierung latenter Politikziele dienen.

Im Zuge der allgegenwärtigen Krise der öffentlichen Haushalte wird vor allem die Finanzierungsfunktion von Gebühren verstärkt diskutiert, da diese hierbei als potentielle zusätzliche Einnahmequelle dienen sollen. So wird etwa die Anhebung insbesondere nicht-kostendeckender Gebührenhaushalte (z.B. im Bereich der Museen, Bibliotheken und Bäder) als Konsolidierungsbeitrag vorgeschlagen (vgl. *Holtkamp* 2010, S. 77; *Schwarting* 2006). Insbesondere Bund und Länder suchen intensiv nach „unausgeschöpfte[n] Einnahmepotentiale[n]“ (AK Strukturanalyse der Gemeindefinanzkommission 2011) der Kommunen – nicht zuletzt um die eigene Finanzierungsverantwortung „nach unten“ abzuwälzen. Doch auch hier sind die Prozesse der Gebührenpolitik als Antwort auf Haushaltsprobleme bislang nicht aus der „Mikroperspektive“ untersucht worden. Dabei zeigen vorliegende Studien für einzelne Gebührenfelder (vgl. *Debus/Knill/Tosun* 2012 sowie die Beiträge zu diesem Symposium), dass weder die Haushaltslage allein noch die tatsächliche Kostenstruktur von Verwaltungsleistungen die Breite an empirisch anzutreffenden Gebührenkonzeptionen und die Spannbreite in der Gebührenhöhe hinreichend erklären können.

So finden wir unterschiedlichste Ansätze der Gebührenbemessung. Im Bereich des Hausmülls etwa erfolgen Bemessungen anhand von Gewicht, Höchstvolumen des Mülls oder einfach „Kopfpauschalen“. Je nach Bemessungsgrundlage ergeben sich so unterschiedliche Verhaltensanreize für die Müllerzeuger. Im Bereich der Beiträge für Kindertagesstätten reicht das Spektrum von Nulltarifen über sozial gestaffelte Gebühren bis hin zu hohen Einheitstarifen, denen wiederum sehr unterschiedliche Konzeptionen von Verteilungsgerechtigkeit und divergierende Vorstellungen von Familie zugrunde liegen. Bei der Höhe von Gebühren für „eingetragene Lebenspartnerschaften“ wiederum wurden sehr große Unterschiede zu „normalen Ehen“ aufgezeigt, die auf unterschiedliche symbolische Aufladung der moralpolitisch sensiblen Frage der Gleichstellung homosexueller Paare hinweisen (vgl. *Debus/Knill/Tosun* 2012).

Vor diesem Hintergrund sind es weniger aktuelle tagespolitische Bezüge, wie etwa Tendenzen zur Erhöhung von Gebühren oder die Schaffung neuer Gebührenarten, welche die Beiträge zu diesem Symposium motivieren, sondern die augenscheinliche Varianz in Gebührenregimen und Gebührenhöhen für die Erbringung vergleichbarer Leistungen. In diesem Zusammenhang interessieren wir uns vor allem für zwei Forschungsfragen: Wie stark variieren Gebührenhöhe und Gebührenkonzeptionen tatsächlich in verschiedenen Bereichen der Leistungserbringung? Wie kann man diese Varianz erklären?

Im Rahmen dieses Symposiums soll es somit einerseits darum gehen, die Varianz von Gebührenregimen empirisch zu erfassen und andererseits Hinweise darauf zu geben, wie diese Unterschiede erklärt werden können. Dazu wird sowohl auf Ergebnisse der Einzel-

beiträge zu diesem Symposium (Abfallgebühren, Kindergartenbeiträge, Kirchengabebeträge) als auch auf Evidenz aus anderen Bereichen zurückgegriffen. Ziel ist die Entwicklung einer theoretisch geleiteten Forschungsagenda für die Analyse unterschiedlicher Formen der latenten und manifesten Politisierung von Gebühren im „Gebührenstaat“.

Dazu wird zunächst in den Forschungsgegenstand eingeführt, unter spezieller Berücksichtigung der einschlägigen wissenschaftlichen Diskurse im Öffentlichen Recht, der Finanzwissenschaft und der Politik- und Verwaltungswissenschaft (Abschnitt 2). Darauf aufbauend leiten wir verschiedene Funktionen her, die Gebühren im politisch-administrativen System erfüllen können (Abschnitt 3) und entwickeln theoretische Erklärungen zu deren Relevanz und der entsprechenden Ausgestaltung der Gebührenkonzepte und der Gebührenhöhe (Abschnitt 4). Ein Überblick über empirische Befunde (Abschnitt 5) führt schließlich zur Skizze einer Forschungsagenda zum „Gebührenstaat“ (Abschnitt 6).

## 2. Gebühren aus interdisziplinärer Sicht

Gebühren sind – neben Beiträgen – spezifische Entgelte für Verwaltungsleistungen und setzen eine konkrete Gegenleistung voraus. In der finanzpolitischen Praxis besteht freilich eine Unschärfe in der Unterscheidung zwischen Gebühren und Beiträgen (z.B. Studiengebühren, Kindergartengebühren bzw. -beiträge), die sich an der tatsächlichen Inanspruchnahme der öffentlichen Gegenleistung festmacht. Grundsätzlich wird hierbei beim Gebührenbegriff von einem stärkeren Gegenleistungsbezug ausgegangen als beim Beitragsbegriff. In der Praxis ist das Ausmaß des individuellen Gegenleistungsbezugs (tatsächliche und mögliche Inanspruchnahme) allerdings fließend und in den Kommunalabgabengesetzen der Länder unterschiedlich geregelt. Dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend wird daher in diesem Beitrag nicht streng zwischen Gebühren und Beiträgen unterschieden.

Entsprechende Gegenleistungen können entweder besondere Verwaltungsleistungen (Verwaltungsgebühren) oder die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) sein. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang klargestellt, dass kein staatlicher Aufgabenbereich von vornherein eine Gebührenerhebung verbiete (BVerfGE, DVBl. 1220) – für die Kommunen formulieren die kommunalen Abgabengesetze gar ein Primat der Gebührenfinanzierung, sofern diese sachangemessen möglich ist (vgl. *Hendler* 2000). Gebühren setzen jedoch voraus, dass der von ihnen erfasste Personenkreis abgegrenzt werden kann. Daher ist ihre Anwendung ökonomisch auf Mischgüter beschränkt. Reine öffentliche Güter sind hingegen aufgrund ihres Merkmals der Nichtausschließbarkeit nicht individuell zurechenbar.<sup>1</sup> Sie sind daher sowohl aus juristischer als auch finanzwissenschaftlicher Sicht primär aus Steuern zu finanzieren.

Die Höhe der Gebühren soll sich dabei an den Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz orientieren. Nach dem *Kostendeckungsprinzip* soll die Gebühr die der Verwaltung entstehenden Unkosten weitgehend decken. Eine Gebühr, die die entstandenen Kosten erheblich übersteigt, ist dabei bis auf kleinere Spielräume untersagt (Kostenüberdeckungsverbot, s.u.). Nach dem *Äquivalenzprinzip* soll die Höhe der Gebühr in einem vernünftigen Verhältnis zur empfangenen Leistung stehen (*Budäus* 1991, S. 101ff.; *Hansmeyer/Fürst* 1968, S. 121ff.). Beide Prinzipien setzen daher eine möglichst genaue Erfassung der durch eine Leistung entstehenden Kosten voraus – eine Forderung, die durchaus voraussetzungsreich ist und gerade vor dem Hintergrund der Reformen im Haushalts- und Rechnungswesen verwaltungspolitische Brisanz aufweist.

Diese normative Konzeption von Gebühren wird insbesondere innerhalb der Rechtswissenschaft vertreten (vgl. *Winkler* in diesem Band sowie die Beiträge in *Sacksofsky/Wieland* 2000). Im Bereich der Wirtschaftswissenschaften thematisiert die Finanzwissenschaft hingegen insbesondere die Allokationswirkungen unterschiedlicher Gebühren (vgl. z.B. *Hansmeyer/Fürst* 1968; *Blankart* 2000), während sich die öffentliche Betriebswirtschaftslehre mit den Grundlagen der Gebührenkalkulation befasst (vgl. *Budäus* 1991). Zwar werden innerhalb der wirtschaftswissenschaftlichen Teildisziplinen Abweichungen von den Normen der Kostendeckung und der Äquivalenz thematisiert (Gebühren als politisch oder administrativ gestaltete „Preise“). Diese werden jedoch in der Regel als Abweichungen von idealen Gebührenkonzeptionen betrachtet.

Prägnantere Unterschiede zwischen Rechtswissenschaft und Finanzwissenschaft manifestieren sich jedoch, wenn es um die Bedeutung von Gebühren in öffentlichen Haushalten geht. Während die dominante juristische Perspektive ein Primat des „Steuerstaats“ in der Staatsfinanzierung sieht (vgl. *Isensee* 1977; *Heun* 2000, *Jahndorf* 2003), bevorzugt der finanzwissenschaftliche Mainstream normativ eine weitestgehende Gebührenfinanzierung. Letzteres wird mit dem Vorteil eines stärkeren Gegenleistungsbezugs begründet, der einen deutlicheren Bezug zwischen Inanspruchnahme und Gewährung öffentlicher Leistungen herstellt. Gleichzeitig richte sich auf diese Weise das Angebot öffentlicher Leistungen besser an den Präferenzen der Bürger aus, die über die Kosten der in Anspruch genommenen Leistungen besser informiert seien. Dies begünstigte wiederum eine effektivere Allokation knapper Ressourcen. Auch, so das Argument, werde die Rechenschaftspflicht des Staates gestärkt, da Leistungen und Gegenleistungen in deutlicherem Bezug stünden als bei Steuerfinanzierung (z.B. *Blankart* 2000; *Grossekettler* 2000, *Birk* 2010).

Im Gegensatz zur rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion werden Gebühren in der Politik- und Verwaltungswissenschaft weitgehend vernachlässigt. Zwar gibt es eine umfangreiche Literatur zur Einnahmeseite öffentlicher Haushalte, insbesondere zur Steuerpolitik auf nationaler Ebene (vgl. u.a. *Genschel/Schwarz* 2011; *Ganghof* 2006; *Ganghof/Genschel* 2008; *Wagschal* 2003). Allerdings werden Gebühren in diesem Zusammenhang – mangels Masse und ihrer hauptsächlich subnationalen Ansiedlung – kaum thematisiert. Gewisse Bezüge zu Gebühren ergeben sich auch aus der steuerungspolitischen Diskussion zu Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Policy-Instrumente. Hierbei werden Gebühren als eine Form ökonomischer Instrumente thematisiert und von klassischen, regulativen Instrumenten (Gebote und Verbote) abgegrenzt (*Hood/Margetts* 2007).

Die in den Rechts- und Wirtschaftswissenschaften identifizierten allgemeinen Grundsätze der Gebührenerhebung (wie Gesetzmäßigkeit, Gewährleistung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, Systemgerechtigkeit, Zweckdienlichkeit und Praktikabilität) lassen den gebührenerhebenden Akteuren erhebliche Spielräume bei der Konzeption und Ausgestaltung von Gebühren. Beispiele hierfür lassen sich insbesondere auf der kommunalen Ebene nachweisen. So hat der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen sämtliche 396 Städte und Gemeinden des Landes zu ihren Abfall- und Abwassergebühren befragt und konnte aufzeigen, dass diese sehr stark variieren.<sup>2</sup> Ein weiteres Beispiel für Varianz auf kommunaler Ebene sind Gebühren für Kindertagesstätten (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. November 2012). Die aktuellen Diskussionen über Studiengebühren (vgl. *Förster* 2011), Rundfunkgebühren oder die Autobahnmaut zeigen freilich, dass auch auf Landes- und Bundesebene nicht allein technische Überlegungen, sondern auch politische Erwägungen eine wichtige Rolle bei Fragen der Gebührenerhebung spielen können. In diesem Zusammenhang beziehen sich grundsätzliche politische Fragen nicht nur auf die

„Gebührenfähigkeit“ einer öffentlichen Leistung an sich, sondern auch auf den Grad der angestrebten Kostendeckung und die konkrete Gebührenbemessung im Sinne des Äquivalenzprinzips.

Am Beispiel von Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips lässt sich die Vielfalt der Möglichkeiten verdeutlichen, wie diese Kriterien im Einzelfall politisch unterschiedlich ausgelegt werden können. Das Gebot einer Angemessenheit des Verhältnisses zwischen Leistung und Gegenleistung ist hinreichend offen und technisch unterdeterminiert. Dies hat einerseits juristische Gründe: „Da das Äquivalenzprinzip jedoch nach der Rechtsprechung nur bei einem groben Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung verletzt ist, besitzt es in der Praxis lediglich eine untergeordnete Bedeutung“ (Hendler 2000, S. 72). Andererseits spielen technische Aspekte der Bemessung der Preise bzw. Kosten eine Rolle. Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Gütern können zur Kostenkalkulation keine Grenzkosten zugrunde gelegt werden, da die notwendige Preisdifferenzierung nicht mit öffentlichen Dienstleistungen kompatibel ist. Vielmehr basiert die Kalkulation auf der kostenmäßigen Äquivalenz, die auch den Kommunalabgabengesetzen zugrunde liegt. Die Kostenermittlung ist jedoch hier mit erheblichen Spielräumen versehen, die aus politikwissenschaftlicher Sicht von Interesse sind. Diese ergeben sich aus methodischen, juristischen und betriebswirtschaftlichen Unsicherheiten im Hinblick auf die Spezifikation der kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen sowie der Verrechnung von Gemeinkosten.

Wie Evaluationen zum Neuen Steuerungsmodell gezeigt haben, ist die Umsetzung der Kosten-Leistungsrechnung immer noch defizitär. In der Regel sind keine vollständigen Produktkosten verfügbar (vgl. Bogumil u.a. 2007, S. 49ff.). So werden etwa die Gemeinkosten in der Regel auf unvollständiger Grundlage verrechnet (Schwartzing 2010, S. 150). Auch die Untersuchung der kommunalen Gebührenpraxis der Stadt Speyer von Gisela Färber zeigt erhebliche Abweichungen vom präskriptiven Ideal einer umfassenden und aufgabengerechten Kostenkalkulation (Färber 2000, S. 51-55).

Ein weiteres Problem ist die teilweise unscharfe Abgrenzung zwischen Gemeinkosten und Einzelkosten, was grundsätzlich die Anwendung des Äquivalenzprinzips und damit die gebührenbasierte Finanzierung in Frage stellt. So zeichnen sich viele Verwaltungsakte (wie etwa Genehmigungen, Erlaubnisse etc.) durch einen hohen Anteil an Kosten aus, die sich keiner bestimmten Bezugsgröße exakt zurechnen lassen. Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang ist die Berücksichtigung sog. Vorhaltekosten (etwa im Bereich der Feuerwehr), die die Kosten der eigentlichen Leistungsanspruchnahme stark übersteigen können. Unterschiedliche Kostenkalkulationen resultieren auch aus unterschiedlichen Ansätzen im Hinblick darauf, ob tatsächlich anfallende Kosten (getätigte Investitionen) oder fiktive Kosten (wie etwa die kalkulatorischen Abschreibungen des Wiederbeschaffungswertes) zugrunde gelegt werden. Während Bayern und Baden-Württemberg nur die Abschreibung des Anschaffungswerts erlauben (Nominalwertmethode) erlauben andere Bundesländer die kalkulatorische Abschreibung zum Wiederbeschaffungswert (Realwertmethode), was größere politische Spielräume bei der Gebührenfestsetzung eröffnet (vgl. Budäus 1991).

Ein anderes Einfallstor für variierende Gebührenkonzeptionen ergibt sich aus den jeweils gewählten Methoden der Nutzungserfassung. Letztere kann in manchen Bereichen vergleichsweise einfach und genau sein (wie etwa bei Hallenbädern oder Verwaltungsakten) und sich in anderen Bereichen hingegen problematischer gestalten (wie etwa bei der Erfassung von Abwassergebühren) und in stärkerem Maße auf Wahrscheinlichkeitserwägungen basieren. So wird etwa bei Abwassergebühren häufig der Frischwasserbezug her-

angezogen, der freilich nichts über Verschmutzungsgrad, entnommenes Wasser und z.B. durch Regen hinzugekommenes Wasser aussagt. Vielfach bestehen Auswahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Methoden, die sich auf die Gebührenhöhe auswirken können. Ein Beispiel sind die bereits eingangs erwähnten Müllgebühren, die auf der Basis von Menge, Gewicht oder Volumen bemessen werden können. Gleichzeitig bestehen potentiell Wechselwirkungen zwischen einer möglichst präzisen Nutzenerfassung und den durch die Anwendung dieser Verfahren entstehenden Kosten.

### 3. Jenseits von Kostendeckung und Äquivalenzprinzip: Funktionen von Gebühren aus politikwissenschaftlicher Sicht

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass ungeachtet rechtlicher und betriebswirtschaftlicher Vorgaben gewisse Handlungsspielräume bei der Gebührenausgestaltung bestehen, die eine „Politisierung“ der Gebührethematik im Sinne der Berücksichtigung von Steuerungszielen und -rationalitäten jenseits der bloßen Finanzierungsfunktion möglich machen. Zwar mag das Ausmaß dieser Spielräume umstritten sein (vgl. *Bogumil/Holtkamp* 2006, S. 200ff.), betrachtet man jedoch Gebühren aus einer breiteren Perspektive als der reinen Finanzierungsfunktion, werden die Einfallstore unterschiedlicher Formen von Gebührenpolitik deutlich, die entweder offen artikuliert werden oder eher latenter Natur sein können. Sie eröffnen politikwissenschaftliche Fragestellungen, die auch jenseits der Fokussierung auf öffentlichen Finanzen von Interesse sind.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht lassen sich hierbei vier Grundfunktionen von Gebühren ableiten, welche in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein können und über die normative Gebührendiskussion hinausgehen: Die Extraktion von Ressourcen (Finanzierungsfunktion), die Regulierung von Verhalten (Regulierungsfunktion), die Verteilung von Leistungen und Dienstleistungen (Verteilungsfunktion) und symbolische Handlungen (Symbolfunktion) (vgl. *Almond/Powell* 1966). Diese stehen im Mittelpunkt des folgenden Abschnittes.

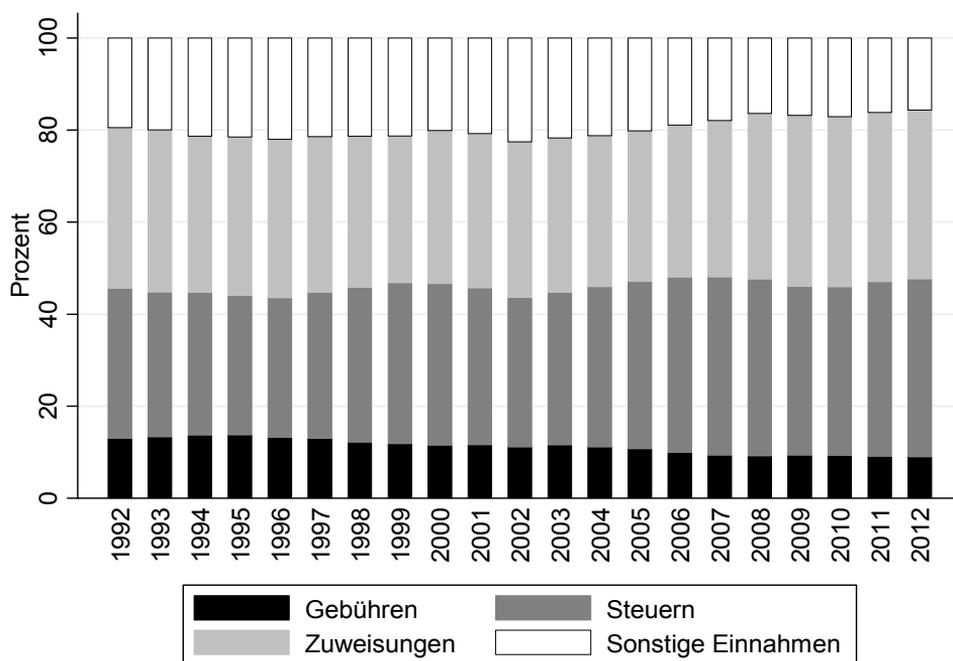
Hierzu ist anzumerken, dass sich die nachfolgenden Ausführungen am aktuellen Forschungsstand orientieren. Entsprechend fällt die Diskussion der Finanzierungs- und Regulierungsfunktion von Gebühren umfangreicher aus als die Beschreibung der Verteilungs- und Symbolfunktion. Dieses Ungleichgewicht verdeutlicht gleichzeitig die Notwendigkeit weiterer Forschungsarbeiten zur Verteilungs- und Symbolfunktion von Gebühren.

#### Finanzierungsfunktion

Spektakuläre Gewinne durch gebührenähnliche Einnahmen für die öffentliche Hand wie anlässlich der Versteigerung der UMTS-Lizenzen im Jahr 2000 (die erstmals seit den 1970er Jahren zu einem positiven Haushaltssaldo des Bundes führten), stellen sicher eine Ausnahme dar. Dennoch spielen Gebühren insbesondere für die kommunalen Haushalte eine bedeutende Rolle. Decken hier Gebühren im Jahr 2012 durchschnittlich rund 15% der Einnahmen ab, sind dies bei den Ländern unter 3% und beim Bund rund 2,5%. Entsprechend wird landesgesetzlich der Steuerfinanzierung eine subsidiäre Rolle zugeschrieben. So heißt es etwa im Kommunalen Abgabengesetz von Nordrhein-Westfalen „Die Gemeinden und Kreise sollen Steuern nur erheben, soweit die Deckung der Ausgaben durch

andere Einnahmen, insbesondere durch Gebühren und Beiträge, nicht in Betracht kommt“ (§3, Abs. 2 KAG NRW).<sup>3</sup> Keine Spielräume für die kommunale Gebührenfestsetzung bestehen allerdings in Bereichen, in denen die Kommunen ihnen übertragene Aufgaben wahrnehmen (z.B. dem Melde- und Passwesen). Hier erfolgt eine landesweit einheitliche Gebührenregelung. Vor dem Hintergrund dieser Vorgaben ist es durchaus überraschend, dass die Bedeutung von Gebühren als kommunale Einnahmequelle im Vergleich zu anderen Einnahmearten seit Ende der 1990er Jahre leicht rückläufig ist (vgl. Abbildung 1).

Abb. 1: Zusammensetzung der kommunalen Einnahmen 1992-2012



Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage: Deutscher Städtetag. Gemeindefinanzberichte; verschiedene Jahrgänge.

Dieser Rückgang mag teilweise dem Umstand geschuldet sein, dass gebührenerhebende Einheiten im Zuge von Verwaltungsreformen und Privatisierungen aus dem Verwaltungshaushalt ausgegliedert wurden. Unabhängig von dieser Entwicklung ist freilich zu konstatieren, dass angesichts der gesetzlichen Vorgaben die Bedeutung von Gebühren als kommunale Einnahme überraschend gering ausfällt und nur etwa ein Zehntel bis ein Fünftel der kommunalen Einnahmen ausmacht.

Es ist insofern wenig überraschend, dass angesichts vielfach angespannter kommunaler Haushalte die Notwendigkeit betont wird, verstärkt auf Gebühren als Instrument der Haushaltskonsolidierung zurückzugreifen. So sind Gebühren neben den Hebesätzen auf Grund- und Gewerbesteuer eine der wenigen durch die Kommunen selbst zu beeinflussenden Stellgrößen. Hinzu kommt der Charme der Konjunkturunabhängigkeit: Im Gegensatz zur Gewerbesteuer bleibt die Nachfrage nach wesentlichen Leistungen der Daseins-

vorsorge konstant und kann so konjunkturelle Ausfälle der anderen Einnahmearten glätten, das heißt es gibt eine geringe bzw. keine Nachfrageelastizität. Dies mögen Gründe dafür sein, dass Bund und Länder hier einen Ansatzpunkt sehen, die Kommunen in die Pflicht zu nehmen, die diese aus politischen Gründen vernachlässigten: „Das [...] Problem ist der mangelnde politische Wille und die unzureichende Kraft, den Wählerinnen und Wählern kostendeckende Preise abzuverlangen“ (*AK Strukturanalyse der Gemeindefinanzkommission* 2011, S. 20).

Die oben thematisierten technischen Debatten um optimale Gebührenkalkulation treten in den Hintergrund, wenn man Gebühren wie hier als politisch gesetzte Preise versteht, die zwar Kostenaspekte berücksichtigen, primär aber politisch bzw. administrativ definiert werden. Hier treten die Eigeninteressen der politischen und administrativen Akteure in den Vordergrund. Das Kostendeckungsprinzip sieht einerseits die möglichst weitgehende Deckung der Kosten für Verwaltungsleistungen, andererseits aber auch das Verbot einer „Überdeckung“ vor, also die Generierung von Zusatzeinnahmen. Als zusätzliche Einnahmequelle kommen deshalb in diesem Zusammenhang insbesondere nicht-kostendeckende Gebührenhaushalte in Betracht, die häufig aus politischen und sozialen Gründen insbesondere bei meritorischen Gütern durch die Erhebung eher symbolischer als kostendeckender Gebührensätze charakterisiert sind (vgl. Tabelle 1). Meritorische Güter bezeichnen Güter, die prinzipiell privat erbracht werden könnten, dann aber eine geringere Nachfrage nach sich ziehen würden als gesellschaftlich erwünscht ist. Beispiele sind Bildungs- und Kultureinrichtungen, aber auch Sportangebote.

*Tabelle 1:* Gebührendeckungsgrade und Anteile einzelner Gebührenarten

Gebührenart	Gebührendeckungsgrad (in Prozent)	Anteil am Gebührenaufkommen (in Prozent)
Abwasser	100	25
Abfall	97	21
Friedhöfe	79	4
Straßenreinigung	62	2
Volkshochschulen	33	1
Kindertagesstätten	9	6
Museen, Theater	9	2
Sport, Bäder	8	1
Büchereien	7	<1

Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage: *Deutscher Städtetag. Gemeindefinanzbericht* 2011.

Hohe Deckungsgrade finden sich bei marktähnlichen bzw. marktnahen Leistungen, mit denen auf Seiten der Nutzer ein direkter ökonomischer Nutzen verknüpft ist. Gerade im Bereich der Abwasser- und Abfallbeseitigung tragen die Technischen Betriebe dafür Sorge, dass keine Lücke zwischen den zu entrichtenden Gebühren und den tatsächlich anfallenden Beseitigungskosten entsteht. Nur eine teilweise Kostendeckung erfolgt in Bereichen, bei denen Gemeinwohlaspekte eingepreist bzw. umgelegt werden, wie etwa dem Friedhofswesen (gleichzeitig öffentliche Grünflächen) und der Straßenreinigung (Reinigung von Hauptverkehrsstraßen). Erfahrungsgemäß niedrig ist der Grad der Kostendeckung bei Büchereien. Deswegen machen diese von ihrer Möglichkeit Gebrauch, für besondere Dienstleistungen und eine erhöhte Inanspruchnahme der Dienste zusätzliche Gebühren zu erheben, wie beispielsweise in Form von Gebühren für Fernleihbestellungen oder Überziehungen (*Rasche* 1996, S. 1762).

Neben der meritorischen Funktion kann sich eine mangelnde Kostendeckung allerdings auch aus der Natur der zur Verfügung gestellten Leistungen ergeben. Während bei standortungebundener Inanspruchnahme von Leistungen (z.B. Museen, Theater, Bäder) der Bürger auf Konkurrenzangebote anderer Kommunen oder privater Anbieter zurückgreifen kann, steht ihm diese Möglichkeit bei standortgebundener Infrastruktur nicht zur Verfügung (z.B. Anschluss an Kanalisation) – teils besteht hier gar Nutzungszwang. Entsprechend sind Gebühren für standortgebundene Leistungen generell in stärkerem Maße kostendeckend als dies für standortungebundene Leistungen der Fall ist.

Im Falle standortgebundener Leistungen besteht durchaus die Möglichkeit, dass die Kommunen ihre natürliche Monopolstellung im Sinne einer Einnahmenmaximierung nutzen. Zwar setzen die Kommunalabgabengesetze<sup>4</sup> hier gewisse Grenzen, ein gewisser Grad an Freiheit im Sinne eines „Gebührenfiskalismus“ (Hernold/Rappen 1999) wird aber durch die Spielräume der Kostenkalkulation dennoch eröffnet. Die in diesem Zusammenhang thematisierte Quersubventionierung, also die Verwendung von Gebühreneinnahmen zur Subventionierung anderer Aufgabenfelder, findet sich häufig innerhalb einer kostenrechnenden Einheit, so dass kalkulatorisch Gemeinkosten umgelegt werden können (z.B. innerhalb der „Stadtwerke“ zwischen Abfallentsorgung und öffentlichem Personennahverkehr). Rechtlich ist diese Möglichkeit durch das Kostenüberdeckungsverbot sehr beschränkt. In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion ist das Ausmaß des Tatbestandes seit Langem umstritten. Es finden sich allerdings vereinzelte Belege für eine an finanzwirtschaftlichen Erfordernissen ausgerichtete Gebührengestaltung für die 1990er Jahre (Hernold/Rappen 1999, S. 275).

Insgesamt verweist unsere Analyse auf eine ambivalente Bedeutung der Finanzierungsfunktion von Gebühren für die öffentlichen Haushalte. Ungeachtet eines Primates der Gebührenfinanzierung fällt der Anteil von Gebühren als Einnahmequelle der kommunalen Haushaltevergleichsweise gering aus – noch geringer ist ihre Bedeutung für die Bundes- und Landeshaushalte. Darüber hinaus zeigt sich, dass politische Spielräume der Gebührenfestlegung je nach öffentlicher Leistung in unterschiedlichem Maße genutzt werden. Dies legt die Vermutung nahe, dass bloße fiskalische Erwägungen die politische Ausgestaltung von Gebühren nicht vollständig erklären; vielmehr werden Finanzierungsziele von anderen Zielen überlagert. Hierzu zählt nicht zuletzt der Umstand, dass mit Gebühren bestimmte Lenkungswirkungen verknüpft sein können, was sie als Instrument politischer Steuerung attraktiv macht.

## Regulierungsfunktion

Eine zentrale politikwissenschaftliche Forschungsperspektive befasst sich mit der Frage danach, mittels welcher Instrumente Verhaltensänderungen herbeigeführt und somit politische Zielvorgaben erreicht werden sollen (vgl. Hood/Margetts 2007). Konkret geht es hierbei insbesondere um die Art und Weise, mit der Verhaltensänderungen bei den Adressaten einer bestimmten Policy hervorgerufen werden. Das Erheben von Gebühren kommt in diesem Zusammenhang als Instrument in Betracht, in dessen Rahmen solche Verhaltensänderungen durch finanzielle Anreize gesteuert werden können. Es liegt in der Natur einer steuerungspolitischen Instrumentalisierung von Gebühren, dass Prinzipien der Kostendeckung und Äquivalenz gegenüber politischen Steuerungszielen zurückgestellt werden. Rechtlich erachtet das Bundesverfassungsgericht zwar nur eine „begrenzte Verhal-

tenssteuerung“ als zulässig (BVerfGE 50, 217; vgl. den Beitrag von *Winkler* zu diesem Symposium); empirisch lassen sich jedoch eine Vielzahl von Beispielen der durchgreifenden/entschlossenen Verhaltenssteuerung finden.

Dies gilt erstens für meritorische Güter, für deren Nutzung durch niedrige Gebühren Anreize gesetzt werden sollen. Zweitens werden Gebühren in vielerlei Hinsicht als Instrument zur Erreichung umweltpolitischer Ziele eingesetzt (z.B. Anreize zur Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs durch niedrige Transportgebühren, negative Anreize für Umweltinanspruchnahme durch Park- oder Müllgebühren). Drittens dienen Gebühren als Instrument der Durchsetzung rechtlicher Regeln. Ein Beispiel sind Bußgelder, die haushaltsrechtlich Teil der Gebührenhaushalte sind. Schließlich finden sich auch Hinweise darauf, dass mittels Gebühren versucht wird, bestimmte gesellschaftliche Werthaltungen zu befördern, indem Verhaltensweisen, die diesen Wertvorstellungen nicht entsprechen, sanktioniert werden. Dies betrifft insbesondere sog. Moralpolitiken (*Knill* 2013), die sich dadurch auszeichnen, dass sie in starkem Maße durch Konflikte über Werte und weniger durch Konflikte über materielle Ressourcen geprägt sind. Gebühren kommt in diesem Zusammenhang eine bislang nur wenig thematisierte Steuerungsfunktion zu, wie dies etwa am Beispiel der Gebühren für Kirchenaustritte oder für das Schließen gleichgeschlechtlicher Partnerschaften gezeigt wurde (*Debus/Knill/Tosun* 2012 sowie der Beitrag von *Debus, Knill* und *Tosun* in diesem Heft).

In der steuerungspolitischen Diskussion werden Gebühren im Kontext sog. ökonomischer Instrumente thematisiert, zu denen auch Subventionen, Investitionsanreize und Steuern gezählt werden. Dabei wird darauf verwiesen, dass diese Instrumente gegenüber alternativen Formen der Steuerung, insbesondere regulativer Instrumente wie Geboten und Verboten, spezifische Vorteile aufweisen. Gegenüber dem Rückgriff auf rechtliche Vorgaben wird ökonomischen Instrumenten wie Gebühren oder Steuern insbesondere ein geringerer Kontroll- und Überwachungsaufwand bei der Implementation attestiert. Auch wird betont, dass Steuerung durch finanzielle Anreize eine in stärkerem Maße innovationsfördernde Wirkung zukommt; die Adressaten haben einen Anreiz über rechtliche Mindestanforderungen hinauszugehen (vgl. *Schneider/Ingram* 1990).

Generell wird darauf verwiesen, dass Lenkungsziele am ehesten dann erreichbar sind, je spürbarer der finanzielle Anreiz auf Seiten der Adressaten ist und je eher die Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung bzw. eines öffentlichen Gutes vermieden werden kann. Trotz gewisser Spielräume legt das Äquivalenzprinzip hier hinsichtlich der Gebührenhöhe eine Obergrenze an (*Hendler* 2000, S. 76). Davon unabhängig stellt sich jedoch das Problem der Vorhersehbarkeit von Steuerungswirkungen, da *ex ante* vielfach nur schwer bestimmt werden kann, ab welcher Gebührenhöhe eine erwünschte Lenkungswirkung eintritt (*Knill/Tosun* 2012, Kapitel 2).

Um bestimmte Regulierungswirkungen zu erzeugen, kommen in diesem Zusammenhang unterschiedliche Modelle der Gebührengestaltung in Betracht. Neben einer linearen Ausgestaltung von Gebührentarifen in Abhängigkeit von der Inanspruchnahme einer Leistung sind – je nach zugrunde liegenden politischen und sozialen Zielen – auch degressive oder progressive Tarife denkbar. Degressive Konzeptionen finden sich etwa im Bereich der Kindergartengebühren. Diese werden typischerweise mit sozialen Erwägungen begründet, um Kinderbetreuungskosten für kinderreiche Familien zu begrenzen. Während degressive Tarife Begünstigungen für Vielnutzer implizieren und insofern Anreize für eine verstärkte Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung setzen (bzw. eine Ausgleichsfunktion haben (s.u.)), zielen progressive Tarife darauf ab, die Übernutzung öf-

fentlicher Leistungen zu begrenzen. In die gleiche Richtung gehen spezielle Gebührenaufschläge für Starknutzer, wie etwa Starkverschmutzerzuschläge beim Abwasser.

Die Erzielung erhoffter Lenkungseffekte hängt jedoch nicht nur von der richtigen Festlegung einer „unteren Schwelle“ ab, von der an die Adressaten bereit sind, ihr Verhalten in die gewünschte Richtung zu verändern. Vielmehr ist auch zu berücksichtigen, dass es vielfach auch eine „obere Schwelle“ gibt, ab der Verhaltensänderungen in eine nicht-intendierte Richtung verlaufen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Gebührensätze so hoch sind, dass Adressaten illegales Verhalten und potentielle Sanktionskosten geringer einschätzen als die Kosten, die ihnen durch Gebühren entstehen. Beispiele sind „wilde“ Mülldeponierungen oder „wildes“ Parken und Abstellen von Fahrzeugen. Auch ist es denkbar, dass bereits der untere Schwellenwert von manchen Adressaten als prohibitiv hoch wahrgenommen wird, so dass die angestrebten Verhaltensänderungen nicht erreicht werden. Ein Beispiel sind Kindergartengebühren, die dazu führen, dass sozial schwache Familien, die von der Inanspruchnahme dieser Leistung besonders profitieren würden, dieses Angebot nicht wahrnehmen, weil es ihre finanzielle Leistungsfähigkeit übersteigt.

Schließlich ist zu betonen, dass im Hinblick auf die politischen Steuerungsüberlegungen, welche der Ausgestaltung von Gebühren zugrunde liegen, durchaus Zielkonflikte bestehen können. Von besonderer Relevanz ist hierbei ein potentieller Konflikt zwischen politischen Zielen zur Begrenzung der Nachfrage nach einer bestimmten Leistung und fiskalischen Zielen der Einnahmeerzielung durch Gebühren. So mag es aus umweltpolitischen Erwägungen durchaus geboten sein, Anreize zur Müllvermeidung, zum Wassersparen, oder zur Reduktion der innerstädtischen Verkehrsbelastung zu geben. Auf gleiche Weise bewirken solche Anreize jedoch, dass – sofern sie wie gewünscht wirken – die öffentlichen Gebühreneinnahmen entsprechend sinken. Gleichzeitig können durch erfolgreiche Reduzierung der Müll- oder Abwassermengen Kosten steigen, da durch unterausgelastete Bearbeitungsanlagen Skaleneffekte nicht realisiert werden können (vgl. *Rahmeyer* 2004). Zielkonflikte zwischen fiskalischen und politischen Interessen dürften dabei insbesondere dann von besonderer Bedeutung sein, wenn es sich um Bereiche handelt, in denen das Gebührenaufkommen insgesamt einen vergleichsweise hohen Anteil des Budgets ausmacht. Ein weiterer Faktor, der sich auf das Ausmaß potentieller Zielkonflikte auswirken kann, ist die Elastizität der Nachfrage nach bestimmten öffentlichen Leistungen. Je elastischer die Nachfrage, desto eher reagieren die Adressaten auf entsprechende Tarifänderungen, und desto stärker reduzieren sich – *ceteres paribus* – die öffentlichen Gebühreneinnahmen. Eine hohe Nachfrageelastizität kann insbesondere für solche Leistungen angenommen werden, deren Nutzung nicht an einen bestimmten Standort gebunden sind, wie etwa Museen oder Theater.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Gebühren ein nicht unbeachtliches Potenzial zur Steuerung des Verhaltens von Individuen besitzen. Dieses kann jedoch nur dann politisch nutzbar gemacht werden, wenn die Nachfrageelastizität nach Leistungen und Dienstleistungen gering ist. Zudem muss bei einer solchen Nutzung von Gebühren auf das „richtige“ Preisniveau geachtet werden, da sowohl zu geringe als auch zu hohe Gebühren keine oder eine nicht-intendierte Regulierungsfunktion entfalten können.

## Verteilungsfunktion

Neben dem Erzielen bestimmter Verhaltensänderungen auf Seiten der Adressaten kann das Verteilen bzw. Umverteilen materieller Ressourcen zwischen den Adressaten ein zentrales Anliegen gebührenpolitischer Steuerung darstellen. So sehen etwa einige Landesgesetze die Möglichkeit vor, Kindergartengebühren einkommensabhängig zu staffeln (vgl. etwa *Helbig* 2000). Ein weiteres Beispiel ist die Staffelung der Kirchnaustrittsgebühren in manchen Gemeinden in Baden-Württemberg.<sup>5</sup> Besonders interessant ist hierbei, dass sich die Staffelung auf unterschiedliche Personengruppen bezieht wie Kinder und Jugendliche, Personen in Ausbildung, Grund- und Zivildienstleistende, Erwerbslose und Geringverdiener sowie Familien und Ehepaare.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind derartige Ansätze allerdings nur für meritokratische Güter zu rechtfertigen, bei denen die individuelle Nachfrage nach dem politisch und gesellschaftlich gewünschten Ausmaß zurückbleibt, was das Setzen entsprechender finanzieller Nutzungsanreize nahe legt (*Färber* 2000, S. 21).

Gleichzeitig sind der Verwendung von Gebühren als Instrument gesellschaftlicher Umverteilung rechtliche Grenzen gesetzt. So dürfen niedrige Gebührensätze für bestimmte Gruppen nicht durch entsprechend höhere Sätze für andere Nutzer ausgeglichen werden. Vielmehr sind Gebührenermäßigungen aus dem allgemeinen Haushalt zu kompensieren (vgl. *Helbig* 2000). Innerhalb dieser Vorgaben wurde die Festlegung von gestaffelten Gebühren vom Bundesverfassungsgericht bestätigt, das deren Rechtfertigung aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes ableitet (*BVerfGE* 97, 332). Derartige Staffelungen sind allerdings nur insoweit zulässig, als ausdrücklich Umverteilungen zwischen Gebührendzahlern untersagt werden. Gebührenstaffeln sind daher nur dann rechtlich unbedenklich, „solange selbst die Höchstgebühr die tatsächlichen Kosten der Einrichtung nicht deckt und in einem angemessenen Verhältnis zu der damit abgeholzten Verwaltungsleistung steht“ (*BVerfGE* 97, 332).

In der Praxis ist freilich offen, ob und inwieweit diese rechtlichen Vorgaben tatsächlich erfüllt werden und nicht doch – zumindest partiell – Kompensationen zwischen Gebührendzahlern erfolgen. Dies ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass im Hinblick auf die Gebührenkalkulation erhebliche betriebswirtschaftliche Spielräume bestehen, die sich jenseits der juristisch definierten Grenzen bewegen. Unabhängig davon, ob die Kompensation von Staffelungen aus dem allgemeinen Haushalt oder von anderen Gebührendzahlern getragen wird, bleibt festzuhalten, dass auf diese Weise politisch und gesellschaftlich erwünschte Umverteilungen zwischen verschiedenen sozialen Gruppen realisiert werden. In diesem Zusammenhang erleichtert der Umstand, dass für den im Einzelfall höher belasteten Gebührendzahler nicht eindeutig nachvollziehbar bleibt, ob diese Belastung sich aus seiner Eigenschaft als Steuerzahler oder Gebührendzahler ergibt, politisch motivierte Umverteilungen. Je diffuser die Wahrnehmung potentieller Kosten der höher belasteten Gruppen, desto unwahrscheinlicher ist es, dass potentielle Verlierer solcher Maßnahmen politischen Widerstand artikulieren (*Wilson* 1995).

## Symbolfunktion

Eine bislang kaum beachtete Funktion von Gebühren bezieht sich auf deren Symbolcharakter. Beispielsweise erheben immer mehr Kommunen geringe Gebühren für die Benut-

zung von kommunalen Sportanlagen. Eine mögliche Motivation für das Erheben dieser Gebühren kann darin gesehen werden, dass auf diese Weise gegenüber der Bevölkerung der Charakter einer öffentlichen Leistung signalisiert werden soll, das Bereitstellen kommunaler Sportanlagen mithin keine „Selbstverständlichkeit“ darstellt, sondern entsprechende Anstrengungen der Kommunen voraussetzt, die es zu entlohnen gilt (*Eckl/Wetterich* 2007, S. 64).

Die Symbolfunktion von Gebühren kann auch dazu dienen, bestimmte Verhaltensweisen negativ zu sanktionieren (vgl. hierzu *Feinberg* 1965). Dies könnte beispielsweise der Beweggrund für einige Gemeinden sein, die Gebühren für die Beseitigung des Hausmülls anhand des Gewichts oder des Volumens individuell zu ermitteln. Hier wird durch höhere Gebühren für mehr Hausmüll suggeriert, dass ein Verhalten, das zu einer höheren Müllproduktion führt, sozial weniger wünschenswert ist und daher als solches sanktioniert werden muss.

Allgemeiner gesprochen kann im Falle von Gebühren eine variierende Höhe dazu dienen, Unterschiede in der politischen oder sozialen Akzeptanz in der Inanspruchnahme bestimmter Dienste oder Dienstleistungen zu verdeutlichen. In besonderem Maße zeigt sich die symbolische Funktion von Gebühren anhand der bisherigen Praxis in Baden-Württemberg, höhere Gebühren für das Schließen einer Lebenspartnerschaft als das Schließen einer Ehe zu erheben (*Debus/Knill/Tosun* 2012). Eine ähnliche Funktion beobachten *Debus, Knill und Tosun* in diesem Heft im Hinblick auf die Varianz in der Höhe der Kirchenaustrittsgebühren.

Allerdings schließt sich hier unmittelbar die Frage an, ob eine symbolische Wirkung grundsätzlich alle Gebührenarten betreffen kann oder auf solche beschränkt ist, die direkt mit einer politischen Zielsetzung oder gesellschaftlichen Wertvorstellungen verknüpft sind. Es ist nicht möglich, an dieser Stelle hierzu robustere Aussagen zu treffen, da der Forschungsstand als unterentwickelt zu bezeichnen ist. Insofern dürfte dieser Aspekt einen wichtigen Ansatzpunkt für die weitere Forschung in diesem Bereich bilden.

## Zusammenfassung

Gebühren stellen eine klassische Form der Einnahmeerzielung der öffentlichen Verwaltung dar. Diese Finanzierungsfunktion von Gebühren ist bereits umfassend in der Literatur beschrieben worden. Die Finanzierung ist jedoch nur eine von insgesamt vier Funktionen, die Gebühren haben können. Die Rolle von Gebühren für das Herbeiführen von Verhaltensänderungen sowie für das (Um-)Verteilen von Ressourcen ist bislang nur wenig beleuchtet worden. Noch geringer ist der Umfang an Arbeiten, die sich in theoretischer oder empirischer Hinsicht mit der symbolischen Wirkung von Gebühren befassen haben. Tabelle 2 fasst die Gebührenfunktionen zusammen und führt einige Anwendungsbeispiele auf.

Tabelle 2: Überblick über Gebührenfunktionen

Gebührenfunktionen	Anwendungsbeispiele
1. Finanzierung	Wasserversorgung und -entsorgung Müllentsorgung Friedhöfe Verwaltungsgebühren Kindertagesstätten
2. Regulierung	Theater, Museen, VHS, Bibliotheken Sport und Bäder Märkte Wasserversorgung und -entsorgung Müllentsorgung Kirchenaustritte Lebenspartnerschaften
3. Verteilung	Kindertagesstätten-Beiträge Studiengebühren Abwasserbeseitigungsgebühren
4. Symbolisch	Gebühr für die Nutzung von kommunalen Sportstätten Kirchenaustritte Lebenspartnerschaften

#### 4. Theoretische Ansätze zur Erklärung staatlicher und kommunaler Gebührenpolitik

Aus den bisherigen Überlegungen wird deutlich, dass aus politikwissenschaftlicher Sicht insbesondere die Frage von Interesse ist, wie unterschiedliche Gebührenregime und Gebührenhöhen vor dem Hintergrund fiskalischer, regulativer, redistributiver und symbolischer Ziele erklärt werden können. Aspekte, die in diesem Zusammenhang von potentieller Bedeutung sind, beziehen sich dabei neben rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insbesondere auf kulturelle Faktoren, parteipolitische Faktoren und gesellschaftliche Interessen.

##### Rechtliche Rahmenbedingungen

Aus rechtlichen Vorgaben ergeben sich, wie oben ausgeführt, wichtige Restriktionen für die Ausgestaltung von Gebührenregimen (vgl. den Beitrag von *Winkler* zu diesem Symposium). Zu beachten ist hierbei, dass diese Bedingungen im Einzelfall nicht nur zwischen Bundesländern, sondern auch für die jeweiligen Leistungen variieren können. Von Bedeutung ist hier auch die Rechtsform der gebührenerhebenden Einrichtung. Das Rechnungswesen kommunaler Einrichtungen verschiedener Rechtsform unterscheidet sich im Detaillierungsgrad der Kostenrechnung, was auch die Gebührenkalkulation beeinflussen kann. Es ist daher zu vermuten, dass mit der Ferne zur Kernverwaltung auch der Kostendeckungsgrad der Gebühren zunimmt, da mit dem Ausgliederungsgrad in der Regel nicht nur die Genauigkeit des Rechnungswesens, sondern auch die Spezifität der Leistung zunimmt.

## Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Neben rechtlichen Rahmenbedingungen stellt die öffentliche Haushaltslage einen wichtigen Parameter für die Ausgestaltung von Gebührenregimen dar. So wird darauf verwiesen, dass Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung Auslöser für Gebührenerhöhungen sein können (*Holtkamp* 2010; *Schwarting* 2006), während abundante Kommunen stärker dazu neigen könnten, ihr Leistungsangebot zu größerem Teil aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren. Umgekehrt kann aber die Zunahme kommunaler Finanzkraft im Aggregat durchaus dazu führen, dass es insgesamt zu einem Anstieg des Gebührenaufkommens kommt, wenn finanzstarke Gemeinden ihr Leistungsangebot ausdehnen und somit ein höheres Aufkommen an Benutzungsgebühren verursachen. Insofern ist es durchaus denkbar, dass sowohl Austerität als auch Abundanz – wenngleich aus unterschiedlichen Ursachen – in der Summe zu einem Anstieg des öffentlichen Gebührenaufkommens führen. Weitere wirtschaftliche Rahmenbedingungen, welche die Ausgestaltung von Gebühren beeinflussen können, ergeben sich aus der Größe einer Kommune. Höhere Nutzerzahlen ermöglichen für bestimmte Leistungen die Realisierung von Skaleneffekten, was sich in niedrigeren Tarifen niederschlagen sollte.

## Parteidifferenz

Die Parteidifferenzhypothese besagt, dass Unterschiede in der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen und Parlamenten zu feststellbaren Unterschieden in Formen und Inhalten staatlichen Handelns führen, und damit auch zu Unterschieden in der Ausgestaltung staatlicher Gebührenregime (*Hibbs* 1977; *Schmidt* 1996; *Bräuninger* 2005). Der mögliche Einfluss parteipolitischer Positionen auf die Gebührenhöhe unterscheidet sich deutlich nach Gebührenarten und der jeweils intendierten Anwendung von Steuerungs- und Verteilungsfunktionen.

Die klassische Unterscheidung von wirtschaftspolitisch linken und rechten Parteien dürfte am stärksten im Bereich der Finanzierungsfunktion und der Verteilungsfunktion zum Tragen kommen. Für rechte Parteien kann erwartet werden, dass sie grundsätzlich stärker auf die Finanzierungsfunktion von Gebühren abziehen. Innerhalb dieser Schwerpunktsetzung werden rechte Parteien allerdings Lenkungsanreize setzen, welche sich begünstigend auf die wirtschaftlichen Produktions- und Standortbedingungen auswirken. Entsprechend sollten sie tendenziell für niedrigere Gebühren insbesondere für wirtschaftliche Akteure eintreten. Hier ist insbesondere die Anwendung degressiver Tarife zu nennen, die Großabnehmer bevorzugen. Für linke Parteien ist hingegen zu erwarten, dass sie Gebühren in stärkerem Maße als Instrument der Umverteilung verwenden und für die soziale Staffelung der Gebühren eintreten, wie dies im Beitrag von *Goerres* und *Tepe* in diesem Heft für die Kindergartengebühren gezeigt wird.

Während unterschiedliche wirtschafts- und sozialpolitische Steuerungsziele weitgehend kongruent mit der Konfliktlinie zwischen linken und rechten Parteien sind, wird vielfach bezweifelt, ob diese Differenzierung in gleicher Weise für ökologische oder moralpolitische Steuerungsziele von Bedeutung ist. Verschiedene Untersuchungen verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass parteipolitische Konflikte quer zum etablierten Rechts-Links-Schema verlaufen. Bezogen auf umweltpolitische Ziele wird daher vielfach auf die Bedeutung „grüner Parteien“ abgehoben (*Knill/Debus/Heichel* 2010), während im

Bereich moralpolitischer Fragen insbesondere die jeweilige Stärke progressiver und konservativer bzw. konfessioneller Parteien relevant ist. So zeigen etwa *Debus/Knill/Tosun* (2012), dass die Gebührensätze für das Schließen gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften in baden-württembergischen Kommunen unter anderem von der Stärke progressiver Parteien im Gemeinderat abhängen. Je progressiver die parteipolitische Zusammensetzung der kommunalen Parlamente, desto geringer ist die Gebührendifferenz im Vergleich zur klassischen Eheschließung.

Aus der lokalen Politikforschung wissen wir, dass der Grad des Parteienwettbewerbs und damit der Einfluss parteipolitischer Variablen in Abhängigkeit von den jeweiligen Kommunalverfassungen und insbesondere auch Gemeindegrößen stark variieren (vgl. *Holtkamp* 2008). Daher gehen wir ergänzend davon aus, dass der Einfluss der parteipolitischen Variablen mit abnehmender Gemeindegröße sinkt, da in kleinen Gemeinden eher konkordante Politikmuster zu erwarten sind.

## Bürokratisches Eigeninteresse

Die ökonomische Theorie der Bürokratie betrachtet Verwaltungseinheiten, bzw. deren Leitungen als grundsätzlich an ihrem Eigeninteresse orientierte Nutzenmaximierer (vgl. *Downs* 1967; *Niskanen* 1971). Da die gebührenerhebenden Verwaltungseinheiten insbesondere hinsichtlich der bei der Leistungserstellung entstehenden Kostenkalkulation einen erheblichen Informationsvorsprung vor den politischen Akteuren haben und gleichzeitig über die kommunalen Vorentscheiderkreise (*Banner* 1982, 1984) maßgeblich am kommunalen Agenda-Setting beteiligt sind, ist deren Einfluss auf die Gebührensatzung wahrscheinlich.

Allerdings hängt die Richtung der Einflussnahme stark von der zu erhebenden Gebühr und den institutionellen Regelungen der Einstellung der Gebühreneinnahmen in den Haushalt ab. Eine klassisch budgetmaximierende Präferenz für höhere Gebühren ist nur dann zu erwarten, wenn die Gebühren direkt der gebührenerhebenden Einheit zufließen, wie es insbesondere bei Verwaltungseinheiten mit eigenständigem Haushalt der Fall ist (insbesondere bei ausgegliederten Leistungen der Daseinsvorsorge wie Müllentsorgung und Abwasserbeseitigung in Eigenbetrieben oder in privater Rechtsform). Stehen demgegenüber Ausgleichsmittel aus dem allgemeinen Haushalt zur Verfügung, können nachgeordnete Verwaltungseinheiten im Gegenteil zu niedrigeren Gebühren tendieren, da sie in direktem Kontakt mit den Gebührenzahlern stehen.

Insgesamt variiert damit der potentielle Einfluss bürokratischer Eigeninteressen mit den jeweiligen institutionellen Strukturen, insbesondere mit dem Grad der Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung (vgl. *Färber* 2000; *Bogumil u.a.* 2007). In diesem Zusammenhang sind mögliche Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells potentiell von Bedeutung. Wenn Gebühren im Rahmen dezentraler Ressourcenverantwortung direkt an die gebührenerhebende Verwaltungseinheit und nicht in den allgemeinen Haushalt gehen, kann es zur Verstärkung von Ressortegoismen und Budgetmaximierung kommen (vgl. *Färber* 2000, S. 12).

Bei gruppenspezifischer Betroffenheit kann bei nicht-kostendeckend erbrachten Leistungen ein weiteres Maximierungsspiel betrieben werden. Durch Subventionierung (Überwälzung) aus dem allgemeinen Haushalt können Klientelinteressen bedient werden (z.B. bei der Subventionierung von Opern und Theatern, aber auch Kindertageseinrichtungen), dies ist freilich eine Maximierungsstrategie, die eher der Weiterentwicklung der ökonomischen

mischen Theorie der Bürokratie im Sinne eines „Bureau Shaping“ (Dunleavy 1991) entspricht. So kann, wie Gisela Färber gezeigt hat, eine Nähe zu den Adressaten auch zu günstigeren Gebührentarifen führen, die dann über den allgemeinen Haushalt gedeckt werden (Färber 2000).

Die potentielle Bedeutung bürokratischer Eigeninteressen im Hinblick auf die Ausgestaltung öffentlicher Gebührenregime wird allerdings durch verschiedene Studien in Frage gestellt. So konstatiert etwa Färber generell ein fehlendes Interesse der Fachebene an einer „ökonomisch sachgerechten Tarifierung“ (Färber 2000, S. 67). Vielmehr stellen Gebühren letztlich politisch Preise dar, in deren Zusammenhang der Kostenrechnung eine primär legitimatorische Funktion zukomme, um „die Höhe der Gebühren und damit der Einnahmen zu begründen“ (Budäus 1994, S. 29). Aus den vorherigen Erläuterungen lässt sich die Hypothese ableiten, dass mit einer Zunahme der Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung in stärkerem Maße eine latente Politisierung der Gebühren zu erwarten ist.

## Politische Responsivität

Entscheidungen über die Ausgestaltung von Gebührenregimen werden nicht allein von parteipolitischen Positionen und bürokratischen Eigeninteressen beeinflusst. Vielmehr ist es durchaus denkbar, dass an ihrer Wiederwahl interessierte politische Akteure ihre Positionen an dominanten gesellschaftlichen Wertvorstellungen ausrichten und somit responsiv sind gegenüber der Präferenzen der Wähler. Solche Orientierungen dürften insbesondere dann von Bedeutung sein, wenn der jeweilige Gegenstand eine große Nähe zu politischen Wertkonflikten aufweist bzw. vergleichsweise einfach im Sinne einer Auseinandersetzung über politische Werte definiert werden kann. Ein solches Framing wird insbesondere dann erleichtert, wenn sich Gebühren auf Aspekte beziehen, die enge Bezüge zu gesellschaftlichen Wertkonflikten aufweisen. Konkret betrifft dies etwa Gebühren für das Schließen gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften oder Kirchenaustritte. Häufig spielen in diesem Zusammenhang religiöse Einflüsse eine wichtige Rolle für Gebührenentscheidungen. Diese Einflüsse steigen mit dem Anteil der katholischen Bevölkerung und der ländlichen Prägung einer Kommune (Debus/Knill/Tosun 2012). Hieraus lässt sich die Hypothese ableiten, dass die politischen Werte der Bevölkerung einen Einfluss darauf haben müssten, ob und wie stark Gebühren politisiert werden.

## Einfluss von Interessengruppen

Im Wettbewerb um Erhalt und Ansiedlung von Unternehmen, letztlich also Gewerbesteuerzahlern, spielen bestimmte Gebührenarten eine wichtige Rolle als Standortfaktoren. Solche gewerberelevante Gebühren stellen in erster Linie Wasser- und Abwassergebühren sowie Müllgebühren dar. Indirekt werden aber auch Gebühren für „weiche Standortfaktoren“ wie ÖPNV und öffentliche Einrichtungen relevant. In diesem Gebührenwettbewerb analog zu Hebesätzen auf die Gewerbesteuer werden organisierte Interessen wichtig, die insbesondere die lokalen Wirtschaftsinteressen vertreten. Im Weiteren lassen sich aber auch für spezifische Themen die Mobilisierung anderer Interessengruppen wie z.B. der Umweltverbände (Müll, Abwasser), der Wohlfahrtsverbände oder der Kirchen (Kita,

ÖPNV („Sozialticket“) beobachten. Insbesondere wo Interessengruppen als wesentliche Anbieter öffentlicher Leistungen auftreten, können sie auch Einfluss auf eigentlich sachfremde Gebührenthemen nehmen wie die Analyse von *Debus u.a.* in diesem Symposium hinsichtlich der Kirchnaustrittsgebühren aufzeigt.

## Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich also theoretisch eine Reihe erklärender Faktoren für unterschiedliche Gebührenhöhen herausarbeiten, die über eine rein funktionale Erklärung über die Gestehungskosten hinausgehen. Neben ökonomischen Rahmenbedingungen spielen hier Interessen von politischen, administrativen, aber auch von der Gebührenzahlung betroffenen Akteuren sowie die allgemeine politisch-kulturelle „Wertlandschaft“ eine mögliche Rolle. Welche Faktoren unter welchen Bedingungen jedoch wirksam werden harrt bislang noch weitgehend der empirischen Überprüfung.

## 5. Empirische Befunde

Die im letzten Abschnitt getroffenen Annahmen wurden bislang nur selektiv und für einzelne Gebührenarten geprüft. Die in diesem Symposium zusammengefassten Beiträge stellen einen ersten Beitrag zu einer stärkeren interdisziplinären Beschäftigung mit Gebühren dar, die Einblicke in verschiedene Gebührenfelder ermöglicht.

*Daniela Winkler* thematisiert in ihrem Beitrag aus juristischer Perspektive am Beispiel der Müllgebühren die Möglichkeiten der politischen Steuerung durch Gebühren im Bereich des Umweltrechts. Umweltrechtliche Regulierung bedient sich – auch unter europarechtlichem Einfluss – verstärkt ökonomischer Instrumente. Im Bereich des Abfallrechts wurde in diesem Zusammenhang lange über die Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Verpackungssteuern gestritten. In jüngerer Zeit sind kommunale Müllgebühren in den Fokus der Aufmerksamkeit geraten. Ihre Ausformung bewegt sich in einem Spannungsverhältnis allgemeiner gebührenrechtlicher Grundsätze (Kostendeckungsprinzip), verfassungsrechtlicher Prinzipien (Verhältnismäßigkeitsprinzip, Gleichheitsgrundsatz), landesgesetzlicher Vorgaben und kommunaler Satzungshoheit. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit Müllgebühren im Spannungsfeld dieser Vorschriften Vermeidungsanreize enthalten und hierdurch Bestandteil eines Abgabenregulierungsrechts werden können.

*Achim Goerres* und *Markus Tepe* untersuchen unterschiedliche Erklärungsfaktoren für die Elternbeiträge kommunaler Kindergärten in den 95 bevölkerungsreichsten deutschen Städten zwischen 2007 und 2010. Strukturelle Rahmenbedingungen wie Bundeslandausgaben für Kinder im Vorschulalter, das Schuldenniveau und die Bevölkerungsdichte erklären die Entwicklung der Gebühren in einer Stadt gemäß einer einfachen Ressourcenthese: Je mehr Ressourcen zur Verfügung stehen, desto geringer sind im Schnitt die Gebühren. Demographische Faktoren, die gerontokratische Dynamiken oder die Nachfrageintensität nach Plätzen einfangen, haben keinen nennenswerten Einfluss. Parteipolitik hinterlässt deutliche Effekte: Linke Mehrheiten gehen mit höheren Gebühren für mittlere und höhere Einkommensgruppen einher. Schließlich lassen sich Muster substanzieller Repräsentation durch weibliche Abgeordnete zeigen, und zwar am deutlichsten bei

den Gebühren höherer Einkommensgruppen: Je größer der Frauenanteil wird, desto niedriger sind im Schnitt die Gebühren, vor allem für die Familien, die den weiblichen Abgeordneten am ähnlichsten sind.

*Marc Debus, Christoph Knill* und *Jale Tosun* befassen sich in ihrem Beitrag mit der Frage, wie die Varianz in der Höhe der Kirchnaustrittsgebühr auf Gemeindeebene in Baden-Württemberg erklärt werden kann. Die Ergebnisse der empirischen Analyse zeigen, dass sowohl der Grad der Kirchenbindung der örtlichen Bevölkerung einen Einfluss auf die Gebührenhöhe ausübt als auch der finanzielle Problemdruck, dem sich eine Gemeinde gegenüber sieht. Hinzu kommt die Relevanz des Rückgangs der Kirchenmitglieder im Zeitverlauf: Je höher der Rückgang des Kirchenmitgliederanteils in den vergangenen Jahren war, umso höher fallen auch die von der entsprechenden Gemeinde erhobenen Kirchnaustrittsgebühren aus. Dieses Ergebnis legt die Schlussfolgerung nahe, dass manche Gemeinden Baden-Württembergs offenbar versuchen, durch höhere Gebühren weitere Kirchnaustritte zu erschweren. Dieser Befund wird dadurch weiter gestützt, dass der Anteil evangelischer Kindergärten an den Kindergärten in den Städten und Gemeinden einen signifikant positiven Einfluss auf die Höhe der Kirchnaustrittsgebühren hat. Die konfessionellen Kindergärten sind wichtig zur Sicherstellung der Kinderbetreuung und durch Kirchnaustritte wird deren Finanzierung unsicher, weshalb die Städte und Gemeinden ein geringes Interesse an Kirchnaustritten haben und somit höhere Gebühren verlangen. Die Autoren interpretieren diesen Befund als eine Unterstützung für die Regulierungs- und Symbolfunktion von Gebühren.

Zusammenfassend zeigen die drei Beiträge Beispiele für den Einfluss unterschiedlicher theoretischer Erklärungsansätze. In allen Fällen wird deutlich, dass die einfache Rechtsauslegung entlang des Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzips zu kurz greift um die empirische Varianz zu erklären. Insbesondere in den empirischen Beiträgen von *Göerres* und *Tepe* wird die Relevanz von Parteipositionen, aber auch die fiskalischen Relevanz der Gebühren deutlich.

## 6. Perspektiven einer politikwissenschaftlichen Forschung zum Gebührenstaat

Dieser Überblicksartikel sowie die Beiträge zu diesem Symposium verdeutlichen, dass es eine Fülle an Aspekten bezüglich der Gestaltung von Gebühren gibt, die weiterer politik- und verwaltungswissenschaftlicher Untersuchungen bedürfen. Insbesondere drei Themenkomplexe erachten wir hierbei aus theoretischer, empirischer und praktischer Perspektive als besonders interessant.

Der erste Themenkomplex bezieht sich hierbei auf die Analyse variierender Gebührenregime, die sich für Gebietskörperschaften ungeachtet gleicher Gegenleistungen beobachten lassen. Wenn der Spielraum für die Festlegung der Gebührenhöhe maßgeblich durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip begrenzt wäre, dürften die Gebühren für das Erbringen gleicher oder sehr ähnlicher Leistungen nicht variieren. Empirisch sieht dies jedoch anders aus, wie einige Beispiele in diesem Artikel (z.B. Abfall- und Abwassergebühren) und zu diesem Symposium verdeutlichen.

Analytisch bedeutsam wären zweitens weitergehende Analysen, die nicht nur einzelne Gebührenarten untersuchen, sondern der Frage nachgehen, ob es in Gebietskörperschaften einheitliche „Gebührenregime“ gibt oder ob die Gebührenpolitik primär einer sektora-

len Logik folgt. Damit verbunden ist die Frage, welchen Einfluss organisatorische und politische Faktoren für die Geschlossenheit bzw. Fragmentierung des lokalen Gebührenregimes haben.

Die dritte Fragestellung bezieht sich auf Effektivität von Gebühren im Hinblick auf die vier hier identifizierten politischen Funktionen. Unser Wissen darüber, unter welchen Bedingungen Gebühren eine attraktive Finanzierungsquelle darstellen, tatsächlich die politisch gewünschten Verhaltensänderungen herbeiführen, zu einer gerechten Verteilung führen und ihre symbolische Funktion entfalten, ist in empirischer Hinsicht stark eingeschränkt.

Wie können die Befunde dieser Untersuchung auf weitere Gebiete angewandt werden? Wir haben versucht zu zeigen, dass es sich bei Gebühren nicht nur um eine rein technische Angelegenheit der Preisbestimmung und auch nicht um ein bloßes Instrument der Einnahmengenerierung handelt. Vielmehr weisen Gebühren darüber hinaus auf Steuerungsverständnisse, lokale Prioritätensetzungen und Werthaltungen hin. Sie bieten dabei einen politikwissenschaftlich wenig erschlossenen Indikator, anhand dessen sich die offene wie auch latente Nutzung von Gebühren für politische Zielsetzungen identifizieren lässt.

## Anmerkungen

- 1 Die Zurechenbarkeit einer Leistung unterliegt historisch auch deren technischer Messbarkeit. Genauso wie die Einführung der Wasseruhr die Erhebung der Wassergebühr revolutioniert hat, eröffnet die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie eine zunehmende Individualisierung und Zurechenbarkeit der Nutzung öffentlicher Güter, die eine Versehung mit Gebühren erleichtert (z.B. Autobahnmaut).
- 2 Die Daten sind auf folgender Internetseite abrufbar: <http://www.steuerzahler-nrw.de/Gebuehrenumfrage/47509c122/index.html>.
- 3 Die Regelungen in anderen Bundesländern sind vergleichbar (vgl. *Hendler* 1999, 2000).
- 4 Ausnahmen des Kostenüberschreitungs- und Gewinnerzielungsverbot existieren nur in einzelnen Kommunalabgabengesetzen wie in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen oder Niedersachsen. So können im Bereich der Benutzungsgebühren in Baden-Württemberg einen „angemessenen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen“ (§9 Abs. 2 Satz2 KAG BW).
- 5 Aichwald, Bad Saulgau, Böblingen, Emmendingen, Esslingen, Freiburg, Freudenstadt, Heddesheim, Heidenheim, Leonberg, Neckarsulm, Nürtingen, Reutlingen, Rheinfelden, Rottweil, Schriesheim, Schwäbisch Gmünd, Schwäbisch Hall, Sindelfingen, Stuttgart, Tübingen, Tuttlingen, Ulm, Vaihingen/Enz, Weil am Rhein und Weingarten (vgl. <http://www.kirchenaustritt.de/bw/tabelle.htm>).

## Literatur

- Almond, Gabriel A./Powell, Bingham G. Jr.*, 1966: *Comparative Politics – A Developmental Approach*, Boston: Little Brown.
- Anton, Stefan/Diemert, Dörte*, 2011: Weniger Defizite – Aber die Strukturkrise bleibt – Gemeindefinanzbericht im Detail, in: *Der Städtetag*, 5, S. 11-88.
- Arbeitskreis Strukturanalyse der Gemeindefinanzkommission*, 2011: Bericht des Arbeitskreises Strukturanalyse – Stand 27. Januar 2011. Online verfügbar unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Kommunal Finanzen/20110615-Gemeindefinanzen-AK-Strukturanlayse-Bericht.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunal Finanzen/20110615-Gemeindefinanzen-AK-Strukturanlayse-Bericht.pdf)
- Banner, Gerhard*, 1982: Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 21, S. 26-47.
- Banner, Gerhard*, 1984: Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 37, S. 364-372.

- Birk, Dieter*, 2010: Steuerrecht, Heidelberg: C.F. Müller.
- Blankart, Charles B.*, 2000: The Process of Government Centralization: A Constitutional View, in: Constitutional Political Economy, Vol. 11, Issue 1, S. 27-39.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: Edition Sigma.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden: VS.
- Bräuninger, Thomas*, 2005: A partisan model of government expenditure, in: Public Choice 125, S. 409-429.
- Budäus, Dietrich*, 1991: Die Selbstfinanzierung öffentlicher Leistungen – Erfassungs- und Bewertungsprobleme kostendeckender Entgelte bei kommunalen Gebührenhaushalten, in: *Rückle, Dieter* (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Finanzwirtschaft und der Unternehmensbesteuerung, Wien: Linde, S. 101-117.
- Budäus, Dietrich*, 1994: Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin: Edition Sigma.
- Debus, Marc/Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2012: Drum zahle, wer sich ewig bindet – Eine Analyse der Gebührenhöhe für eingetragene Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg, in: Politische Vierteljahresschrift, 53 (1), S. 1-28.
- Döhler, Elmar*, 1998: Bestimmungsgründe unterschiedlicher kommunaler Gebührenaufkommen. Speyerer Arbeitshefte 115, Speyer: DHV.
- Downs, Anthony*, 1967: Inside Bureaucracy. Boston: Little, Brown Co.
- Dunleavy, Patrick*, 1991: Bureaucracy and Public Choice, London: Pearson.
- Eckl, Stefan/Wetterich, Jörg*, 2007: Sportförderung als Thema kommunaler Sportentwicklungsplanung und Sportpolitik, in: *Eckl, Stefan/Wetterich, Jörg* (Hrsg.), Sportförderung und Sportpolitik in der Kommune, Berlin: Lit Verlag, S. 162-184.
- Färber, Gisela*, 2000: Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation. Speyerer Forschungsberichte, 214, Speyer: DHV.
- Feinberg, Joel*, 1965: The Expressive Function of Punishment, in: The Monist, 49 (3), S. 397-423.
- Förster, Christian*, 2011: Divergenz in der Konvergenz: Studiengebührenpolitik im Europäischen Hochschulraum – die Beispiele Deutschland, England und Österreich. in: *Schmid, Josef/Amos, Karin/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar* (Hg.), Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen. Baden-Baden: Nomos, S. 179-201.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (11. November 2012): Zeigt her eure Krippen!
- Ganghof, Steffen*, 2006: The Politics of Income Taxation – A Comparative Analysis, Colchester: European Consortium for Political Research Press.
- Ganghof, Steffen/Genschel, Philipp*, 2008: Taxation and Democracy in the EU, in: Journal of European Public Policy, 15 (1), S. 58-77.
- Gawel, Erik*, 1995: Die kommunalen Gebühren – Ökonomische, ökologische und rechtliche Ansätze einer gesamtwirtschaftlichen Neuorientierung, Berlin: Duncker und Humblot.
- Genschel, Philipp/Schwarz, Peter*, 2011: Tax Competition – A Literature Review, in: Socio-Economic Review, 9 (2), S. 339-370.
- Grossekettler, Heinz*, 2000: Steuerstaat versus Gebührenstaat – Vor- und Nachteile, in: *Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim* (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden: Nomos, S. 24-45.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Fürst, Dietrich*, 1968: Die Gebühren – Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart: Kohlhammer.
- Helbig, Petra*, 2000: Soziale Staffelung von Gebühren, in: *Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim* (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden: Nomos, S. 85-101.
- Hendler, Reinhard*, 1999: Gebührenstaat statt Steuerstaat?, in: DÖV, 52, S. 749-758.
- Hendler, Reinhard*, 2000: Staatsfinanzierung durch Gebühren und Steuern, in: *Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim* (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden: Nomos, S. 68-84.
- Hernold, Peter/Rappen, Hermann*, 1999: Gebührenfiskalismus? – Zu den Bestimmungsgründen kommunaler Gebührenpolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, II/1999, S. 259-281.
- Heun, Werner*, 2000: Die Entwicklung des Steuerstaatskonzepts in theoretischer und tatsächlicher Hinsicht, in: *Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim* (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden: Nomos, S. 10-21.

- Hibbs, Douglas A.*, 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: *American Political Science Review*, 71, S. 1467-1487.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden: VS Verlag.
- Holtkamp, Lars*, 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen – Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin: Edition Sigma.
- Hood, Christopher/Margetts, Helen Z.*, 2007: *The Tools of Government in the Digital Age*, Basingstoke: Palgrave.
- Isensee, Josef*, 1977: Steuerstaat als Staatsform, in: *Stödter, Rolf/Theime, Werner* (Hrsg.), *Hamburg – Deutschland – Europa – Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 409-436.
- Jahndorf, Christian*, 2003: Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierung, Heidelberg: C.F. Müller.
- Knill, Christoph*, 2013: Studying Morality Policy: Analytical Implications from a Public Policy Perspective, in: *Journal of European Public Policy* (im Erscheinen).
- Knill, Christoph/Debus, Marc/Heichel, Stephan*, 2010: Do Parties Matter in Internationalised Policy Areas? The Impact of Political Parties on Environmental Policy Outputs in 18 OECD Countries, 1970–2000, in: *European Journal of Political Research* 49 (3), S. 301-336.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2012: *Public Policy. A New Introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Niskanen, William E.*, 1971: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago.
- Rahmeyer, Fritz*, 2004: Abfallwirtschaft zwischen Entsorgungsnotstand und Überkapazitäten, *Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe Beitrag Nr. 266*, Augsburg.
- Rasche, Monika*, 1996: Preise, Gebühren, Mitteleinwerbung, in: *Bibliotheksdienst*, 30 (10), S. 1759-1767.
- Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim*, 2000: *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Manfred G.*, 1996: When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, in: *European Journal of Political Research* 30, S. 155-183.
- Schneider, Anne/Ingram, Helen*, 1990: Behavioral Assumptions of Policy Tools, in: *The Journal of Politics*, 53 (2), S. 510-529.
- Schwarting, Gunnar*, 2006: *Haushaltskonsolidierung in Kommunen*, 2. Auflage, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Schwarting, Gunnar*, 2010: *Der kommunale Haushalt*. 4. Auflage, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Wagschal, Uwe*, 2003: Die politische Ökonomie der Besteuerung, in: *Wagschal, Uwe/Obinger, Herbert/Kittel, Bernhard* (Hrsg.), *Politische Ökonomie*, Opladen: Leske und Budrich, S. 259-288.
- Wilson, James Q.*, 1995: *Political Organizations*, Princeton: Princeton University Press.

#### *Anschriften der Autoren:*

Dr. Stephan Grohs, Universität Konstanz, Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Fach D 91, 78457 Konstanz  
E-Mail: [stephan.grohs@uni-konstanz.de](mailto:stephan.grohs@uni-konstanz.de)

Prof. Dr. Christoph Knill, Universität Konstanz, Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Fach D 91, 78457 Konstanz  
E-Mail: [christoph.knill@uni-konstanz.de](mailto:christoph.knill@uni-konstanz.de)

Dr. Jale Tosun, Universität Mannheim, MZES, D-68131 Mannheim  
E-Mail: [jale.tosun@mzes.uni-mannheim.de](mailto:jale.tosun@mzes.uni-mannheim.de)

*Daniela Winkler*

## Rechtliche Grenzen gebührenpolitischer Steuerung: Das Beispiel der Abfallgebühren

### **Zusammenfassung**

Umweltrechtliche Regulierung bedient sich – auch unter europarechtlichem Einfluss – verstärkt ökonomischer Instrumente. Im Bereich des Abfallrechts wurde in diesem Zusammenhang lange über die Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Verpackungssteuern gestritten. In jüngerer Zeit sind kommunale Abfallgebühren in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt. Ihre Ausformung bewegt sich in einem Spannungsverhältnis allgemeiner gebührenrechtlicher Grundsätze (Kostendeckungsprinzip), verfassungsrechtlicher Prinzipien (Verhältnismäßigkeitsprinzip, Gleichheitsgrundsatz), landesgesetzlicher Vorgaben und kommunaler Satzungshoheit. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit Abfallgebühren im Spannungsfeld dieser Vorschriften Vermeidungsanreize enthalten und hierdurch Bestandteil eines Abgabenregulierungsrechts werden können.

*Schlagnote:* Abfallgebühren, Kostendeckungsprinzip, Äquivalenzprinzip, Gleichheitsgrundsatz

### **Abstract**

*Legal Constraints of Governance through Economic Instruments: The Case of Waste Charges*

Environmental governance is – not least as a result of European Union legislation – increasingly based on economic instruments. In the field of waste policy long-winded political debates on the introduction of packaging waste charges have been a case in point. More recently, the political attention has shifted to local waste charges. The specification of the latter occurs within a complex framework of general legal principles related to fee collection (like the principle of cost recovery), constitutional principles (principles of proportionality and equality), federal law, as well as local statutes. Against this backdrop, the central problem addressed by this article refers to the question if and to what extent waste charges may actually entail incentives for waste avoidance and this way might constitute an elementary cornerstone of national waste governance.

*Key words:* waste charges, principle of cost recovery, principle of proportionality, principle of equality

## 1. Einleitung

### 1.1 Abfallgebühren und Lenkungsfunktion

Gemäß § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG (Kreislaufwirtschaftsgesetz) sind Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen grundsätzlich verpflichtet, diese Abfälle den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen. § 20 Abs. 1 S. 1 KrWG bestimmt die Pflicht der Entsorgungsträger, die in ihrem Gebiet anfallenden oder überlassenen Abfälle aus privaten Haushalten zu verwerten oder zu beseitigen. Die nach Landesrecht (im

Regelfall) zuständigen<sup>1</sup> Landkreise und kreisfreien Städte können für ihre Leistungen Benutzungsgebühren nach den Vorgaben der Kommunalabgaben- und Abfallwirtschaftsgesetze der Länder durch Gebührensatzungen erheben. Sie bewegen sich dabei im Rahmen ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Das Gebührenerhebungsrecht verbleibt ihnen auch bei Aufgabenübertragung auf Dritte nach § 22 KrWG.<sup>2</sup>

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Gebühren „öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlaß individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlichrechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Ihre besondere Zweckbestimmung, Einnahmen zu erzielen, um speziell die Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken, unterscheidet die Gebühr regelmäßig von der Steuer.“<sup>3</sup> Eine „Ökosteuer“ könnte gemeindeintern nur erhoben werden, wenn sie den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 105 Abs. 2, 2a GG entspräche und einen örtlichen Bezug aufweisen würde.<sup>4</sup> Die Rechtsprechung hat in der Vergangenheit zudem festgestellt, dass landesrechtliche – über das KrWG hinausgehende Abfallvermeidungsmaßnahmen (z.B. in Gestaltung von Abgaben auf Verpackungen oder Sonderabfälle) aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzordnung<sup>5</sup> sowie dem Prinzip der widerspruchsfreien Normgebung unzulässig sind.<sup>6</sup>

Aus der Definition des Gebührenbegriffs lässt sich die *Finanzierungsfunktion* als wichtigste rechtliche Funktion herausfiltern. Weiter identifiziert das Bundesverfassungsgericht die *Vorteilsabschöpfungsfunktion*: „So empfängt, wer eine öffentliche Leistung in Anspruch nimmt, einen besonderen Vorteil, der es rechtfertigt, ihn zur Tragung der Kosten der öffentlichen Leistung heranzuziehen oder die durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen.“<sup>7</sup> Eine Gebühr kann daneben auch eine *Lenkungsfunktion* innehaben, welche den Betroffenen zu einem bestimmten erwünschten Handeln oder Unterlassen anregt.<sup>8</sup> Dies ist auch vom Bundesverfassungsge-

1 Siehe bspw. § 6 Abs. 1 S. 1 NdsAbfG (Niedersächsisches Abfallgesetz), § 5 Abs. 1 LAbfG NW (Landesabfallgesetz Nordrhein-Westfalen). Detailliert *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl. 2002, 314 Rn. 548 ff.

2 Anderes konnte bei früherer Rechtslage im Falle einer Übertragung der Entsorgungspflichten nach § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG a.F. gelten; eine solche sieht § 22 KrWG jedoch nicht mehr vor. Pflichtenübertragungen bestehen daher nur noch im Anwendungsbereich des § 72 Abs. 1 KrWG: Hier geht die Befugnis zur Gebührenerhebung mit über; dies bestätigt bspw. § 9 Abs. 4 LAbfG NW, wonach die Ausübung der Befugnis an die Zustimmung der zuständigen Behörde gekoppelt ist.

3 BVerfG, NJW 1979, 1345 (1345).

4 Insbesondere mangels letzterem kann die Erhebung einer örtlichen „Verpackungssteuer“ ausscheiden; VG Minden, NVwZ 1992, 1017 ff. Siehe aber auch BVerfGE 98, 106, 118 – Kommunale Verpackungssteuer.

5 Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG weist dem Bundesgesetzgeber das Recht der Abfallwirtschaft als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung zu. Ein Spielraum des Landesgesetzgeber besteht daher nur „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG).

6 BVerfG, NVwZ 2000, 1160; BVerfGE 98, 106 (118).

7 BVerfG, NVwZ 1996, 469 (471).

8 Eine Lenkungsfunktion der Gebühr akzeptierend bzw. begrüßend *Hendler/Heimlich*, ZRP 2000, 325 ff. (330); *Kloepfer*, AöR 97 (1972), 232 ff.; *Wendt*, Gebühr, 1975.

richt – unbestimmt einschränkend – „für bestimmte Tätigkeitsbereiche“<sup>9</sup> und vom Bundesverwaltungsgericht<sup>10</sup> anerkannt.

Der Landesgesetzgeber hat die Lenkungsfunction der Abfallgebühr – in zulässiger<sup>11</sup> Begrenzung der aus Art. 28 Abs. 2 GG resultierenden kommunalen Satzungshoheit – zum Teil festgeschrieben: Zum Beispiel in § 6 Abs. 4 Nr. 3 AbfWG MV (Abfallwirtschaftsgesetz Mecklenburg-Vorpommern), wonach „im Rahmen des Äquivalenzprinzips entsprechend den Abfallmengen progressiv gestaffelte Gebühren erhoben werden können, um *Anreize* zur Vermeidung von Abfällen zu schaffen“. Oder in § 12 Abs. 2 S. 2 NAbfG (Niedersächsisches Abfallgesetz), wonach die Gebühren so gestaltet werden *sollen*, „dass die Vermeidung und die Verwertung von Abfällen *gefördert* werden“. Nach § 6 Abs. 3 AbfG LSA (Abfallgesetz Sachsen-Anhalt) sollen mit dem Gebührenmaßstab „wirksame und nachhaltige Anreize zur Vermeidung und Verwertung geschaffen werden“. Die hiermit implizierte Wirkung entspricht der in § 6 Abs. 1 KrWG festgelegten Abfallhierarchie: Abfälle sind in erster Linie zu vermeiden, in zweiter Linie zur Wiederverwendung vorzubereiten, in dritter Linie zu recyceln, im Übrigen anderweitig zu verwerten und nur zuletzt zu beseitigen. § 3 Abs. 20 KrWG benennt als Beispiel für Abfallvermeidung „ein auf den Erwerb abfall- und schadstoffarmer Produkte gerichtetes Konsumverhalten“. Hieraus können Effizienzgewinne staatlicher Steuerung resultieren.<sup>12</sup> Jedoch ist die Wirkrichtung diffuser als der unmittelbare Rückgriff auf den Abfallproduzenten Wirtschaft, der in § 3 Abs. 20 KrWG mit der Aufforderung zur abfallarmen Produktgestaltung ebenfalls Erwähnung findet. Es gilt zu berücksichtigen, dass im Hinblick auf Hausmüll die Lenkungswirkung von dem Grad der Einflussmöglichkeiten privater Verbraucher abhängt: „Hier ist die Breite der möglichen Entscheidungen gerade für Haushalte mit begrenzten finanziellen Ressourcen eher eingeschränkt. Bemühungen, die Verbraucher zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen anzuhalten, müssen also stets im Zusammenhang mit den Entscheidungen der Konsumgüter produzierenden Industrie gesehen werden.“<sup>13</sup> Die Lenkung hat insofern eine ‚natürliche‘ Grenze. Sie ist zudem an den Vorgaben des Verursacherprinzips zu messen. Wirksamer kann sie beim Abtransport von Gewerbeabfällen sein.<sup>14</sup>

Die Gebühr kann darüber hinaus auch „Anreize für die getrennte Überlassung bestimmter Abfallfraktionen (enthalten), die den Entsorgungsverpflichteten bessere Verwertungsoptionen eröffnen und die Restabfallmenge vermindern helfen“.<sup>15</sup> Dies entspricht der Stoßrichtung des KrWG, welches den Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung vorsieht. Zudem ist auch innerhalb der Verwertungsarten eine Abstufung erkennbar. Eine getrennte Sammlung von Stoffen, die einem Recyclingprozess unterfallen, lässt sich daher mit Blick auf § 4 Abs. 1 Nr. 3 KrWG rechtfertigen. Sie sind von lediglich energetisch

9 Eine Lenkungsabgabe hatte das BVerfG festgestellt für die Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz (BVerfG, NJW 1981, 2107 (2110)). Das BVerfGE 50, 217 hat daneben explizit festgestellt, dass es dem Gesetzgeber nicht verwehrt ist, mit einer Gebührenregelung neben der Kostendeckung auch das Ziel anzustreben, einer leichtfertigen oder gar missbräuchlichen Einlegung von Rechtsbehelfen entgegenzuwirken (BVerfGE 50, 217 ff.).

10 BVerwG, DÖV 1975, 856 (857).

11 BVerwG, UPR 1998, 391.

12 Optimistisch *Kloepfer*, in: *Appel/Hermes*, Mensch-Staat-Umwelt, 2008, 79-103 (94).

13 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), Umweltschutz, 3. Aufl. 2002, 302 (304 Rn. 530a).

14 Hierzu detailliert *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), Umweltschutz, 3. Aufl. 2002, 302 (305 Fn. 532).

15 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), Umweltschutz, 3. Aufl. 2002, 302 (305 Rn. 530a).

verwertbaren Abfallstoffen zu trennen. Zudem hat das BVerwG festgestellt, dass die Gestaltung der Abfallgebühren auch auf eine Privilegierung bestimmter Abfallarten (im konkreten Fall: Bioabfälle) ausgerichtet sein kann.<sup>16</sup>

## 1.2 Abfallgebühren als ökonomische Instrumente

Lenkungsabgaben werden aufgrund ihres finanziellen Bezugs als ökonomische Instrumente verstanden, welche dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium dichotom gegenüber gestellt werden können. Der Vorteil von Lenkungsabgaben wird darin gesehen, dass „sie imperatives Staatshandeln durch einen Marktmechanismus ersetzen“.<sup>17</sup> Hierdurch – so die Annahme – werden sie zur „freiheitsschonendere(n) (und damit grundrechtsfreundlicheren; Anm. der Verf.) Variante“, welche nicht mit Befehl und Zwang arbeitet, sondern den Einzelnen mittels ökonomischer Überlegungen zu einer Verhaltensänderung zu beeinflussen versucht<sup>18</sup> und hierdurch seiner Eigenverantwortlichkeit Rechnung trägt.<sup>19</sup> Fällt der Blick auf das Abgaberecht, steht dahinter jedoch eine verkürzte Perspektive. Ausgangspunkt ökonomischer Überlegungen ist regelmäßig nicht die Frage, wie Verhalten gelenkt werden kann, sondern wie knappe Güter optimal verteilt werden können. Konkret auf das Umweltrecht bezogen steht dahinter also nicht der Versuch, Umweltbeeinträchtigungen wirksam zu verringern, sondern „die von Natur aus knappen Umweltgüter wie Luft, Wasser usw. effizient (zu nutzen)“.<sup>20</sup> Der Verteilungsvorgang wird dann zu einem marktwirtschaftlichen Prozess, dessen Ziel auch die maximale Effektivität der Güterverteilung ist. Eine Gebühr mit Lenkungswirkung ist hingegen in ihrer Wirkungsweise nicht anders zu beurteilen als ein Verbotstatbestand mit Bußgeldandrohung; *Kloepfer* spricht daher richtigerweise von einem „freiwilligen Zwang“.<sup>21</sup> Umgekehrt verzichtet auch der ordnungsrechtliche Ansatz nicht völlig auf ökonomische Instrumente, wenn er etwa mit Bußgeldandrohungen arbeitet.<sup>22</sup> Je weiter das Lenkungsziel verfehlt wird, umso höher fällt ein Bußgeld aus. Die Umweltabgabe kann daher auch Ersatz für Verbote sein, die aus rechtlichen oder politischen Gründen nicht durchsetzbar sind.<sup>23</sup> Einem Verbot der Abfallerzeugung steht insbesondere die Befürchtung entgegen, dass dennoch entstehender Abfall „wild“ abgelagert wird. Die Grundrechtsrelevanz beider Regulierungsformen unterscheidet sich nur dadurch, dass dem Gebührengesetzgeber engere Grenzen gesetzt sind:

Dem jeweiligen Gebührengesetzgeber kommt im Hinblick auf die konkrete Zwecksetzung und Ausgestaltung der Gebührenregelung zwar ein weiter Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zu.<sup>24</sup> Grenzen ergeben sich jedoch aus der Verfassung – insbesondere Art. 3 Abs. 1 GG (unter 2.2) und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (unter 2.3). Diese Grenzen wirken auf die Lenkungsfunktion der Abgabe merklich ein: Prohibitive Gebühren bleiben grundsätzlich ausgeschlossen.<sup>25</sup> Auch die Inanspruchnahme einer Len-

16 BVerwG, NVwZ 2002, 199 (201).

17 *Hendler/Heimlich*, ZRP 2000, 325 (326).

18 *Hendler/Heimlich*, ZRP 2000, 325 (326).

19 *Stüer*, in: *Stüer* (Hrsg.), Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Aufl. 2009, Rn. 4116.

20 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 180.

21 *Kloepfer*, in: *Appel/Hermes* (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, 79 (94).

22 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 179.

23 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 217.

24 BVerfG, NJW 1979, 1345 (1345); VGH München, NVwZ-RR 2002, 380 (381).

25 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 249.

kungsfunktion muss verfassungsrechtlichen Wertungen entsprechen. Hier gewinnt Art. 20a GG Bedeutung, welcher den Staat auf den nachhaltigen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet. Allerdings wird dieser Vorteil der Lenkungsabgabe durch einen gleichzeitigen Rückschritt an Rechtsschutz aufgehoben: Zwar kann der Gebührenschuldner die äußeren – im Folgenden detailliert ausgeführten – Rahmenbedingungen rechtlich überprüfen lassen, nicht jedoch den Lenkungsakt als solchen. Solange sich dieser auf eine verfassungsgemäße Wertung zurückführen lässt, bleibt er – unabhängig von seiner einzelfallbezogenen Angemessenheit – gerechtfertigt; der Adäquanztprüfung unterfällt nur der Kostenbescheid.<sup>26</sup>

## 2. Rechtlicher Rahmen

Die Gestaltung von Abfallgebühren unterliegt dem Ermessen des Satzungsgebers. Hieraus resultiert ein großer Gestaltungsspielraum: Auch die landesgesetzliche Verpflichtung, die Abfallvermeidung zu fördern, legt den Satzungsgeber nicht auf ein bestimmtes Gebührensystem fest. Die Gebührenregelungen sollen danach zwar in der Weise Einfluss auf das Verhalten der Hausmüllzeuger nehmen, dass sie Abfallvermeidung und Abfallverwertung gebührenrechtlich honorieren, das gegenteilige Verhalten aber durch Belegung mit höheren Gebühren sanktionieren<sup>27</sup> – wie dies im Einzelnen geschieht, entscheidet der Satzungsgeber, der sich im Regelfall<sup>28</sup> auf Art. 28 Abs. 2 GG berufen kann. Dennoch wird ein rechtlicher Rahmen der Gebührensatzung herkömmlich aus den Prinzipien der Kostendeckung (2.1), der Abgabengerechtigkeit (2.2) und der Äquivalenz (2.3.) gebildet. Den Landesgesetzgeber binden diese Prinzipien nach dem Grundsatz des Stufenbaus der Rechtsordnung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG jedoch nur, soweit sie verfassungsrechtlichen Rang haben.

### 2.1 Kostendeckungsprinzip

Das Kostendeckungsprinzip verbietet, dass „die *Gesamtheit* der Gebühren für besondere Leistungen bestimmter Art die *Gesamtheit* der Aufwendungen für diese besonderen Leistungen übersteigt.“<sup>29</sup> Zwar hat das BVerwG bereits 1961 festgestellt, dass das Kostendeckungsprinzip kein Wesensmerkmal der Gebühr ist<sup>30</sup> und 1979 hinzugefügt, dass aus der Finanzierungsfunktion der Gebühr nicht bereits von Verfassungen wegen folgt, dass „die Gebührenhöhe durch die Kosten der Leistung der öffentlichen Hand allgemein oder im Einzelfall in der Weise begrenzt sein müsse, daß Gebühren diese Kosten nicht übersteigen oder nicht unterschreiten dürfen“.<sup>31</sup> Jedenfalls verbietet jedoch der allgemeine Gleich-

26 Zur Problematik *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 236.

27 OVG Bremen, NVwZ-RR 2002, 379.

28 Vgl. hierzu Fn. 1.

29 BVerwG, NJW 1961, 2128 (2129).

30 BVerwG, NJW 1981, 2128 (2129). So die Annahme bei *Adolf Wagner*; insbesondere unter Berücksichtigung des Umstandes, dass bereits § 4 Abs. 2 des Preuß. Ges. über staatliche Verwaltungsgebühren v. 29. 9. 1923 (GS S. 455) und § 6 Abs. des preuß. KommunalabgabenG v. 14. 7. 1893 (GS S. 152) vom Gedanken des Kostenerstattungsprinzips ausgingen.

31 BVerfG, NJW 1979, 1345 (1345).

heitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG), dass Gebühren völlig unabhängig von den Kosten der Staatsleistung festgesetzt werden oder dass die Verknüpfung nicht sachgerecht erscheint.<sup>32</sup> Der verfassungsrechtliche Rahmen ist daher weit.

Auch finanzverfassungsrechtliche Vorgaben ändern hieran nichts. Da (gegenleistungsfreie) Steuern nur unter den engen Voraussetzungen der Art. 104a ff. GG erlaubt sind, werden Abgaben an den Grundsatz der Gegenleistungspflicht gebunden. Das Umweltrecht hat diese Form des Kostenersatzes für sich entdeckt, muss jedoch dafür die Umweltnutzung als „gebührenfähige staatliche Leistung“<sup>33</sup> identifizieren. Die Leistung der Abfallverwertung und –beseitigung ist offenkundig: Abfälle müssen eingesammelt und möglicherweise getrennt werden; Abfallverbrennungsanlagen müssen gebaut und unterhalten werden.<sup>34</sup> Fraglich ist, ob sich die Abgabenerhebung finanzverfassungsrechtlich in der Erhebung tatsächlich entstehender Aufwandspositionen erschöpfen muss oder auch eingeräumte (nur bedingt kommerzialisierbare) Sondervorteile abschöpfen kann. Die Geltendmachung „volkswirtschaftlicher Opportunitätskosten“<sup>35</sup> setzt allerdings voraus, dass Umweltnutzung ein Resultat staatlicher Leistung ist. Dies wiederum verlangt die – mit einem liberalen Denken nur schwerlich vereinbare – bei *Murswiek* aufscheinende Annahme, dass Umweltgüter dem Einzelnen nur bedingt offenstehende Güter der Allgemeinheit sind.<sup>36</sup> Die über die tatsächlichen behördlichen Aufwandspositionen hinausreichenden aus der Umweltbelastung resultierenden Gemeinschaftslasten sind daher nicht im Wege des Gebührenrechts „umlagefähig“; dies betrifft vorliegend konkret jene Belastungen, die im Rahmen der Verwertung entstehen oder als nicht verwertbar beseitigt werden müssen. Die von *Murswiek* vorgeschlagene „Ressourcennutzungsgebühr“<sup>37</sup> ist daher nur in Ausnahmefällen als *Wasserpfeennig*<sup>38</sup> oder *Emissionszertifikatsentgelt*<sup>39</sup> denkbar, da in beiden Fällen aufgrund des überragenden Gemeinschaftswertes der Umweltgüter (ausnahmsweise!) ein öffentlich-rechtliches Nutzungsregime besteht, welches den Zugang zur Ressource reguliert. Das Nutzungsrecht wird dann als staatliche Leistung zugeteilt.<sup>40</sup>

Der Landesgesetzgeber hat diese verfassungsrechtlichen Grundgedanken in weiten Teilen zu einem einfachgesetzlichen *Kostenüberschreitungs-* und in Anbetracht der Finanzierungsfunktion teilweise zugleich zu einem *Kostenunterschreitungsverbot* ausgeweitet.<sup>41</sup> In Einzelfällen bestehen jedoch (verfassungsgemäße) Abweichungen: Gemäß § 12 Abs. 2 S. 3 NdsAbfG darf (in expliziter Abweichung von § 5 Abs. 1 S. 2 NdsKAG (Kommunalabgabengesetz Niedersachsen)) das veranschlagte Gebührenaufkommen die

32 BVerfG, NJW 1979, 1345 (1345 f.).

33 *Gawel*, in: *Oldiges* (Hrsg.), Verhaltenssteuerung, 2000, 65-123 (108).

34 Hierzu noch im Folgenden detailliert.

35 So *Gawel*, in: *Oldiges* (Hrsg.), Verhaltenssteuerung, 2000, 65-123 (108).

36 *Murswiek*, DVBl. 1994, 77 (81 f.).

37 *Murswiek*, NuR 1994, 170 ff.; ders., NVwZ 1996, 417 ff.

38 BVerfGE 93, 319; zustimmend bspw. *Murswiek*, NVwZ 1996, 417 ff.; kritisch hingegen *Raber*, NVwZ 1997, 219 ff.

39 So jüngst BVerwG 7 C 8.10 vom 10. Oktober 2012.

40 Zu den konkreten Schwierigkeiten der Erhebung einer Ressourcennutzungsgebühr *Gawel*, in: *Oldiges* (Hrsg.), Verhaltenssteuerung, 2000, 65-123 (114 ff.).

41 Ein Kostendeckungsgebot findet sich bspw. in Art. 7 Abs. 5 S. 1 Nr. 1a BayAbfG. Die Pflicht, Gebühren zu erheben, ergibt sich, wenn nicht direkt aus den Kommunalabgabengesetzen oder Abfallgesetzen der Länder jedenfalls aus den Vorschriften des Gemeinderechts, welche die Kommune auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet (*Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), Umweltschutz, 3. Aufl. 2002, 302 (310 Rn. 540)).

Aufwendungen um bis zu 10 vom Hundert übersteigen; dies gibt Spielraum für die Gestaltung der Lenkungswirkung. Nach § 6 Abs. 3 MVKAG (Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern) kann von einer Kostendeckung aus Gründen des öffentlichen Interesses abgesehen werden.

Die Rechtsprechung zum Kostendeckungsprinzip ist streng: Schwierigkeiten entstehen insbesondere im Hinblick auf die Ermittlung der berücksichtigungsfähigen Kosten. Das Gebührenaufkommen soll die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken.<sup>42</sup> Welche das sind, konkretisiert im Einzelnen der Landesgesetzgeber.<sup>43</sup> Zu bemerken ist, dass dies nicht nur Kosten für Errichtung und Betrieb von Entsorgungsanlagen sind, sondern auch Rücklagen für spätere Rückbauten und Nachsorge stillgelegter Anlagen (so § 12 Abs. 4 Nr. 3 NdsAbfG), Kosten für die Abfallablagerung (so Art. 7 Abs. 5 S. 1 Nr. 1a BayAbfG (Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz)), Kosten für die Abfallberatung und andere Maßnahmen der Abfallvermeidung (so § 8 Abs. 2 Nr. 1 KrW-/AbfG Bln (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz Berlin)) oder Aufwendungen für die Vermarktung von verwertbaren Stoffen aus Abfällen (so § 12 Abs. 3 Nr. 3 NdsAbfG) sein können. Entwicklungskosten, die für die technische Weiterentwicklung einer Einrichtung anfallen, sind nur gebührenfähig, wenn sie sich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen als notwendig erweisen: „Jedenfalls Entwicklungskosten, die in einem Stadium entstehen, in dem nicht einmal absehbar ist, geschweige denn feststeht, ob eine Einrichtung errichtet oder betrieben werden wird, sind nicht betriebsbedingt und von daher grundsätzlich unter dem allgemeinen Verwaltungsaufwand zu erfassen“.<sup>44</sup> Den berücksichtigungsfähigen Kosten muss jeweils ein Sondervorteil der Gebührenschuldner entsprechen; dies ergibt sich aus der Vorteilsabschöpfungsfunktion der Gebühr. So fallen allgemeine Verwaltungskosten nicht in den Bereich gebührenpflichtiger Kosten. Ein Sondervorteil fehlt zugleich im Hinblick auf die Beseitigung wilder Müllablagerungen; die hierdurch entstehenden Kosten sind durch die Allgemeinheit zu tragen und nicht auf den Gebührenschuldner übertragbar.<sup>45</sup>

Bei zukunfts wirksamen Gebührensatzungen ist das Kostenüberdeckungsverbot nach der ständigen Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof nur dann verletzt, wenn Kostenschätzung und Tarifgestaltung nicht auf eine Beschränkung der Gebühreneinnahmen in Höhe des prognostizierten Aufwands gerichtet werden.<sup>46</sup> Das Kostenüberschreitungsverbot stellt nicht auf den tatsächlichen Gebühreneingang, sondern auf eine ordnungsgemäße Tarifgestaltung auf der Grundlage einer tragfähigen *Prognose* von Einnahmen und Ausgaben ab; dies ergibt sich daraus, dass die Rechtsgültigkeit der Gebührensatzung bereits im Zeitpunkt ihres Erlasses objektiv zu beurteilen sein muss.<sup>47</sup> Anderes gilt nur bei einer rückwirkenden Satzung, die eine aus materiellen Gründen nichtige Gebührensatzung ersetzt: Hier ist für die gerichtliche Prüfung auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Satzungserlasses abzustellen. Soweit dann der Gültigkeitszeitraum der Gebührensatzung in der Vergangenheit liegt, ist die Heranziehung der Schätzwerte

42 Siehe bspw. Art. 8 Abs. 2 S. 1 BayKAG (Bayerisches Kommunalabgabengesetz).

43 Siehe bspw. Art. 8 Abs. 3 BayKAG. Detailliert *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), *Umweltschutz*, 3. Aufl. 2002, 302 (316 Rn. 553).

44 VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 593 (596).

45 VG Dresden, SächsVBl. 1999, 85.

46 BayVGH, NVwZ-RR 2005, 281 (282).

47 BayVGH, NVwZ-RR 2005, 281 (282).

nicht mehr gerechtfertigt; stattdessen sind die mittlerweile bekanntgewordenen tatsächlichen Betriebsergebnisse („harten Zahlen“) zugrunde zu legen.<sup>48</sup>

Eine Verletzung des Kostenüberschreitungsverbots liegt bei einer „nicht mehr geringfügigen“ Überschreitung vor. Die Auffassungen, wo diese Geringfügigkeitsgrenze liegt, differieren: Nach Auffassung des BayVGH ist dies jedenfalls der Fall, wenn eine Überschreitung von 12,5% vorliegt.<sup>49</sup> Nach Auffassung des OVG NRW liegt die Erheblichkeitsgrenze zwischen 3% und 5%.<sup>50</sup> Das VG Dresden hat eine Überschreitung von 7,32% noch hingenommen.<sup>51</sup> Geringfügige Kostenüberschreitungen führen jedoch zur Nichtigkeit der Gebührensatzung, wenn sie bewusst auf der Grundlage sachfremder Kriterien herbeigeführt wurden.<sup>52</sup>

Zusammenfassend betrachtet steht das Kostendeckungsprinzip – zumal innerhalb der Grenzen des weiten verfassungsrechtlichen Rahmens – einer Gebührengestaltung nicht im Wege, mit der über die Kostendeckung hinausreichende Zwecke, etwa eine begrenzte Verhaltenssteuerung, verfolgt werden.<sup>53</sup>

## 2.2 Abgabengerechtigkeit

Das BVerfG entnimmt dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), der nach gängiger Lesart die Ungleichbehandlung *wesentlich Gleichen* ohne sachlichen Grund verbietet, das Gebot, „bei gleichartig beschaffenen Leistungen, die rechnerisch und finanziell in Leistungseinheiten erfaßt werden können, die Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit so zu wählen und zu staffeln, daß sie unterschiedlichen Ausmaßen in der erbrachten Leistung Rechnung tragen, damit die verhältnismäßige Gleichheit *unter* den Gebührenschuldern gewahrt bleibt“.<sup>54</sup> Dem allgemeinen Gleichheitssatz wird dementsprechend das Prinzip der Abgabengerechtigkeit entnommen.<sup>55</sup>

Eine Ungleichbehandlung kann – dem Rechtsgedanken des Art. 3 Abs. 1 GG entsprechend – durch einen *sachlichen Grund* gerechtfertigt sein. Das Bundesverwaltungsgericht hat hieraus abgeleitet, dass grundsätzlich „neben mengen- oder gewichtsorientierten auch personen-, haushalts- oder grundstücksbezogene Gebührenmaßstäbe“ möglich sind.<sup>56</sup> Dies gilt jedoch nur, solange eine solche Differenzierung auch mit den gesetzlichen Maßgaben der Gebührenbemessung vereinbar ist; dies hat das *OVG Bautzen* explizit festgestellt: eine gesetzliche Regelung, die einen nachhaltigen Anreiz zur Abfallvermeidung fordert, lässt sich daher nicht mit einer personenbezogenen Gebührenbemessung vereinbaren.<sup>57</sup> Für Niedersachsen normiert dies explizit § 12 Abs. 6 S. 4 NdsAbfG. Die Verfol-

48 BayVGH, NVwZ-RR 2005, 281 (282); VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 593; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1991, 383 f.

49 BayVGH, NVwZ-RR 1994, 290 (291).

50 3% noch unerheblich: OVG NRW, NWVBl. 1994, 428; 5% bereits erheblich OVG NRW, NWVBl. 1995, 24 (26).

51 VG Dresden, 7K 3305/95, V A S. 20 f.

52 BayVGH, NVwZ-RR 1998, 774 (775).

53 *Czybulka/Rodi*, LKV 1995, 377 (381).

54 BVerfG, NJW 1979, 1345 (1346) (Hervorhebung im Org.).

55 BVerfGE 68, 287.

56 BVerfG, NVwZ 2002, 199 (200).

57 OVG Bautzen, LKV 1994, 369.

gung ökologischer Lenkungsziele ist auch auf der Grundlage des Art. 20a GG tauglicher Rechtfertigungsgrund i.S.d. Art. 3 Abs. 1 GG.<sup>58</sup> Hinzu können Gesichtspunkte der Verwaltungspraktikabilität und der Typengerechtigkeit treten.<sup>59</sup> Der Gleichheitsgrundsatz kann daher auch auf der Grundlage eines Wahrscheinlichkeitsmaßstabs angewendet werden (hierzu unter 3.3). Der Gedanke der Abgabengerechtigkeit verlangt insbesondere, dass Sonderabfälle (bspw. Sperrmüll) getrennt abzurechnen sind und daher nur den Begünstigten und nicht die Allgemeinheit belasten.<sup>60</sup>

### 2.3 Äquivalenzprinzip

Für die Bemessung der Einzelgebühr ist das Äquivalenzprinzip als leistungsorientiertes Bemessungsprinzip maßgebend.<sup>61</sup> Die Gebühr darf danach in keinem Missverhältnis zu der von der öffentlichen Gewalt angebotenen Leistung stehen.<sup>62</sup> Dieser Gedanke ist Ausdruck des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit<sup>63</sup> und hat soweit Verfassungsrang.<sup>64</sup> Ein Verstoß liegt allerdings erst dann vor, wenn zwischen Leistung und Gegenleistung ein offensichtliches Missverhältnis besteht.<sup>65</sup> Die Grenze verläuft dort, wo „das dem einzelnen Abgabepflichtigen Zumutbare“<sup>66</sup> erreicht ist. Ein verfassungsrechtlicher Eckpunkt, der die Grenzen des Ausgestaltungsermessens beschreibt, ist jedoch Art. 14 GG.<sup>67</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Abfallentsorgung die fixen Kosten die einzelfallbezogenen Kosten deutlich überwiegen: es sollen teilweise  $\frac{3}{4}$  bis  $\frac{4}{5}$  der Gesamtkosten sein.<sup>68</sup> Relevanz erlangt der Grundsatz insbesondere im Hinblick auf progressive Gebührenstaffelungen (hierzu unter 3.2).

## 3. Ansätze ökologischer Gebührenkalkulation

Auf der Grundlage der beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen sind konkrete Ansätze ökologischer Gebührenkalkulation auf ihre rechtliche Umsetzbarkeit zu überprüfen. Näher ins Auge zu fassen sind dabei im Wesentlichen drei Fragestellungen: Zunächst ist die Frage aufzuwerfen, wieweit die zu erhebenden Gebühren leistungsabhängig gestaltet werden können oder sogar müssen; hierhin spielt die immer wieder aufgeworfene Frage nach der Möglichkeit leistungsunabhängiger Grundgebühren (hierzu 3.1). Daneben tritt die Frage nach der Gebührenstaffelung. Hier scheint insbesondere die Frage auf, welche Grenzen einer progressiven Gebührenstaffelung auf der Grundlage des Äquivalenz-

58 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), *Umweltschutz*, 3. Aufl. 2002, 302 (313 Rn. 547).

59 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), *Umweltschutz*, 3. Aufl. 2002, 302 (314 Rn. 547).

60 Hierzu *Michels*, *Praxisgerechte Gestaltung der Abfallsatzung – rechtliche Spielräume und Grenzen*, LKV 2008, 145.

61 *Czybulka/Rodi*, LKV 1995, 377 (381).

62 BVerwGE 26, 305.

63 BVerwGE 26, 305; BVerwGE 79, 90; BVerwGE 80, 36.

64 Allg. Meinung; vgl. nur *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), *Umweltschutz*, 3. Aufl. 2002, 302. (313 Rn. 546).

65 *Czybulka/Rodi*, LKV 1995, 377 (381).

66 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), *Umweltschutz*, 3. Aufl. 2002, 302 (313 Rn. 546).

67 *Czybulka/Rodi*, LKV 1995, 377 (381).

68 So OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1996, 289.

grundsatzes gezogen werden (hierzu 3.2). Schließlich ist die Frage aufzuwerfen, ob im Rahmen der Gebührenberechnung Typisierungen möglich sind (unter 3.3).

### 3.1 Grundgebühren

Zu diskutieren ist, ob die – nach den landesrechtlichen Kommunalabgabengesetzen weiterhin zulässige – Erhebung leistungsunabhängiger Grundgebühren, die neben eine leistungsabhängige Zusatzgebühren treten, den dargestellten Vorgaben der Gebührengestaltung widerspricht. Dies könnte der Fall sein, wenn in einem Haushalt *keine* Abfälle anfallen; die Leistung der Verwaltung wäre dann für den Begünstigten wertlos.<sup>69</sup> Am Maßstab des Äquivalenzprinzips sind daher Ansprüche auf Gebührenbefreiung zu messen, die von dem Argument getragen werden, in dem jeweiligen Haushalt falle kein Abfall an.<sup>70</sup> Einer Entscheidung des OVG Lüneburg liegt beispielhaft folgende Argumentation des Klägers zugrunde:<sup>71</sup>

*„Auf seinem Grundstücke falle kein Müll an. Für die Verwertung der Küchenabfälle halte er Kleintiere. Anfallendes Holz verbrenne er. Die Asche verwende er zur Düngung. Gartenabfälle würden kompostiert oder verbrannt. Dosen oder Flaschen besitze er nicht. Er trinke nur Bier in Austauschflaschen und die Milch von seinen Kühen. Papierabfälle habe er ebenfalls nicht, denn er lese keine Zeitungen. Plastik falle in seinem Haushalt nicht in nennenswertem Umfang an. Die wenigen Plastiktüten aus gelegentlichen Einkäufen verbrenne er.“*

Einer solchen Argumentation ist jedoch die Überlassungspflicht aus § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG entgegenzuhalten. „Der Satzungsgeber kann von dieser Überlassungspflicht nicht befreien. Besonders wichtig ist die Überlassungspflicht für Abfälle im objektiven Sinn, d. h., solche Stoffe, deren geordnete Entsorgung zum Schutz der Umwelt geboten ist .... Mit dem Argument, der nicht kompostierbare Abfall, z. B. Plastiktüten, werde im heimischen Garten verbrannt, kann also ein Kläger nicht gehört werden.<sup>72</sup> Entstehende Abfälle müssen demnach dem Entsorgungsträger übereignet werden, der wiederum verpflichtet ist, das Grundstück regelmäßig mit einem Müllfahrzeug anzufahren.<sup>73</sup> Zudem ist zu berücksichtigen, dass durch die Gebührengestaltung die geordnete Abfallentsorgung nicht gefährdet werden darf. Das OVG Bremen stellt daher fest, dass auch ein Anreiz bestehen bleiben muss, die öffentliche Abfallentsorgung tatsächlich zu benutzen<sup>74</sup> und nicht stattdessen alternative – stärker umweltbeeinträchtigende – Entsorgungspraktiken, wie etwa wilde Ablagerungen, zu wählen. Zudem entstehen – gebührenpflichtige – Benutzungen bereits bei Vorhalteleistungen der zuständigen Körperschaften (Anfahren mit dem Müllwagen, Entgegennahme einer Mülltonne usw.). Nur auf dieser Grundlage kann der Überlassungspflicht genüge getan werden.<sup>75</sup>

Mit Blick auf organische Abfälle sind diese Überlegungen zu modifizieren: Speziell wird geltend gemacht, dass solche in einem Haushalt aufgrund der Möglichkeit der Eigenkompostierung nicht anfallen. § 17 KrWG sieht vor, dass eine Überlassungspflicht

69 Czybulka/Rodi, LKV 1995, 377 (381).

70 Statt vieler OVG Münster, KStZ 1980, 233; OVG Lüneburg, NJW 1983, 411.

71 OVG Lüneburg, NJW 1983, 411.

72 Klages, NVwZ 1988, 481 (485).

73 VGH München, NVwZ-RR 1996, 349.

74 OVG Bremen, NVwZ-RR 2002, 379 (379).

75 Klages, NVwZ 1988, 481 (485).

entsteht, soweit die privaten Abfallerzeuger oder -besitzer „zu einer Verwertung auf den von ihnen im Rahmen ihrer privaten Lebensführung genutzten Grundstücken nicht in der Lage sind oder diese nicht beabsichtigen“. Gemäß § 7 Abs. 3 S. 1 KrWG hat die Verwertung „ordnungsgemäß und schadlos zu erfolgen“. Dies bedeutet insbesondere, dass durch die Verwertung keine Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgen darf (§ 7 Abs. 3 S. 3 KrWG). Dies ermöglicht eine Eigenverwertung in Form der Eigenkompostierung, wenn dieser Verwertungsvorgang schadlos erfolgt, also nicht etwa Siedlungsungeziefer anzieht oder Geruchsbelästigungen in der Nachbarschaft verursacht.<sup>76</sup> § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG konkretisiert die bisherige Regelung des bis zum 31.5.2012 geltenden § 13 Abs. 1 S. 1 KrW-/AbfG (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) a.F. dahingehend, dass eine Verwertung auf den *zur privaten Lebensführung* genutzten Grundstücken möglich ist. Dies sind eigene oder gemietete bzw. gepachtete Gartenstücke, nicht jedoch eigens zur Abfallentsorgung erworbene Grundstücke.<sup>77</sup> Auf dieser Grundlage hat der VGH München für den Bereich der Biomüllentsorgung eine Ausnahme zu den obigen Überlegungen angenommen: Hier sieht das Gericht die Grenzen des Äquivalenzprinzips und des Prinzips der Abgabengerechtigkeit im Falle der Erhebung einer Grundgebühr als erreicht an, weil von einer gleichmäßigen Benutzung der öffentlichen Einrichtung nicht mehr ausgegangen werden könnte. Dies lässt sich daraus ableiten, dass § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG die Eigenkompostierung von Abfällen aus privaten Haushaltungen zulässt.<sup>78</sup> Auch wenn der Satzungsgeber eine einheitliche (Grund-)Gebühr für Biomüll und Restabfälle – mit der Folge der fehlenden Befreiungsfähigkeit des Eigenkompostierers – erheben kann,<sup>79</sup> so scheint eine Trennung der Gebührenerhebung aus lenkungspolitischer Sicht sinnvoll.

Das Verhältnis von Grundgebühr und Leistungsgebühr wirkt auf das Verhältnis Kostendeckungs- und Lenkungsfunktion der Gebühr: Je höher die aufwandsunabhängige Grundgebühr, desto gesicherter die Finanzierung der Abfallentsorgung, desto geringer jedoch auch der Anreiz zur Abfallvermeidung. Die Rechtsprechung hatte sich daher in der Vergangenheit auch mit der Frage zu beschäftigen, wie das Verhältnis beider Gebührenanteile auszutarieren ist. Es hat sich die grundsätzliche Annahme herausgebildet, dass die durch die Grundgebühr entstandene Gebührenbelastung nicht mehr als 50% der Gesamtgebührenbelastung ausmachen darf.<sup>80</sup> Jedoch ist diese Annahme unter Zugrundelegung der differierenden Landesgesetzgebung nur eingeschränkt zu generalisieren.<sup>81</sup> Maßstabbildend wirkt insbesondere die landesgesetzliche Ausgestaltung des Lenkungsauftrags: § 12 Abs. 2 S. 2 NdsAbfG und § 6 Abs. 4 Nr. 3 AbfWG sprechen beispielsweise von bloßen Anreizen; diese müssen nach § 3a Abs. 3 S. 1 SächsABG (Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz) *effektiv*, nach § 6 Abs. 3 AbfG LSA sogar *wirksam und nachhaltig* sein. Entscheidend ist auch, ob die Regelungen als Soll- oder Kann-Vorschriften ausgestaltet sind.<sup>82</sup> § 3a Abs. 3 S. 2 SächsABG stellt im Übrigen ausdrücklich klar, dass der Lenkungsauftrag auf fixe Vorhaltekosten keine Anwendung findet. Nach § 12 Abs. 6 S. 3 2. Hs. NdsAbfG kann der Anteil der Grundgebühren „in begründeten Fällen 50 vom Hundert

76 Giesberts, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK, 25. Lfg. 2012, § 17 KrWG Rn. 12.

77 Giesberts, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK, 25. Lfg. 2012, § 17 KrWG Rn. 13

78 VGH München, NVwZ-RR 2002, 380 (381).

79 BVerwG, NVwZ 2002, 199, 200 f.

80 OVG Lüneburg, NdsVbl. 1998, 289; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2001, 128 (130).

81 Bechtolsheim, in: Lübke-Wolff/Wegener (Hrsg.), Umweltschutz, 3. Aufl. 2002, 302 (336 f.).

82 Hierzu OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2004, 891 (892).

des gesamten Gebührenaufkommens übersteigen“. Die Austarierung des Verhältnisses von Grund- und Leistungsgebühren kann daher nur für den Einzelfall unter Berücksichtigung der landesgesetzlichen Besonderheiten erfolgen.

### 3.2 Progressive Gebührenstaffelung

Als Element der Verhaltenssteuerung kann eine *progressive* Gebührenstaffelung dienen: Mit dem Übergang von einer degressiven zu einer progressiven Gebührenerhöhung ist eine Zurückdrängung der Finanzierungsfunktion zugunsten der Lenkungsfunktion zu beobachten.<sup>83</sup> Art. 7 Abs. 4 Nr. 5 BayAbfG sieht – exemplarisch für andere landesgesetzliche Regelungen – vor, dass „im Rahmen des Äquivalenz- und des Kostendeckungsprinzips entsprechend den Abfallmengen *progressiv* gestaffelte Gebühren erhoben werden können, um Anreize zur Vermeidung von Abfällen zu schaffen“. Die Regelung verweist bereits darauf, dass eine progressive Staffelung an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen kann. So fordert der Gleichheitssatz, dass „bei einer gestaffelten und damit lenkenden Gebühr die besonders belastete Benutzergruppe eine besondere Verantwortlichkeit für die Erreichung des Lenkungsziels aufweisen müsse“.<sup>84</sup> Im Hinblick auf progressiv gestaffelte Abfallgebühren resultiert dies „aus der Notwendigkeit des Schutzes und der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen vor allem gegenüber Groß- und Starkverschmutzern, weil gerade von deren Seite die Überschreitung eines Maßes an Umweltverbrauch oder –belastung zu besorgen ist, das die Regenerationsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen nicht mehr in vollem Umfang gewährleistet erscheinen lässt“.<sup>85</sup> Im Hinblick auf private – nicht kommerzielle – Abfallverursacher werden im Hinblick auf diese Argumentation jedoch auch Zweifel laut. *Bechtolsheim* weist zu Recht daraufhin, dass hierin – im Hinblick auf Privathaushalte – jedoch auch eine den Gleichheitsgrundsatz verletzende Ungleichbehandlung von Familien mit mehreren Kindern liegen kann.<sup>86</sup>

Umgekehrt lässt sich eine *degressive* Gebührenstaffelung, deren Zulässigkeit früher – unter anderem unter Verweis auf soziale Gesichtspunkte – bejaht wurde,<sup>87</sup> unter den Maßgaben einen lenkenden Gebührengestaltung wohl nur noch schwerlich aufrechterhalten. Eine lineare Staffelung bleibt hingegen weiterhin möglich.<sup>88</sup>

### 3.3 Typisierung

Fraglich ist schließlich, ob eine Typisierung dahingehend vorgenommen werden kann, dass die erhobenen Gebühren nach dem Volumen der bereitgestellten Abfalltonne, nicht jedoch nach dem Gewicht oder Volumen des tatsächlich anfallenden Mülls bemessen werden. Ein solcher Ansatz zeigt Spannungen im Hinblick auf die Grundsätze der Abgabengerechtigkeit und des Äquivalenzprinzips: Wenn ein *Wirklichkeitsmaßstab* zugrunde

83 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 219.

84 *Breuer/Fassbender*, WiVerw 1995, 1 (28).

85 *Breuer/Fassbender*, WiVerw 1995, 1 (28).

86 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), Umweltschutz, 3. Aufl. 2002, 302 (344).

87 VGH München, NVwZ 1984, 673.

88 Siehe auch VGH München, BayVerwBl 1995, 278.

gelegt wird, ist die Gebühr nach Art und Umfang der Inanspruchnahme zu bemessen.<sup>89</sup> Die Gebühr müsste also nach der anfallenden Abfallmenge berechnet werden. Ein *Wahrscheinlichkeitsmaßstab*, der auf den Durchschnitts- oder Regelfall abstellt und von bestimmten Indikatoren auf eine wahrscheinliche Inanspruchnahme schlussfolgert,<sup>90</sup> kommt hingegen zur Anwendung, wenn sich die Gebühr nach dem Behältervolumen und der Anzahl jährlicher Entleerungen bemisst. Ein solcher Ansatz ist mit Art. 3 Abs. 1 GG und mit dem Äquivalenzgrundsatz vereinbar, soweit „eine Gebührenbemessung nach Art und Umfang der Inanspruchnahme schwierig oder wirtschaftlich nicht vertretbar ist, der Wahrscheinlichkeitsmaßstab nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur Inanspruchnahme steht und sachliche Gründe dafür sprechen, sich trotz des eintretenden ‚Realitätsverlustes‘ für einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu entscheiden“.<sup>91</sup>

Nach der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist „ein Abstellen auf das Behältervolumen rechtlich nicht zu beanstanden ... , weil das verfügbare Volumen einen hinreichend sicheren und zuverlässigen Rückschluss auf die wahrscheinliche Inanspruchnahme der Hausmüllabfuhr zulässt“.<sup>92</sup> Die Typisierung wird gegenüber dem in zahlreichen Landesgesetzen zum Ausdruck kommenden Gebot, Anreize zur Abfallvermeidung zu schaffen, insbesondere durch zwei Gründe gerechtfertigt: Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Entscheidung, die die Müllabfuhrgebühr für (notwendig weniger genutzte) Ferienwohnungen betraf,<sup>93</sup> darauf verwiesen, dass bereits die Bereitstellung einer betriebsbereiten Abfallentsorgungseinrichtung Vorhaltekosten verursacht, die bei einer geringeren Inanspruchnahme durch einzelne Gebührenpflichtige nicht in gleichem Maße abnehmen.<sup>94</sup> Hinzu kommt, dass auch bei nur geringer oder ausnahmsweise ganz entfallender Abfalllast, der Abholpunkt vom Müllwagen auf den Einsammeltouren zwecks Leerung des Abfallbehälters ganzjährig angefahren werden muss.<sup>95</sup> Daneben wird auf die Sicherung der ordnungsgemäßen Entsorgung – insbesondere der Kampf gegen wilde Ablagerungen – und der Vorteil einer hohen Kalkulationssicherheit vorgebracht.<sup>96</sup> Schließlich scheint die Praktikabilität einer Wirklichkeitsbestimmung zweifelhaft: Diese setzt schließlich voraus, dass der eingesammelte Abfall immer nach seinem Volumen oder nach seinem Gewicht bestimmt wird. Technisch ist dies durchaus möglich: Beispielsweise können durch „einen Chip am Behälterrand und ein entsprechendes Lesegerät sowie eine Wiegeeinrichtung an der Schüttung ... Behälternummer und Schüttgewicht erfasst und elektromagnetisch gespeichert“ werden.<sup>97</sup> Allerdings sind der Einführung eines solchen Systems der erhebliche Verwaltungsaufwand und die beträchtlichen Kosten entgegenzuhalten.<sup>98</sup> Inwieweit die Messgenauigkeit diese Lasten aufwiegt, ist im Einzelfall zu bewerten. Jedenfalls kann sich der Entsorgungsträger mit Blick hierauf auch auf eine typisierende Betrachtung zurückziehen. Der Gedanke der Verwaltungspraktikabilität ist als sachlicher Grund, der den Gleichbehandlungsgrundsatz durchbrechen kann, anerkannt.

89 So bspw. die Def. in § 5 Abs. 3 S. 1 NKAG (Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz).

90 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 257.

91 OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2004, 891 (891 f.).

92 OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2004, 891 (892).

93 Konkret ging es um ein Ferienhaus, das nur in zwei Monaten im Jahr genutzt wurde.

94 BVerwG, NVwZ-RR 2002, 217.

95 BVerwG, NVwZ-RR 2002, 217.

96 OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2004, 891 (892).

97 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), *Umweltschutz*, 2002, 302 (338).

98 *Bechtolsheim*, in: *Lübbe-Wolff/Wegener* (Hrsg.), *Umweltschutz*, 2002, 302 (339).

#### 4. Schlussfolgerung: Vermeidungsanreize durch Gebührenrecht?

Die Nutzung von Umweltgütern stellt nicht nur eine Belastung des Ökosystems dar; sie ist auch als ökonomischer Wert erfassbar. Dieser Aspekt ist in der Gestaltung des Gebührenrechts – insbesondere der Maßgabe des Kostendeckungsprinzips – enthalten. Die Maßgabe der Optimierung des Umweltschutzes ist hingegen auf diesem Wege nur bedingt zu erreichen. Dies haben die vorstehenden Ausführungen gezeigt: Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip schränken den Einsatz der Gebühr für Lenkungszwecke nicht unerheblich ein.<sup>99</sup> Dies hat zur Folge, dass die Kommunen zwar entsorgungspflichtig, jedoch in ihren Handlungsmöglichkeiten, die der Abfallflut vorbeugen könnten, eingeschränkt sind.<sup>100</sup> Die einzelne Gebührengestaltung muss sich daher nicht nur an übergeordneten verfassungsrechtlichen Maßstäben (Gleichheitsgrundsatz, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Art. 20a GG), sondern gleichermaßen an den dem Satzungsermessern vorrangigen Vorgaben des Landesgesetzgebers messen lassen. Je strikter dieser die Lenkungsvorgaben (insbesondere in Form von Muss- und nicht lediglich Kann-Vorschriften oder mit der Verpflichtung auf eine nachhaltige und wirksame Beeinflussung) verankert, desto stärker sind diese auch in der Gebührengestaltung zu berücksichtigen. Im Zeitlauf lässt sich daher auch eine entsprechende Modifizierung der Rechtsprechung zur Gestaltung von Abfallgebühren feststellen.

#### Literatur

- Bechtolsheim, Caroline von*, 2002: Abgabensatzungen (Kapitel 5), in: *Lübbe-Wolff, Gertrude/ Wegener, Bernhard W.* (Hrsg.), *Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht – Bauleitplanung-Abfall-Abwasser-Abgaben-Baumschutz-*, 3. Aufl., Berlin: Erich Schmidt, S. 302-363.
- Breuer, Rüdiger/Fassbender, Kurt*, 1995: Kommunale Abfallgebühren und Sortierreste des Dualen Systems der Entsorgung, *WiVerw*, S. 1-39.
- Czybulka, Detlef/Rodi, Katja*, 1995: Abfallvermeidung durch kommunale Satzungen – Möglichkeiten und Grenzen, *LKV*, S. 377-384.
- Gawel, Erik*, 2000: Umweltabgaben zwischen Steuer- und Gebührenrecht, in: *Oldiges* (Hrsg.), *Abgabenrechtliche Verhaltenssteuerung im Umweltrecht*, Leipzig: Leipziger Universitäts Verlag, S. 65-123.
- Giesberts, Ludger/Reinhard, Michael*, 2012: Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht, 25. Lfg., München: Beck.
- Hendler, Reinhard/Heimlich, Jörn*, 2000: Lenkung durch Abgaben, *ZRP* 2000, S. 325-330.
- Klages, Christoph*, 1988: Rechtliche Instrumente zur Abfallvermeidung, *NVwZ*, S. 481-487.
- Kloepfer, Michael*, 1972: Die lenkende Gebühr, *AöR* 97, S. 232-275.
- Kloepfer, Michael*, 2004: *Umweltrecht*, 3. Aufl., München: Beck.
- Kloepfer, Michael*, 2008: Über die Flexibilisierung staatlichen Handelns, in: *Appel, Ivo/Hermes, Georg* (Hrsg.), *Mensch-Staat-Umwelt*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 79-103.
- Michels, Natalie*, 2008: Praxisgerechte Gestaltung der Abfallsatzung – rechtliche Spielräume und Grenzen, *LKV*, S. 145-150.
- Murswiek, Dietrich*, 1994: Privater Nutzen und Gemeinwohl im Umweltrecht. Zu den überindividuellen Voraussetzungen der individuellen Freiheit, *DVBl.*, S. 77-88.
- Murswiek, Dietrich*, 1994a: Die Ressourcennutzungsgebühr. Zur rechtlichen Problematik des Umweltschutzes durch Abgaben, *NuR*, S. 170-176.

99 *Hendler/Heimlich*, *ZRP* 2000, 325 (329).

100 *Czybulka/Rodi*, *Abfallvermeidung durch kommunale Satzungen – Möglichkeiten und Grenzen*, *LKV* 1995, 377 ff.

*Murswiek, Dietrich*, 1996: Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht. Zum „Wasserpfeffig“-Beschluß des BVerfG, NVwZ 1996, S. 417-421.

*Raber, Hans Georg*, 1997: Wassernutzungsentgelte und das Grundgesetz, NVwZ, S. 219-223.

*Stier, Bernhard*, 2009: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts – Planung – Genehmigung – Rechtsschutz, 4. Aufl., München: Beck.

*Wendt, Rudolf*, 1975: Die Gebühr als Lenkungsmittel. Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band 9, Hamburg: Hans. Goldenverl.

*Anschrift der Autorin:*

PD Dr. Daniela Winkler, Geschwister Scholl-Platz, Universität Tübingen, 72074 Tübingen

E-Mail: [daniela.winkler@uni-tuebingen.de](mailto:daniela.winkler@uni-tuebingen.de)



*Achim Goerres/Markus Tepe*

## Für die Kleinen ist uns nichts zu teuer?

Kindergartengebühren und ihre Determinanten in Deutschlands 95 bevölkerungsreichsten Städten zwischen 2007 und 2010

### **Zusammenfassung**

Dieser Beitrag untersucht die polit-ökonomischen Determinanten der Elternbeiträge für kommunale Kindergärten und diskutiert die Steuerungsfunktion und Politisierung der Beiträge. Erstens erklären strukturelle Rahmenbedingungen wie die Ausgaben des Landes für Kinder im Vorschulalter, das Schuldenniveau und die Bevölkerungsdichte die Beitragshöhe gemäß einer einfachen Ressourcenthese: je mehr Mittel zur Verfügung stehen, desto geringer sind die Elternbeiträge. Demographische Faktoren, die gerontokratische Dynamiken oder die Nachfrageintensität nach Plätzen einfangen, haben hingegen keinen nennenswerten Einfluss. Zweitens sind linke Mehrheiten mit höheren Gebühren für mittlere und höhere Einkommensgruppen assoziiert. Drittens können Muster substanzialer Repräsentation durch weibliche Abgeordnete festgestellt werden, wonach ein höherer Anteil von Frauen in Gemeinde- bzw. Stadtrat mit niedrigeren Gebühren für höhere Einkommensgruppen verbunden ist. Es liegt somit eine parteipolitische Konfliktlinie entlang der sozio-ökonomischen Links-Rechts-Dimension vor, die in kommunaler Politik selten zu finden ist. Zudem reagieren die Gebühren auf die politische Repräsentation von Betroffenen in den Entscheidungsgremien.

*Schlagerworte:* kommunale Kindergärten, Elternbeiträge, Demographie, Parteipolitik, weibliche Repräsentation

### **Abstract**

*Nothing too expensive for the kids? Kindergarten fees and their determinants in Germany's 95 most populous cities between 2007 and 2010*

This article examines the political-economic determinants of fees for municipal kindergartens and discusses the influence of these fees on demand and their level of politicization. Firstly, fees are a function of available resources. These resources are determined by federal investments in pre-schoolers, cities' level of debt and population density. The more resources are available, the lower is the average fee. Demographic factors that would capture gerontocratic dynamics and demand for spots in kindergartens have no clear effect on fees. Secondly, left council majorities are associated with higher fees for middle and higher income groups, revealing a classic left-right cleavage that is rarely visible at local level. Thirdly, there is evidence for substantive representation by female councilors. The larger the proportion of women in the city council, the lower is the average fee, especially for higher family-income groups from whom female councilors are likely to come. In sum, the evidence points towards a socio-economic left-right party-political cleavage rarely found in German local politics. Also, fees react to the political representation of those profiting from childcare facilities in local councils.

*Key words:* municipal kindergartens, fees, demographic change, party politics, female representation

## 1. Einleitung

Warum unterscheiden sich die jährlichen Elternbeiträge für Kindergärten teilweise um mehrere tausend Euro zwischen deutschen Städten? Obwohl allgemein bekannt ist, dass sich öffentliche Investitionen in die frühe Kindererziehung auf lange Sicht für Gesellschaft und Wirtschaft auszahlen (*Heckman 2006, Spieß 2010*)<sup>1</sup>, zeigen die Gebühren, die Kommunen für die Inanspruchnahme eines Kindergartenplatzes erheben, erhebliche Varianz in ihrer Höhe.<sup>2</sup> Während sich einige Städte entschieden haben, keine Gebühren zu erheben, bzw. durch ihre Landesregierung dazu verpflichtet worden sind, werden in anderen Städten Elternbeiträge im Umfang von mehreren tausend Euro pro Jahr erhoben. Mit Bezug auf politikökonomische Erklärungsansätze untersucht dieser Beitrag die Varianz in den Gebühren und diskutiert die potentielle politische Steuerungswirkung von Kindergartengebühren sowie das Ausmaß ihrer Politisierung (vgl. *Debus/Knill/Tosun 2012*).

Die Bereitstellung von Kindergartenplätzen, also halb- bis ganztägige Betreuungseinrichtungen für 2- bis 6-Jährige, ist eine zentrale Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung, sodass der Großteil der Betriebskosten geförderter und kommunaler Kindergärten von der Kommune getragen wird. Die gestaffelte Festsetzung des Elternbeitrags bietet den Kommunen jedoch die Möglichkeit sozial- und bildungspolitische Akzente zu setzen.<sup>3</sup> Dabei können die Kommunen die Beitragsentwicklung vom allgemeinen fiskalischen Handlungsspielraum abhängig machen oder versuchen, sich mit einer strategischen Festlegung des Elternbeitrags im Wettbewerb mit anderen Kommunen zu positionieren.

Bundespolitisch wurde durch das am 16. Dezember 2008 in Kraft getretene Kinderförderungsgesetz (KiföG) ein paradigmatischer Wechsel in der vorschulischen Betreuung von Kindern vollzogen. Nicht nur wurden Bundesressourcen zum Ausbau bei den Einrichtungen für 0- bis 3-Jährige bereitgestellt, zudem wurde die stärker altersgemischte Betreuung in längeren Tageszeiträumen in integrativen Einrichtungen sowohl für die Kleinkinder zwischen 0 und 3 und für die 3- bis 6-Jährigen im KiföG institutionalisiert. Dieser Paradigmenwechsel steht im Einklang mit einer Neuausrichtung der Familienpolitik in entwickelten Wohlfahrtsstaaten. Während Programme der frühkindlichen Bildung und Betreuung lange Zeit eine eher untergeordnete Rolle gespielt haben (*Esping-Andersen 1999*), werden sie gegenwärtig entgegen allgemeinen Tendenzen des Ab- und Umbaus des Wohlfahrtsstaates (*Pierson 2000; Bonoli 2007*) mit erheblichem Aufwand ausgebaut (*OECD 2006*). Auch für Deutschland gilt, dass die sozialpolitischen Akteure seit Beginn der 2000er Jahre mehr staatliches Engagement in einer breiteren und qualitativ hochwertigen Betreuung im Vorschulalter unterstützen (*Böttcher/Krieger/Kolvenbach 2010; Büchel/Spiß 2002; Kreyenfeld/Krapf 2010; FAZ 2012*). Die konkrete Umsetzung dieser auf Bundesebene initiierten Politiken erfolgt in weiten Teilen durch die Kommunen, wobei diese über einen Ermessens- und Handlungsspielraum bei der Umsetzung der Ko-Finanzierung von Kindertageseinrichtungen über Elternbeiträge gemäß § 90 Abs. 1 SGB VIII verfügen.

In diesem Beitrag werden alternative polit-ökonomische Determinanten der Kindergartengebühren für kommunale Kindergärten theoretisch hergeleitet und ihr empirisches Erklärungspotential auf Basis der Kindergartengebühren in den 95 bevölkerungsreichsten Städten in Deutschland in den Jahren 2007/8 und 2009/10 getestet. Es werden drei Erklärungsperspektiven unterschieden: (1) Demografischer Wandel und fiskalischer Handlungsspielraum der Kommune (Strukturelle Rahmenbedingungen). (2) Politische Mehrheiten im Stadtrat (*politische Ideologie*). (3) Vertretung von Frauen im Stadtrat (*Repräsentation*).

Im zweiten Abschnitt wird die Praxis der Erhebung von Kindergartengebühren und deren rechtliche Verankerung im Kontext der föderalen Finanzverfassung vorgestellt. Das polit-ökonomische Erklärungsmodell wird im dritten Abschnitt theoretisch hergeleitet. Im vierten Abschnitt werden der Datensatz und das methodische Vorgehen geschildert. Der fünfte Abschnitt präsentiert die empirischen Ergebnisse. Der letzte Abschnitt fasst die Befunde zusammen.

## 2. Kindergartengebühren im Kontext der föderalen Finanzverfassung

### 2.1 Rechtlicher Rahmen

Die Organisation und Bereitstellung von Kindergärten gehört zu den Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz). Allerdings haben Kommunen hier zunächst nur übergeordnetes Recht wie das Sozialgesetzbuch (SGB) Achtes Buch (VIII) zu beachten (Holtkamp/Grohs 2012), wobei die Struktur und Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder vom Landesrecht konkretisiert wird (z.B. KiBiz NRW<sup>4</sup>).

In Deutschland haben Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens (§ 24 SGB VIII), Einrichtungen, in denen sich Kinder für einen Teil des Tages oder ganztägig aufhalten und in Gruppen gefördert werden (§ 22 SGB VIII). Die Träger der öffentlich geförderten Kindergärten sind freie Träger der Wohlfahrtspflege oder die Kommune selbst. Freie Träger von Tageseinrichtungen, die die rechtlichen und fachlichen Voraussetzungen erfüllen, können von der Kommune gefördert werden, wenn sie als Träger der freien Jugendhilfe anerkannt sind (§ 75 SGB VIII). Hier überwiegt die Objektförderung mit staatlicher Produktion bei der öffentlichen Finanzierung von Kindertageseinrichtungen gegenüber einer Subjektförderung (z.B. über Kindergartengutscheine) (Spieß/Wagner/Kreyenfeld 2000).<sup>5</sup>

Zur Finanzierung der Einrichtung gemäß § 90 Abs. 1 SGB VIII können „Kostenbeiträge“ von den Erziehungsberechtigten erhoben werden,<sup>6</sup> die als Elternbeiträge oder Kindergartengebühren bezeichnet und von uns im Weiteren synonym verwendet werden. Elternbeiträge dienen der Deckung der Betriebskosten der Tageseinrichtungen. Von den investiven Kosten des Neu- und Ausbaus einer Tageseinrichtung sowie deren Sanierung bleibt der Elternbeitrag unberührt. Da Tageseinrichtungen im Regelfall nicht kostendeckend arbeiten, werden „Defizitverträge“ mit der Kommune vereinbart, die dem Träger des Kindergartens die Übernahmen der nicht gedeckten Betriebskosten garantieren. Im Gegenzug entscheidet die Kommune über die Höhe des Elternbeitrages durch kommunales Satzungsrecht. Die landesrechtlichen Konkretisierungen des SGB VIII verzichtet regelmäßig auf eine explizite Kompetenzzuweisung an die Kommunen. Die Festsetzung des Elternbeitrags durch kommunale Satzung wird dann durch die Generalklausel zur Erhebung von Verwaltungsgebühren des jeweiligen Kommunalabgabengesetzes (KAG) der Länder gedeckt.<sup>7</sup>

Die Betriebskosten eines Kindergartens werden von der Stadtverwaltung ermittelt. Die Deckung der Betriebskosten setzt sich grob zusammen aus Landesmitteln (insbesondere Personalkostenzuschüsse, ca. 20 Prozent), kommunalen Mitteln (ca. 60 Prozent) und den Elternbeiträgen (ca. 20 Prozent). Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Nordrhein-Westfalen stellt in einem Urteil vom 19. August 2008 (Az. 12 A 2866/07) fest, dass Elternbeiträge „von vornherein nicht auf eine vollständige oder auch nur gegenüber den an-

deren Finanzierungsträgern gleichrangige Kostendeckung“ abzielen, weil der Elternbeitrag selbst unter Berücksichtigung der höchsten Einkommensstufe lediglich 19 Prozent der Betriebskosten abdeckt.<sup>8</sup>

Bei der Festlegung des Elternbeitrags müssen die sozialpolitischen Kriterien zur Staffelung der Beiträge gemäß § 90 SGB VIII eingehalten werden: die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit. In der Praxis legen die Kommunen einen feingliedrigeren sozialpolitischen Kriterienkatalog zur Staffelung der Elternbeiträge an (*Kindergarten-Monitor* 2010) mit z.B. dem Alter der Kinder, dem Umfang der Betreuung, dem Vorhandensein von Geschwisterkindern, der Größe der Familie und vor allem dem Einkommen der Eltern.

## 2.2 Elternbeiträge als Ergebnis institutioneller Inkongruenz

Finanzwissenschaftliche Arbeiten zum bundesdeutschen Föderalismus sehen in der Finanzierung der Kindergärten ein Negativbeispiel für die Auswirkungen institutioneller Inkongruenz (Blankart 2008, S. 550). Das Prinzip der fiskalischen bzw. institutionellen Kongruenz (Olson 1969) verlangt, dass ein Gemeinwesen als Ganzes nur die öffentlichen Leistungen bezahlt, deren Bereitstellung es selbst beschlossen hat (Blankart 2008, S. 548). Das Prinzip der institutionellen Kongruenz basiert auf der Vorstellung eines Föderalismus autonomer Gebietskörperschaften und soll ineffizientes Ausgabeverhalten verhindern (Blankart 2008, S. 549).

Im Falle der Bereitstellung und Finanzierung von Kindergärten ist der Kreis der Nutznießer und Finanziers identisch, weicht aber vom Kreis der Entscheidungsträger ab. Denn das SGB VIII, das einen Kindergartenplatz für jedes Kind vorsieht, wurde vom Bundestag und Bundesrat beschlossen. Dabei sollten gem. Art. 104a Abs. 1 GG (Konnexitätsprinzip) die Aufgaben, die der Bund den Ländern zuweist und die die Länder an die Kommunen weitergeben, grundsätzlich auch von diesen finanziert werden (Blankart 2008, S. 550). Unter diesen Umständen haben Bundespolitiker jedoch einen strukturellen Anreiz, die finanziellen Folgen ihrer Entscheidungen auf die nachgelagerten Ebenen zu verschieben. In dieser Entscheidungskonstellation zeigt sich, dass das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip keine unverzerrte Entscheidung gewährleistet (Blankart 2008, S. 550) So musste das Landesverfassungsgericht NRW eine Klage von 17 kreisfreien Städten, vier kreisangehörigen Städten sowie zwei weiteren Kreisen bestätigen (VerfGH NRW 12/09), dass die Ausführungsbestimmungen zum Kinder- und Jugendhilfegesetz NRW gegen das Konnexitätsprinzip verstießen. Erst nach diesem Urteil, das Signalwirkung für andere Länder entfaltete, hat das Land NRW den Städten die Kosten für den Ausbau von Kindertagesstätten erstattet. Wenn die Kommunen jedoch für die Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung nicht hinreichend finanziell alimentiert werden, hat das zwangsläufig Auswirkungen auf die Menge und Qualität kommunaler Leistungen, in diesem Fall der Bereitstellung von Plätzen in Kindertageseinrichtungen.

## 2.3 Kommunale Entscheidungsabläufe

Der Unterhalt von Kindergärten zählt aufgrund der Bundes- und Landesgesetze zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen. Allerdings können die Kommunen selbst entscheiden, auf welche Art und Weise sie dieser Verpflichtung nachkommen.

Zu diesem „wie“ der Aufgabenwahrnehmung zählt auch die Festlegung der Höhe des Elternbeitrags durch kommunale Satzung. Nach Beratung der Entwurfsvorlage im zuständigen Ausschuss der Gemeinde (i.d.R. dem Jugendhilfeausschuss, JHA), erfolgt der Beschluss des Elternbeitrags durch die Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung. Da im JHA auch freie Träger der Wohlfahrtspflege vertreten sind, treffen bei der Erarbeitung der Gebühren Vertreter der Verwaltung, des Kommunalparlaments und der organisierten Wohlfahrtspflege zusammen, eine demokratietheoretisch und empirisch interessante Konstellation (*Holtkamp/Grohs* 2012, S. 185; *Bogumil/Holtkamp* 2006, S. 167), der wir innerhalb der quantitativen Analyse nur wenig Beachtung schenken können.

Wie die Kommunen im Einzelfall ihren Handlungsspielraum bei der satzungsmäßigen Festlegung des Elternbeitrags ausnutzen, kann demnach von einer Vielzahl von institutionellen Faktoren abhängen – wie den politischen Mehrheiten im Rat, der Stellung des Bürgermeisters gegenüber den Ratsmitgliedern, dem Stellenwert und Einfluss des JHA im Entscheidungsverfahren und der Positionierung der Vertreter im JHA.

### 3. Polit-ökonomische Erklärungen kommunaler Beiträge

#### 3.1 Vergleichbare Studien der Determinanten kommunaler Beiträge

Die Kommunen können den Umsetzungsspielraum bei der Festlegung der Höhe der Elternbeiträge für parteipolitische Positionierungen nutzen. *Debus/Knill/Tosun* (2012, S. 22) beobachten am Beispiel der Gebührenhöhe für eingetragene Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg eine „Politisierung“ von Verwaltungsgebühren. Die Autoren vermuten, dass solche Muster insbesondere dann zum Vorschein kommen, wenn es sich um kommunale Gebühren und Beiträge handelt, die ideologisch und parteipolitisch konfliktreiche Themen betreffen.

Die Frage nach den Gründen für die erheblichen Unterschiede in der Höhe der Elternbeiträge ist vor dem Hintergrund der sozial- und wirtschaftspolitischen Debatten um den Zusammenhang zwischen Kinderbetreuung, Fertilität und (Frauen-) Erwerbstätigkeit ein derzeit in der Öffentlichkeit zunehmend diskutiertes Thema. Wie die Elternbeiträge als Instrument der politischen Steuerung genutzt werden, hängt jedoch davon ab, ob und wie die kommunalpolitischen Akteure ihren Einfluss geltend machen.

Eine kurze, eher atheoretische Analyse mit vergleichbaren Daten zu Deutschland findet sich bei *Thater* (2008). Die Ergebnisse seiner Querschnittsanalyse beinhalten, dass eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung und ein höherer Kinderanteil an der Gesamtbevölkerung mit niedrigeren Elternbeiträgen assoziiert sind. Während in dieser Analyse kein Zusammenhang zwischen der Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters und dem Elternbeitrag beobachtet werden kann, wird deutlich, dass die Elternbeiträge im Städtevergleich in ost-deutschen Kommunen höher sind.

Ausgehend von der wohlfahrtsstaatlichen und familienpolitischen Literatur untersuchen *Mosiman/Giger* (2008) den Einfluss politischer als auch gesellschaftlicher Determinanten auf die Anzahl der Betreuungsplätze und Höhe der öffentlichen Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz. In ihrer Querschnittsanalyse werden 117 Gemeinden im Kanton Zürich berücksichtigt. Mit Blick auf die politischen Determinanten folgern *Mosiman/Giger* (2008, S. 237), dass eine Allianz zwischen Frauen und linken Parteien zu einem höheren Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung führt.

Dass für Deutschland bislang keine vergleichbare Studie vorliegt, hängt mit den methodischen Herausforderungen einer validen Messung der Elternbeiträge zusammen. Insbesondere vor dem Hintergrund der sozialpolitisch motivierten Staffelung der Elternbeiträge sind die Gebühren in Deutschland sehr unübersichtlich, sodass eine vergleichbare Messung die aufwändige Konstruktion von Modellfamilien erforderlich macht. Erst eine Auftragsarbeit – finanziert durch die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der Zeitschrift Eltern – durchgeführt von einer kommerziellen Consulting-Firma des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln brachte diese Daten zusammen.<sup>9</sup>

## 3.2 Strukturelle Rahmenbedingungen politischer Steuerung

### 3.2.1 Der Zustand öffentlicher Haushalte

Kommunen können Gebühren nutzen, um auf die sich ihnen bietenden Möglichkeiten zu reagieren und um die Nachfrage nach ihren Dienstleistungen zu steuern. In Deutschland unterscheiden sich zum Teil benachbarte Städte erheblich in Bezug auf ihre öffentlichen Finanzen (*Bogumil/Holtkamp 2012; Diemert 2012*). Die Schuldenlast durch defizitäres Haushalten der Vergangenheit und die Zusammensetzung der Einwohnerschaft beispielsweise in Bezug auf Sozialhilfeempfänger schränken die möglichen Ausgaben ein (*Grohs/Reiter 2012*). In Bezug auf Kindergärten spielt die Landesregierung eine wichtige Rolle, da sie umfangreiche Subventionen für diese Zielgruppe den Kommunen zur Verfügung stellt, die diese entsprechend einsetzen müssen. Gemäß dieser *Ressourcenthese* gilt: Je weniger Ressourcen zur Verfügung stehen, desto höher sind die Gebühren. Diese Korrelation könnte entweder für alle Einkommensgruppen gleichermaßen gelten, oder man könnte eine höhere Korrektur der Gebühren für die höheren Einkommensgruppen erwarten, weil die Entscheidungsträger davon ausgehen, dass die Belastung der höheren Einkommensgruppen durch die Gebühr relativ zum Gesamteinkommen geringer ist.

### 3.2.2 Demographie und die Nachfrage nach kommunalen Dienstleistungen

Kommunen unterscheiden sich erheblich in ihrem demographischen Profil. Je mehr kleine Kinder in einer Kommune wohnen, desto größer ist die Nachfrage nach einem Kindergartenplatz. Die Betreuungsquote von 3- bis 6-Jährigen liegt in Deutschland beinahe bei 100 % (92,9 % in den alten und 95,6 % in den neuen Bundesländern inklusive Berlin; *Statistisches Bundesamt 2012*). Diese Nachfrage setzt die Kommunen unter Druck, genügend freie Kindergartenplätze anzubieten. Da die Nachfrage nach Kindergartenplätzen relativ unelastisch sein dürfte und Ausweichmöglichkeiten in den Privatsektor teuer sind, könnte man erwarten, dass Kommunen die Gebühren erhöhen. Gemäß einer *Mangelthese* müsste also gelten: je mehr kleine Kinder in den Kommunen leben, desto teurer ist der Kindergartenplatz.

Kinderreichtum geht einher mit der Präsenz vieler Bürger im gebärfähigen Alter, also potenziell junge Arbeitnehmer, die mit ihrem Konsum und ihren Steuern für die Region von positivem Mehrwert sind. Um solche neuen Mitbürger anzuziehen oder zu halten, könnten Kommunen die Kindergartengebühren niedrig gestalten (*Attrahierungsthese*): je mehr kleine Kinder in einer Kommune leben, desto günstiger ist der Kindergartenplatz. Diese Erwartung wird neben der reinen Attrahierung gestützt durch die elektorale Perspektive der gewählten Vertreter, die die Gruppe der Eltern für sich gewinnen wollen. Beispielsweise fanden wir im Zuge der Analyse von Ausreißern heraus, dass in Cottbus,

einer Stadt mit deutlich höheren Gebühren als unsere Modelle vorhersagen, Eltern Straßendemonstrationen und Petitionen organisierten (*Lausitzer Rundschau* 2012). Solche Proteste finden zwar außerhalb der elektoralen Arena statt, bergen aber aufgrund ihres weitreichenden Mobilisierungspotenzials Risiken für Amtsinhaber bei der nächsten Wahl.

Ein weiterer Blickwinkel auf das Thema ist die Alterung der Kommunen. Die allermeisten Kommunen altern gesellschaftlich, d.h. der relative Anteil der Rentner an der Wohnbevölkerung nimmt zu. Einige Kommentatoren würden von einer naiven Gerontokratie-Hypothese ausgehend annehmen (*Sinn/Uebelmesser* 2002; *Tepe/Vanhuyssse* 2009; *Goerres* 2007, 2009; *Goerres/Vanhuyssse* 2012; *Tepe/Vanhuyssse* 2010, 2012; *Fernandez* 2012), dass Kindergartengebühren in „alten“ Kommunen höher sind, weil Senioren von dieser Sozialpolitik nicht direkt profitieren. Die steigende Nachfrage nach öffentlichen Gütern für Ältere könnte zudem die Nachfrage nach Gütern für Jüngere aus Sicht der kommunalen Regierung verdrängen (*Montén/Thum* 2010). Detailliertere Studien, die die intergenerationale Verbundenheit in den Familien berücksichtigen, halten hier aber entgegen, dass Großeltern zur solidarischen Unterstützung bereit sind (*Goerres/Tepe* 2010; s. auch *Berkman/Plutzer* 2004). Obwohl die Autoren dieses Beitrags selbst die *Gerontokratiethese* in Bezug auf öffentliche Ausgaben, Wahlverhalten und Einstellungen widerlegt haben, könnte es dennoch sein, dass Politiker aus einem vorauseilenden Gehorsam heraus die Gebühren in einer demographisch alten Kommune auf Basis dieser Annahme höher ansetzen wollen. Gemäß der Gerontokratiethese hieße es also: je mehr Senioren relativ zur Gesamtbevölkerung in einer Kommune wohnen, desto teurer ist der Kindergartenplatz.

### 3.2.3 Bevölkerungsdichte als Determinante kommunaler Infrastruktur

Das Brecht'sche Gesetz (*Gesetz der progressiven Parallelität von Ausgaben und Bevölkerungsmassierung*) beinhaltet, dass die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben eines Gemeinwesens mit steigender Bevölkerungsdichte überproportional steigen. Gemeinhin wird angenommen, dass Kommunen mit einer höheren Bevölkerungsdichte ein größeres Infrastrukturangebot bereithalten müssen (z.B. öffentlicher Nahverkehr). Dieser nicht-lineare Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Nachfrage nach öffentlichen Gütern wird als eine Ursache für das Brecht'sche Gesetz angeführt. In der empirischen Analyse werden wir die Bevölkerungsdichte als strukturelle Determinante der Elternbeiträge berücksichtigen.<sup>10</sup>

## 3.3 Politisch-ideologische Rahmenbedingungen kommunaler Steuerung

### 3.3.1 Frühkindliche Bildung als elektorales Valenz-Issue

Frühkindliche Bildung könnte ein elektorales Valenz-Issue sein (siehe *Stokes* 1963), also ein politisches Thema, in dem nur eine Position legitim ist, hier das kommunale Engagement zur Bereitstellung der Dienstleistung. Politische Akteure können durch häufiges Thematisieren des Politikfeldes – in diesem Fall die Familienpolitik – versuchen, die Deutungshoheit und Kompetenz auf diesem Politikfeld für sich zu beanspruchen, ist es im öffentlichen Diskurs mit Bezug auf 2- bis 6-Jährigen Kinder in West- und Ostdeutschland für alle etablierten Akteure vermutlich notwendig, dieses Angebot grundsätzlich zu unterstützen.

Die Akteure können sich somit nur in der Intensität, mit der sie dieses Valenz-Issue unterstützen, voneinander im Wettbewerb absetzen. Welchen Umfang beispielsweise das zeitliche Angebot der Kindergartenbetreuung angeht, ist sicherlich aufgrund der familia-

len Implikationen stärker ideologisch aufgeladen. Nichtsdestoweniger könnte man bei allen Parteien eine Grundtendenz erwarten, Kindergartengebühren aufgrund des zumindest anteiligen Valenzcharakters des Issues niedrig zu halten. Gemäß dieser *Valenzthese* müsste also die parteipolitische Zusammensetzung der kommunalen Entscheidungsgremien keine Effekte auf die Gebührenhöhe haben.

### 3.3.2 Parteidifferenz

Es herrscht Uneinigkeit in der Literatur über das Ausmaß von Parteipolisierung auf kommunaler Ebene. Wenn man jedoch mit parteipolitischen Effekten rechnen sollte, dann in den größeren Städten, wie sie in dieser Studie untersucht werden (Holtkamp 2008). Niedrigverdiener sind in allen Kommunen von Kindergartengebühren befreit. Von linken Ratsmitgliedern könnte erwartet werden, dass sie mehr Wert legen auf einen kostengünstigen Zugang zur frühkindlichen Bildung. Sie sind daher eher bereit, die Elternbeiträge mit öffentlichen Mittel zu subventionieren. Ein höherer Anteil linker Ratsmitglieder könnte daher mit höheren Elternbeiträgen für Einkommensstarke verbunden sein.

Parteien sollten die Gebühren für die mittleren und hohen Einkommensgruppen umso stärker anheben, je stärker ihre Ideologie für eine Umverteilung zugunsten Einkommenschwächerer durch den Staat ist. Konkret würden wir gemäß der *Parteidifferenzthese* erwarten (Hibbs 1977; Schmidt 1996), dass nach der Reihung FDP, CDU/CSU, SPD, B'90/Grüne und Linke der Anteil der jeweiligen Partei einen umso erhöhenden Einfluss auf die Kindergartengebühren hat, je weiter man sich in der Reihe nach rechts bewegt. Auf der kommunalen Ebene spielen weitere Wählergruppen noch eine bedeutsame Rolle, für die wir leider aufgrund ihrer Heterogenität keine konkreten Erwartungen formulieren können.<sup>11</sup>

Da auch in den kommunalen Parlamenten politische Mehrheiten wichtig sind, könnte man die Erwartung auch in Bezug auf eine linke bzw. rechte Mehrheit formulieren: bei einer linken Mehrheit aus Linke, SPD und/oder B'90/Grüne sind die Gebühren für mittlere und höhere Einkommenschichten höher als bei anderen Mehrheitsverhältnissen. Bei einer rechten Mehrheit aus CDU/CSU (und FDP) sollten die Gebühren niedriger sein als bei anderen Mehrheitsverhältnissen.

## 3.4 Politische Repräsentation von Betroffenen

In Deutschland nehmen Frauen weiterhin den deutlich größeren Umfang an Fürsorgearbeit für Kinder wahr (Scheuer/Dittmann 2007; Steiber/Haas 2010). Längere Betreuungszeiten in Kindergärten gehen mit höherer Erwerbstätigkeit der Mütter einher. Je höher die potenziellen Verdienstmöglichkeiten der Mütter, desto größer ist der Umfang der Betreuung. Nun könnte man argumentieren, dass für die politischen Entscheidungsträger parteipolitisch und elektoral dieser Gender-Aspekt keine Rolle spielt. Es ist nicht zu belegen, dass die Parteipräferenzen von Müttern unter Kontrolle anderer Variablen anders sind als die von Vätern (Goerres/Tiemann 2009).

Dagegen gibt es eine Verbindung über die Elitenzusammensetzung von kommunalen Parlamenten. Weibliche Abgeordnete, zumeist auch höher gebildet und von höherem Einkommen als der Schnitt der Bürgerinnen, gehören selbst zu der Gruppe, die am stärksten durch eine einfach verfügbare Kinderbetreuung in Kindergärten profitieren. Die deskriptive Repräsentation von Frauen in den Parlamenten sollte sich in einer substanziellen Repräsentation niederschlagen (Dolan 1998). Weibliche Abgeordnete im Vereinigten Kö-

nigreich sind beispielsweise ihren männlichen Kollegen in der eigenen Partei in ihren politischen Werten völlig ähnlich, außer bei frauenspezifischen Themen (*Lovenduski/Norris* 2003; *Tremblay* 1998). Weibliche Abgeordnete zeigen auch einen eigenen Politikstil, beispielsweise in der Fraktionsdisziplin (*Cowley/Childs* 2003), dessen sie sich im Kontext deutscher Kommunalpolitik auch bewusst sind (*Geißel* 1999, S. 194-6). Ein Zustrom von weiblichen Abgeordneten führt, zumindest nachrangig nach den parteipolitischen Präferenzen, zu einer Feminisierung der politischen Agenda (*Childs* 2001; *Celis* 2006). Hier ist gerade die kommunale Ebene mit geringerer Fraktionsdisziplin ein Kontext, in dem die individuellen Merkmale der Repräsentanten einen Einfluss ausüben (*Antolini* 1984 in *Mosimann/Giger* 2008). Gemäß dieser *weiblichen Repräsentationsthese* sollte gelten: je höher der Anteil der weiblichen Mitglieder in kommunalen Parlamenten ist, desto geringer sollten die Gebühren sein. Dieser Effekt sollte auch unabhängig von der parteipolitischen Couleur erfolgen, weil er auf dem Eigeninteresse oder Verständnis von Frauen für private Fürsorgearbeit in einer ge-“genderten“ Welt beruht.

Letztendlich sind weitere Gruppen vorstellbar, die durch die Kosten von kommunaler Kinderbetreuung direkt profitieren, vor allem Großeltern und Väter, die sich signifikant an der Fürsorgearbeit beteiligen. Leider lassen sich diese persönlichen Merkmale von Ratsmitgliedern nur sehr umständlich erheben.

*Tabelle 1:* Theoretische Perspektiven und Erwartungen

Theoretische Kategorie	These	Erwartung auf Höhe der Elternbeiträge
Strukturelle Bedingungen	Ressourcen	+/-
	Mangel	+
	Attrahierung	-
	Gerontokratie	+
Politische Ideologie	Valenz	0
	Parteiendifferenz	Linke - / Rechte +
Repräsentation	Weibliche Repräsentation	-

Die sieben Thesen lassen sich in drei theoretischen Kategorien verorten: strukturelle Rahmenbedingungen, politische Ideologie und Repräsentation. Einige der Thesen schließen sich gegenseitig aus. So kann zumindest in der Summe der Evidenz entweder ein Beleg für die Mangel- oder für die Attrahierungsthese gefunden werden. Es ist zwar vorstellbar, dass beide Dynamiken sich teilweise gegenseitig aufheben; wir können jedoch nur die Summe dieser Kräfte empirisch nachweisen. Ähnliches gilt für die Valenz- und die Parteiendifferenzierungsthese.

## 4. Daten und Methode

### 4.1 Daten

Die abhängigen Variablen messen jeweils die Höhe des jährlichen Elternbeitrags für Kindergartenkinder in nominalen Euro. Dabei werden ausschließlich die Elternbeiträge für die reine Betreuungsleistung an den Kindern berücksichtigt. Diese Informationen sind dem *Kindergarten-Monitor* (2010) entnommen, der auf Datenerhebungen zu zwei Zeitpunkten (2007/8 und 2009/10) fußt. Als Datengrundlage wurden die aktuell geltenden kommunalen Satzungen, Ordnungen oder anderweitigen einschlägigen Regelungen zur

Erhebung von Elternbeiträgen in städtischen Kindertageseinrichtungen herangezogen (*Kindergarten-Monitor* 2010: 12).<sup>12</sup> Weil die Regelungen des Elternbeitrags zwischen Bundesländern und zwischen Kommunen stark variierten, wurden im *Kindergarten-Monitor* vier Modellfamilien für die Mindestbuchungszeit in der jeweiligen Kommune zugrunde gelegt. Dabei wurde einerseits entlang der Dimension Familienkonstellation entschieden (Ehepaare mit einem Kind im Alter von vier Jahren und Ehepaare mit zwei Kindern im Alter von dreieinhalb und fünfeinhalb Jahren), andererseits wurden zwei Einkommens-typen unterschieden (Bezieher mittlerer Einkommen mit 45.000 Euro Bruttoverdiensten pro Jahr und Bezieher hoher Einkommen mit 80.000 Euro Bruttoverdiensten pro Jahr). Entlang dieser Dimensionen können dem *Kindergarten-Monitor* (2010) vier abhängige Variablen entnommen werden: ein Kind mittleres Einkommen (EK), ein Kind hohes EK, zwei Kinder mittleres EK und zwei Kinder hohes EK.

Bei den unabhängigen Variablen unterscheiden wir drei Blöcke analog zu den vorge-stellten theoretischen Perspektiven: strukturelle Rahmenbedingungen, Parteipolitik und Re-präsentation. Strukturelle Bedingungen werden erfasst mit der Bevölkerungsdichte (Ein-wohner je km<sup>2</sup>), dem Schuldenstand (pro Kopf in Euro), zwei Altersquotienten (Anteil unter 6-Jähriger an der Stadtbevölkerung und Anteil der Personen 65 Jahre und älter an der Stadt-bevölkerung), den Investitionen des Landes pro unter 6-Jährigem in Euro und als Kontroll-variante einem Dummy für Städte in den neuen Bundesländern. Die parteipolitischen De-terminanten werden mit zwei alternativen Variablen gemessen. Zunächst werden die Sitze der fünf überregionalen Parteien im Stadtrat (CDU/CSU, SPD, Grüne, FDP, Linke) einzeln berücksichtigt. Zum zweiten werden die Parteisitze gemäß der klassischen Links-Rechts-Skala zusammengefasst. In dieser Typologie gelten die Sitze der CDU/CSU und FDP Ab-geordneten als „rechts“ und die Sitze von Abgeordneten der SPD, Grünen und Linke als „links“. Der prozentuale Anteil „rechter“ bzw. „linker“ Sitze im Stadtrat wird daraufhin di-chotomisiert. Die Variable CDU/CSU/FDP 50 plus erhält den Wert eins, wenn 50 oder mehr Prozent der Sitze im Stadtrat von der CDU/CSU und FDP gemeinsam gehalten wer-den. Ebenso wird mit den „linken“ Sitzen verfahren, um die Variable SPD/Grüne/Linke 50 plus zu erhalten. Die geschlechterspezifische Repräsentation im Stadtrat wird gemessen als Anteil weiblicher Abgeordneter im Stadtrat. Bis auf die Angaben zu den Investitionen des Landes pro unter 6-Jährigem (Bock-Famulla/Lange 2011) sind alle Variablen dem Statisti-schen Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2007 und 2009 entnommen.

## 4.2 Analysemethode

Der Datensatz beinhaltet 95 Städte zu je zwei Beobachtungszeitpunkten 2007/8 und 2009/10. Die Stadtstaaten (Hamburg, Bremen mit Bremerhaven und Berlin) werden nicht berücksichtigt. Dies gilt ebenfalls für zwei weitere Städte, die nur zu einem Zeitpunkt an der Erhebung des *Kindergarten-Monitors* (2010) teilnahmen. Aufgrund der Panelstruktur des Datensatzes mit N=95 und T=2 kann die Variation des Elternbeitrags in den Dimensi-onen Raum und Zeit getrennt analysiert werden (vgl. *Kittel* 2006, S. 239). Wir greifen da-her auf Regressionsverfahren für voneinander abhängige Beobachtungen zurück. Weitere Erklärungen zu den Variablen, den Methoden und den diagnostischen Tests sind im Ap-pendix zu finden.

Abbildung 1: Mittlere Einkommen –1 Kind (Durchschnitt 2007/10)

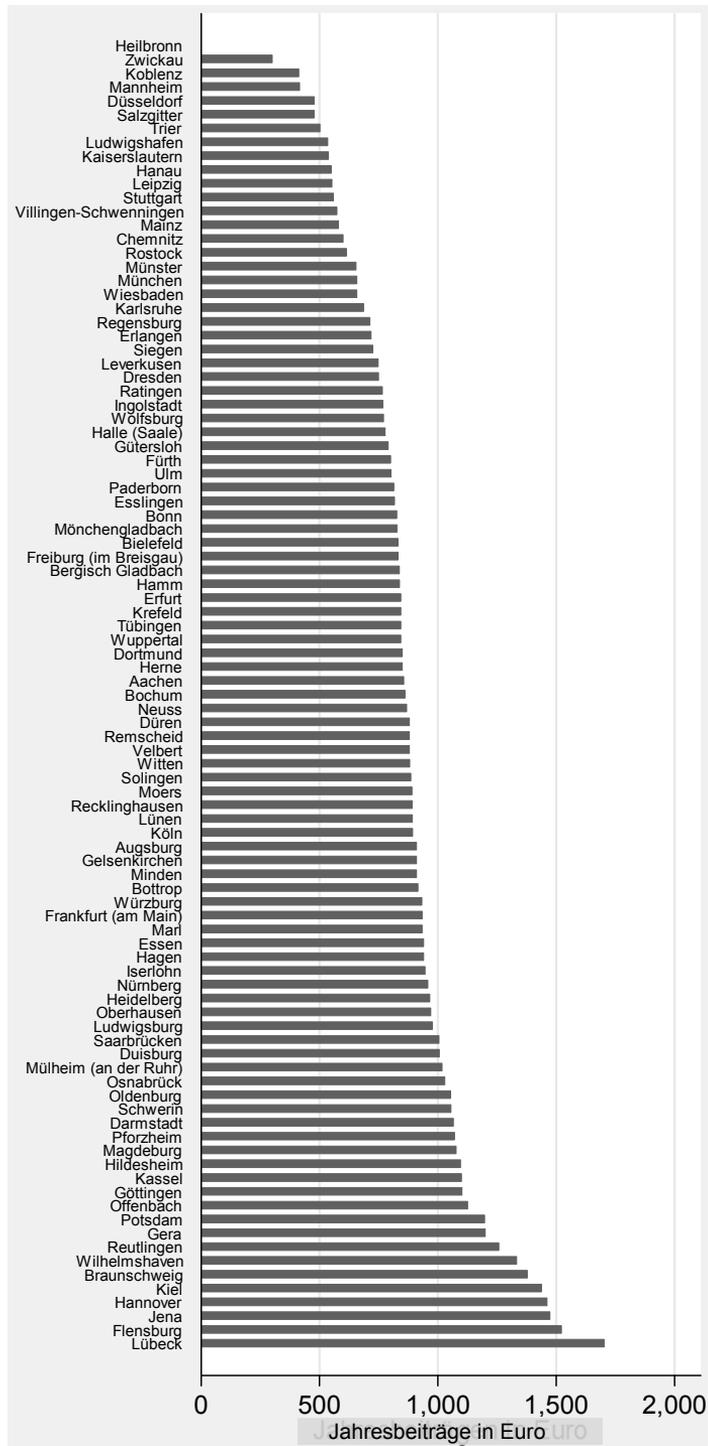
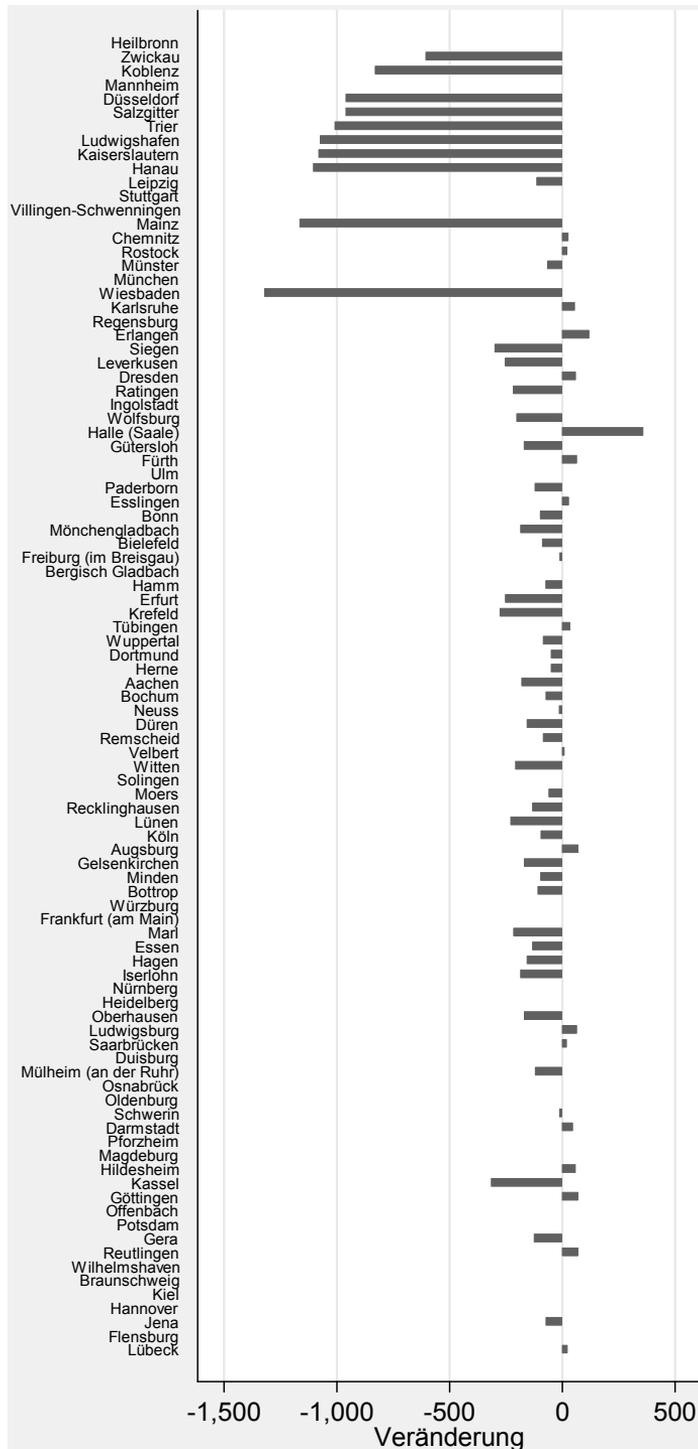


Abbildung 2: Mittlere Einkommen –1 Kind (Veränderung 2010/07)



## 5. Empirische Befunde

Abbildungen 1 und 2 zeigen die durchschnittliche Höhe des Elternbeitrags für die 95 Städte sowie die Veränderung des Elternbeitrags zwischen den Beobachtungszeitpunkten 2007/8 und 2009/10 gemessen in Euro. Die Elternbeiträge sind, bis auf wenige Ausnahmen, in allen Städten gesunken. Der Spearman-Rangkorrelationskoeffizient für die beiden Beobachtungszeitpunkte beträgt 0.56 für mittlere Einkommen mit einem Kind, 0.84 für hohe Einkommen mit einem Kind, 0.80 für mittlere Einkommen mit zwei Kindern sowie 0.82 für hohes Einkommen mit zwei Kindern. Die deutlichsten Veränderungen des Rangplatzes fanden demnach im Bereich der Elternbeiträge für mittlere Einkommen mit einem Kind statt. Vor diesem Hintergrund fokussieren wir die multivariate Analyse zunächst auf die Variable mittleres Einkommen und ein Kind.

### 5.1 Befunde der Querschnittsanalyse

Die Ergebnisse der Querschnittsanalyse sind in Tabelle 2 zusammengefasst. Wir nehmen an, dass kausal die strukturellen Begebenheiten als erstes wirken, dann die politisch-ideologischen Dynamiken und dann die Gender-Repräsentation, und bauen die folgenden Regressionsmodelle entsprechend blockweise auf. Gemäß dieser Annahme beinhaltet Modell 1 ausschließlich Variablen, die strukturelle Gegebenheiten abbilden. Lediglich die Investitionen des Landes pro unter 6-Jährigen und der Ost-Dummy üben einen statistisch signifikanten Effekt auf die Höhe des Elternbeitrags aus. Demnach werden ein höherer Investitionsanteil mit niedrigeren und ostdeutsche Städte mit höheren Elternbeiträgen in Verbindung gebracht. Die anderen strukturellen Variablen haben keinen deutlichen Einfluss auf die abhängige Variable. Das sind bemerkenswerte Nulleffekte, nämlich dass Bevölkerungsdichte, Verschuldungsgrad und die demographische Struktur im Querschnitt keinen Effekt aufweisen.

In Model 2 wird zusätzlich der Einfluss des prozentualen Sitzanteils der fünf überregionalen Parteien auf die Höhe des Elternbeitrags geschätzt. Die Aufnahme der politischen Variablen führt zu einer deutlichen Verbesserung der Passgüte (siehe das angepasste  $R^2$ ). Mit Blick auf die p-Werte der einzelnen Koeffizienten können die SPD, Grüne und Linke tendenziell mit höheren Elternbeiträgen in Verbindung gebracht werden, wobei das Gegenteil für die CDU/CSU zutrifft. Die ordinale Reihung der Parteien in Bezug auf ihren Einfluss entspricht – bis auf die FDP – den Erwartungen einer Reihung von rechts nach links: FDP, CDU/CSU, SPD, Grüne, Linke. Je weiter rechts in der Reihe, desto stärker ist der Anstieg der Gebühren, der mit einer Präsenz dieser Partei assoziiert ist. Die Effekte für CDU/CSU, FDP und SPD liegen allerdings sehr nahe bei einander. Die Effektgrößen des Anteils der Grünen und der Linken ist jedoch deutlich entfernt von den anderen drei Parteeffekten. Bei beiden ersten Parteien ist ein größerer Anteil recht deutlich mit höheren Gebühren korreliert, ceteris paribus. Beispielsweise ist ein Anstieg der Größe der Linken-Fraktion um 10 Prozentpunkte mit einem Anstieg der Gebühr von etwa 291 € verbunden. Bei Inklusion dieser Parteivariablen ändert der Ost-West-Indikator auch die Effektrichtung auf negativ. In ostdeutschen Städten sind die Gebühren im Schnitt geringer als im Westen, wenn man den größeren Erfolg der Linken im Osten kontrolliert, wobei die beiden Variablen sehr stark korrelieren, ein Problem, das sich bei den folgenden Spezifikationen erübrigt.<sup>13</sup>

Tabelle 2: Querschnittsregressionen (Between Effects)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7
		Mittlere EK 1 Kind			Mittlere EK 2 Kinder	Hohe EK 1 Kind	Hohes EK 2 Kinder
<i>Strukturelle Rahmenbedingungen</i>							
Bevölkerungsdichte	0.001 [0.972]	-0.05 [0.283]	-0.03 [0.447]	-0.03 [0.479]	0.00 [0.999]	0.00 [0.996]	-0.05 [0.728]
Verschuldung pro Kopf	-3.73 [0.937]	-23.74 [0.606]	-32.86 [0.475]	-29.50 [0.533]	-6.407 [0.936]	-140.3 [0.186]	-133.0 [0.355]
Investitionen Land	-0.368*** [0.003]	-0.362*** [0.003]	-0.341*** [0.004]	-0.347*** [0.004]	-0.759*** [0.000]	0.246 [0.353]	-0.0794 [0.825]
Bev. unter 6 Jahren	-55.26 [0.454]	-10.75 [0.882]	-20.82 [0.773]	-21.42 [0.768]	-25.58 [0.833]	64.45 [0.691]	131.2 [0.551]
Bev. 65 und älter	-6.51 [0.673]	0.70 [0.966]	-1.458 [0.921]	-3.446 [0.830]	-28.74 [0.286]	23.20 [0.517]	-39.45 [0.418]
Ost	234.6* [0.054]	-487.6* [0.099]	102.4 [0.405]	107.3 [0.389]	907.0*** [0.000]	-883.2*** [0.002]	-34.31 [0.928]
<i>Politische Ideologie</i>							
SPD proz.		521.6 [0.208]					
Grüne proz.		914.9 [0.185]					
LINKE proz.		2914.3*** [0.004]					
FDP proz.		364.8 [0.769]					
CDU/CSU proz.		-488.1 [0.270]					
CDU/FDP 50plus			36.36 [0.670]	33.71 [0.696]	205.0 [0.158]	78.03 [0.685]	190.0 [0.469]
SPD/Gr./Linke 50plus			221.3*** [0.001]	217.9*** [0.002]	159.6 [0.163]	470.1*** [0.003]	537.0** [0.011]
<i>Repräsentation</i>							
Frauen proz.				-166.2 [0.738]	20.34 [0.981]	-2588.0** [0.022]	-2441.3 [0.109]
Konstante	2164.8*** [0.001]	1721.3*** [0.006]	1855.8*** [0.002]	1962.7*** [0.004]	3373.5*** [0.004]	933.9 [0.535]	2695.9 [0.190]
Beobachtungen	190	190	190	190	190	190	190
Angep. R <sup>2</sup>	0.054	0.157	0.142	0.133	0.192	0.160	0.039
AIC	1332.4	1325.9	1324.9	1326.8	1425.0	1479.6	1538.0
BIC	1355.2	1364.9	1354.1	1359.3	1457.4	1512.0	1570.4

Hinweis: gepoolte OLS Regression (Between Effects), robuste Standardfehler, p-Werte zweiseitiger Nullhypotesentests in eckigen Klammern, \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.

Da die Indikatoren jedoch auch inhaltlich zusammenhängen und ein Prozentpunkt Unterschied abhängig in seiner Bedeutung von den sonstigen Mehrheitsverhältnissen ist, wenden wir uns jetzt der Operationalisierung von parteipolitischen Mehrheiten zu (in Modell 3). Als Referenzkategorie dienen Mehrheitsverhältnisse, die weder von einer „rechten“ noch einer „linken“ Mehrheit getragen werden. Diese Spezifikation unterstützt die Befunde aus Modell 2 dahingehend, dass eine „linke“ Ratsmehrheit tendenziell mit höheren Elternbeiträgen in Verbindung gebracht werden kann. Rechte Mehrheiten sind dagegen nicht strukturell anders als „andere“ Mehrheiten jenseits von rechts und links. Da diese Spezifikation in Bezug auf AIC und BIC (konservativere Gütemaße als das angepasste R<sup>2</sup>) eine bessere Modellanpassung impliziert, behalten wir diese für die weiteren Modelle mit der Gebührenhöhe anderer Modellfamilien als abhängige Variablen bei.

Die Variable, mit der der prozentuale Anteil von weiblichen Abgeordneten im Stadtrat gemessen wird, wird in Modell 4 eingeführt, ohne substantiellen oder statistisch signifikanten Einfluss auszuüben. Im Querschnitt für mittlere Einkommensgruppen mit einem Kind gilt, dass strukturelle Gegebenheiten und parteipolitische Zusammensetzung die Höhe der Gebühren am besten erklären.

Tabelle 3: Längsschnittregressionen (Fixed Effects)

	Model 1	Model 2 Mittlere EK 1 Kind	Model 3	Model 4	Model 5 Mittlere EK 2 Kinder	Model 6 Hohe EK 1 Kind	Model 7 Hohes EK 2 Kinder
<i>Strukturelle Rahmenbedingungen</i>							
Bevölkerungsdichte	2.25** [0.037]	1.58 [0.155]	2.33** [0.036]	1.93 [0.109]	-0.42 [0.815]	2.91* [0.077]	0.63 [0.767]
Verschuldung pro Kopf	130.7 [0.245]	170.1* [0.086]	122.7 [0.284]	124.1 [0.280]	267.6** [0.015]	223.1 [0.197]	365.8** [0.046]
Investitionen Land	-0.72** [0.035]	-0.72** [0.029]	-0.74** [0.032]	-0.71** [0.036]	0.27 [0.466]	-0.82** [0.026]	-0.05 [0.879]
Bev. unter 6 Jahren	-253.8 [0.343]	-305.2 [0.295]	-303.0 [0.266]	-252.3 [0.366]	-191.7 [0.537]	-394.6 [0.240]	-237.4 [0.480]
Bev. 65 und älter	51.07 [0.679]	76.95 [0.544]	63.61 [0.609]	43.98 [0.725]	90.05 [0.493]	135.9 [0.448]	164.4 [0.342]
Jahr 2010	193.3 [0.288]	171.1 [0.329]	189.9 [0.304]	182.9 [0.319]	-335.5 [0.129]	184.7 [0.420]	-218.2 [0.300]
<i>Politische Ideologie</i>							
SPD proz.		-3252.4 [0.101]					
Grüneproz.		915.2 [0.485]					
LINKE proz.		-1069.3 [0.623]					
FDP proz.		663.0 [0.825]					
CDU proz.		-469.0 [0.612]					
CDU/FDP 50plus			-49.67 [0.474]	-54.50 [0.479]	-37.30 [0.833]	-48.81 [0.607]	39.65 [0.856]
SPD/Gr./Linke 50plus			259.9** [0.028]	222.4* [0.088]	-491.5 [0.314]	279.1** [0.048]	-114.7 [0.862]
<i>Repräsentation</i>							
Frauen proz.				-1079.9 [0.289]	-2400.8 [0.114]	-676.9 [0.534]	-1556.3 [0.335]
Konstante	-808.3 [0.812]	972.8 [0.779]	-931.9 [0.787]	115.0 [0.975]	866.3 [0.833]	-2028.3 [0.682]	-1272.8 [0.801]
Beobachtungen	190	190	190	190	190	190	190
Angep. R <sup>2</sup>	0.288	0.303	0.295	0.297	0.326	0.275	0.281
AIC	2445.3	2446.0	2445.5	2445.8	2486.9	2542.5	2567.6
BIC	2464.8	2481.7	2471.5	2475.0	2516.2	2571.7	2596.8

Hinweis: gepoolte OLS Regression (Fixed Effects), robuste Standardfehler, p-Werte zweiseitiger Nullhypothese-  
testes in eckigen Klammern, \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

Modell 4 wird nun analog für die anderen abhängigen Variablen geschätzt, d.h. mittleres Einkommen mit zwei Kindern (Modell 5), hohes Einkommen mit einem (Modell 6) oder zwei Kindern (Modell 7). Die einzige Variable, die für alle Gebührenklassen den gleichen Einfluss hat, ist die linke Mehrheit: egal welches Einkommen, in Kommunen mit linken Mehrheiten sind die Gebühren höher als in Kommunen mit rechten oder anderen Mehr-

heiten. Der Effekt ist dabei für die höheren Einkommensgruppen stärker (470 bzw. 537 €) im Vergleich zu den mittleren Einkommensgruppen (218 bzw. 160 €). Die Investitionen des Bundeslandes haben systematischen Einfluss auf die mittleren Einkommensklassen, aber nicht auf die höheren.

Bei den höheren Einkommensgruppen zeigt sich nun auch ein deutlicher Effekt weiblicher Repräsentation. Für 10 Prozentpunkte Erhöhung des Anteils weiblicher Abgeordnete verringern sich die Gebühren laut der Schätzung um etwa 259 bzw. 244 €. Da weibliche Abgeordnete auf Kommunalebene, wie alle politisch Aktiven, disproportional aus höheren Einkommensschichten kommen (*Geißel* 1999), ist im Querschnitt eine größere weibliche Repräsentation mit niedrigeren Gebühren der ihnen sozio-ökonomisch ähnlicheren hohen Einkommensgruppen verbunden. Dieser Effekt ist unabhängig vom parteipolitischen Hintergrund der Abgeordneten (Ergebnisse von den Autoren verfügbar).

Insgesamt legen die Befunde der Querschnittsanalyse nahe, dass die strukturellen Variablen im Vergleich zu den politischen Determinanten einen geringeren Beitrag zur Erklärung der Höhe des Elternbeitrags leisten. Die Ressourcenthese findet nur Unterstützung in Bezug auf die Investitionen durch das Bundesland; die Höhe der Verschuldung ist unerheblich. Auch die Gerontokratie-, Mangel- und Attrahierungsthesen helfen uns nicht, die Varianz zu erklären, da die demographischen Variablen keinerlei Systematik einfangen. Ob also eine Kommune viele Kinder relativ zur Gesamtbevölkerung hat oder nicht, ist für die Gebührenhöhe völlig unerheblich. Kinderarme Städte wie Würzburg haben also *ceteris paribus* keine höheren oder geringeren Gebühren als kinderreiche Städte wie Ofenbach am Main. Somit lässt sich auch nicht nachweisen, dass viele Eltern kleiner Kinder einen Einfluss auf die Gebührenhöhe haben.

Linke Mehrheiten gehen mit höheren Gebühren für die mittleren und noch höheren Gebühren für die hohen Einkommensgruppen einher. Im Querschnitt differenzieren sich Kindergartengebühren also gemäß der traditionellen links-rechts-Umverteilungslogik. Somit erhält die Parteiendifferenzthese Unterstützung, und die Valenzthese muss zurückgewiesen werden. Parteipolitik ist also wichtig bei der Erklärung der vorliegenden Muster der kommunalen Kindergartengebühren.

## 5.2 Befunde der Längsschnittanalyse

Da für jede Stadt zwei Beobachtungszeitpunkte vorliegen, kann analysiert werden, inwieweit die Veränderungen der Beitragshöhe durch Veränderungen bei den unabhängigen Variablen hervorgerufen werden. Diese Modelle werden analog zur Querschnittsanalyse durchgeführt und in Tabelle 3 präsentiert. Insgesamt zeigt sich, dass die Variablen der strukturellen Gegebenheiten in dieser temporalen Perspektive viel aussagekräftiger sind, als sie es im Querschnitt waren, und die Erklärungskraft der anderen Variablen übertreffen. So ist das Modell 8 in Bezug auf AIC und BIC das relativ beste Modell von allen.

Modell 8 in Tabelle 3 zeigt, dass die strukturellen Variablen zur Erklärung der Veränderung des Elternbeitrags in den Städten an Bedeutung gewonnen haben. Eine Erhöhung der Investitionen des Landes in Kinder unter 6 Jahren um 100 Euro geht einher mit einer Verringerung der Gebühren um etwa 72 Euro. Diese Dynamik ist besonders wichtig für die fünf rheinland-pfälzischen Städte, deren Bundesland die Gebühren für über 3-Jährige auf null reduzierte. Da insgesamt die Investitionsausgaben der Länder zwischen den beiden Beobachtungszeitpunkten im Durchschnitt um 516 Euro je Bundesland gestiegen

sind, scheinen die Kommunen diese Entlastung an ihre Bürger in Form niedrigerer Elternbeiträge weiterzugeben. Darüber hinaus bestätigt der positive Koeffizient bei der Bevölkerungsdichte die im Brecht'schen Gesetz formulierte Erwartung, dass die Kosten überproportional zur Bevölkerungsgröße ansteigen, ein Effekt, der über fast alle Modelle in Tabelle 3 stabil ist. In der Längsschnittbetrachtung hat nun auch die Verschuldung pro Kopf einen gemäß der Ressourcenthese erwarteten positiven Effekt. Dieser Effekt ist stärker bei hohem Einkommen, so dass die aus sinkenden Ressourcen notwendige Erhöhung von Gebühren stärker an die reichen Familien weitergegeben wird. Eine Erhöhung der Schulden um 100 Euro pro Kopf geht geschätzt einher mit einer Erhöhung der Gebühren um 27 Euro bei mittlerem Einkommen (Modell 12) bzw. 37 Euro bei Hoch-Einkommen-Familien (Modell 14) mit zwei Kindern.

Bei den politisch-ideologischen Variablen kann nicht viel durch zeitliche Varianz erklärt werden. Einzig bei der Modellierung von Mehrheiten kann bei den Gebührensätzen für Ein-Kind-Familien der gleiche positive Effekt gezeigt werden wie im Querschnitt. Eine Veränderung hin zu einer linken Mehrheit geht einher mit einer Erhöhung der Gebühren um 222 (Modell 11) bzw. 279 Euro (Modell 13). Parteien machen einen Unterschied, aber nur in bestimmten Mehrheitskonstellationen, was einer partiellen Unterstützung der Parteiendifferenzthese gleichkommt.

Schließlich wird ein Anstieg des Frauenanteils im Stadtrat mit einem Rückgang des Elternbeitrags in Verbindung gebracht (Modelle 11-14), allerdings erreicht dieser Zusammenhang in keiner Modellspezifikation ein statistisch signifikantes Niveau. In der Tendenz geben die Daten aber auch in ihrer temporalen Struktur Unterstützung für die weibliche Repräsentationsthese.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die strukturellen Variablen relevant sind, um Veränderungen des Elternbeitrags zu erklären. Die strukturellen Variablen stecken den Rahmen ab, in dem politisch motivierte Veränderungen der Beitragshöhe stattfinden. Die wichtigsten Effekte werden sowohl im Querschnitt als auch im Längsschnitt durch die Investitionen des Landes pro Kind, der linken Mehrheit sowie dem Anteil der weiblichen Abgeordneten eingefangen. Die Ressourcenthese, die Parteiendifferenzthese und zu einem geringeren Grad die weibliche Repräsentationsthese finden sowohl im Quer- als auch im Längsschnitt Unterstützung. Klar ablehnen müssen wir die Gerontokratie-, Mangel-, Attrahierungs- und Valenzthesen mit beiden Arten von Daten.

## 6. Schlussbetrachtung

Dieser Beitrag untersucht die politischen Determinanten der Elternbeiträge für kommunale Kindergärten in den 95 bevölkerungsreichsten Städten in Deutschland. Dazu wird Rekurs genommen auf drei theoretische Perspektiven: *Strukturelle Rahmenbedingungen*, *Politische Ideologie* und *Repräsentation*. Die Kernbefunde der empirischen Analyse lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

(1) Die Veränderung des Elternbeitrags innerhalb der Städte wird vorrangig von strukturellen Rahmenbedingungen bestimmt. Wobei nicht etwa das demographische Profil der Kommune, sondern die Investitionen des Landes in die frühkindliche Bildung eine entscheidende Rolle spielen. So folgt die Höhe der Elternbeiträge nicht der Logik einer gerontokratischen Gesellschaft und ist auch nicht verbunden mit der relativen Bedeutung

von Kindern innerhalb der Kommune. Elternbeiträge in deutschen Städten sind vielmehr eine Funktion der verfügbaren Ressourcen; je mehr Mittel durch das Land zur Verfügung gestellt werden, desto niedriger sind die Beitragssätze, wobei wir gerade bei der Verschuldung Effekte sehen, die darauf hindeuten, dass bei angespannter Haushaltslage primär höhere Einkommensklassen belastet werden.

(2) Im Querschnitt kann ein positiver Zusammenhang zwischen linken Mehrheiten im Stadtrat und der Höhe des Elternbeitrags festgestellt werden. Sofern die strukturellen Rahmenbedingungen es zulassen, nutzen Parteien die Festlegung der Elternbeiträge, um parteispezifische bildungs- und sozialpolitische Umverteilungsziele zu realisieren. Linke Mehrheiten gehen demnach mit höheren Gebühren für mittlere und höhere Einkommen einher, wohingegen die untersten Einkommensklassen flächendeckend keinen Beitrag leisten müssen.

(3) Der Anteil von Frauen im Stadtrat hat per se keinen Einfluss auf die Höhe des Elternbeitrags. Erst mit Blick auf die Elterngebühren, die von den Beziehern höherer Einkommen erhoben werden, kann ein negativer Zusammenhang zwischen dem Anteil weiblicher Ratsmitglieder und dem Elternbeitrag festgestellt werden. D.h. je größer der Anteil weiblicher Abgeordneter, desto geringer werden die Gebühren insbesondere bei hohen Einkommensklassen, also in den Familien, die den typischen Abgeordneten am ähnlichsten sind. Ein über diesen spezifischen Effekt weiblicher Repräsentation hinausreichender allgemeiner Gender-Effekt lässt sich nicht nachweisen.

Mit Blick auf die methodischen Herausforderungen der Messung von Elternbeiträgen müssen die Befunde der statistischen Analyse konservativ bewertet werden, sowohl hinsichtlich des Samples (Städteauswahl, Beobachtungszeitpunkte) als auch der Operationalisierung des Elternbeitrags. Eine Alternative zur Messung des Elternbeitrags in Euro, ist der prozentuale Beitrag des Elternbeitrags zur Deckung der Betriebskosten des Kindergartens. Für diese Operationalisierung spricht die Tatsache, dass die absoluten Elternbeiträge in Euro die Kostenstruktur der Kindergärten, die sich je nach lokalen Träger- und Lohnstrukturen unterscheiden kann, nicht berücksichtigt. Aus Sicht eines Kämmerers gibt der Deckungsbeitrag des Elternbeitrags eine solidere Information darüber, wie viel den Kommunen die Kindergärten „wert“ sind. Weiterer Forschungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich der Unterschiede in den landesrechtlichen Bestimmungen. So sind die Veränderungen in der Höhe der Kitagebühren in Koblenz, Mainz, Trier und Ludwigshafen nicht nur auf kommunalpolitische, sondern auch auf landespolitische Entscheidungen zurückzuführen, weil die dortige Landesregierung die Kitagebühren für Kinder ab drei Jahren abgeschafft hat und den Kommunen entsprechende Ausgleichszahlungen leistet.

Elternbeiträge sind zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung in den Kommunen geworden und haben z.T. drastische Änderungen der Beitragssätze in kurzer Zeit erfahren. Diese Studie legt den Schluss nahe, dass sich die Entwicklung der Elternbeiträge, sofern es die strukturellen Rahmenbedingungen zulassen, durchaus entlang der durch die Parteien strukturierte sozio-ökonomische Links-Rechts-Konfliktlinie und durch die Repräsentation von Betroffenheitsinteressen in politischen Gremien abbilden lassen. Aus steuerungspolitischer Sicht stellt sich dabei jedoch die Frage, in welchem Maße die Nachfrage nach Kindergartenplätzen allein über die Höhe des Elternbeitrags gesteuert werden kann. Jüngste Ergebnisse zum Erfolg der Neuausrichtung der bundesdeutschen Familienpolitik kommen zu dem Schluss, dass Instrumente, die auf eine rein monetäre Incentivierung setzen (Kindergeld, Ehegattensplitting), ihre Wirkung auf die Geburtenentwicklung verfehlen (*Zeit*

2013). Diese Einschätzung dürfte auch für die Nachfrage nach kommunalen Kindergärten gelten, sodass der politische Wettbewerb um das „richtige“ Kinderbetreuungsangebot nicht nur auf Basis der Höhe des Elternbeitrags entschieden wird, sondern eben auch auf Basis der Verfügbarkeit (insb. Öffnungszeiten) und Qualität der Kinderbetreuung (insb. qualifiziertes Personal). Wenn sich die finanzielle Alimentierung der Kommunen durch Bund und Länder mittelfristig nicht ändert, während die Nachfrage nach Kindergartenplätzen weiter zunimmt oder auf hohem Niveau verweilt, muss nicht nur mit einer verschärften Politisierung der Elternbeiträge gerechnet werden, sondern ganz allgemein mit einer Politisierung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgabe Kindergärten.

## Danksagung

Wir bedanken uns bei Marius R. Busemeyer, Stephan Grohs, Thomas Kneissler, Christoph Knill, Sebastian Schneider und zwei anonymen dms-GutachterInnen für hilfreiche Kommentare.

## Anmerkungen

- 1 Der Verzicht auf derartige Investitionen wird aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive zugespitzt als „*penny wise but pound foolish*“ beschrieben.
- 2 Kommunale Gebühren (z.B. Müllabfuhr- oder Wassergebühren) sind definiert als „öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer *öffentlicher Leistungen* auferlegt werden und dazu bestimmt sind, deren Kosten ganz oder teilweise zu decken“ (Schenke 2002, S. 310), während Beiträge dadurch charakterisiert sind, dass es sich um Geldleistungen handelt, „die zur vollen oder teilweisen Deckung des Aufwands einer *öffentlichen Einrichtung* von denjenigen erhoben werden, denen die Herstellung oder Bestand der Einrichtung besondere Vorteile gewährt“ (Schenke 2002, S. 311). Während der Begriff „Elternbeiträge“ der demnach verwaltungsrechtlich einschlägige Begriff ist, wird umgangssprachlich häufig von „Kindergartengebühren“ berichtet. Im Weiteren werden die Begriffe daher synonym verwendet.
- 3 Für eine Einführung in die kommunale Sozialpolitik siehe Grohs (2010).
- 4 Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern – Viertes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – SGB VIII
- 5 Objektförderung bedeutet, dass die freien Träger durch öffentliche Zuwendungen von den Kommunen gefördert werden, während die Subjektförderung auf der Idee basiert, Wettbewerb zwischen Kinderbetreuungsdiensten herzustellen z.B. durch Kita-Gutscheine (Falck 2004).
- 6 Kostenbeiträge können ebenfalls für die Unterbringung in der Kindertagespflege erhoben werden, wobei die Kindertagespflege von einer geeigneten Tagespflegeperson in ihrem Haushalt oder im Haushalt des Personensorgeberechtigten geleistet wird (§ 22 SGB VIII).
- 7 Für NRW siehe Verwaltungsgericht Köln Urteil vom 1. Juni 2010 Az. 22 K 4769/08.
- 8 Die Kostendeckung durch Gebühren ist für kommunale Dienstleistungen in der Realität kein Leitbild der Gebührenpolitik mit einem Kostendeckungsgrad von 11-13% bei Theatern und 7-9% bei Museen (Naßmacher/Naßmacher 2007:138, 142).
- 9 Die Studie ist nachvollziehbar, objektiv und in allen Kriterien wissenschaftlich. Einzig die Bereitstellung der Daten wurde bei unserer Anfrage nicht gestattet, so dass wir die Daten aus dem PDF-Bericht einlesen mussten.
- 10 Mit Blick auf die Kindergärten könnte jedoch auch ein U-förmiger Verlauf der Durchschnittskosten je Bevölkerungsdichte angenommen werden, wenn die Annahme konstanter Grenz- und Durchschnittskosten aufgehoben wird. Alternativ haben wir daher die Variable Bevölkerungsdichte quadriert in das statistische Modell aufgenommen. Der quadrierte Term führt zu keiner Verbesserung der Modellgüte und wurde daher in der empirischen Analyse nicht weiter berücksichtigt.
- 11 In Bezug auf die Bereitstellung von öffentlicher Kinderversorgung könnte man auch erwarten, dass unternehmerfreundliche Parteien sich für eine breitere Versorgung einsetzen, weil die Unternehmen ein größeres lokales Angebot an Arbeitskräften, nämlich Mütter von kleinen Kindern, zur Verfügung haben wollen, die nicht durch häusliche Kinderbetreuung gebunden sind (Ballestri/Bonoli 2003). Dieses Argument ist

- jedoch für die Höhe von Kindergartengebühren nicht einfach nachzuvollziehen, da es einen Trade-Off zwischen Anzahl der Plätze und Höhe der Gebühren gibt.
- 12 Die Autoren des Kindergarten-Monitor haben die Informationen auf Internetseiten, die Rats- und Bürgerinformationssysteme, Stadtanzeiger, Stadt- und Amtsblätter der Großstädte sowie telefonische Nachfragen gesammelt. Die Autoren des *Kindergarten-Monitor* (2010: 12) berichten, dass Informationswiderstand bei den telefonischen und E-Mail-Nachfragen an die Städte gestiegen sind, was möglicherweise mit der steigenden Zahl anhängiger Klagen gegen die Praxis der Festlegung einkommensgestaffelter Elternbeiträge zusammenhängt.
  - 13 Diese Befunde sollten vorsichtig interpretiert werden, weil die verwendete Operationalisierung parteipolitischer Mehrheiten weder die Stellung des Bürgermeisters gegenüber dem Stadt- bzw. Gemeinderat abbildet (Süddeutsche Ratsverfassung vs. Magistratsverfassung), noch die machtpolitische Konstellation im JHA berücksichtigt. Von beiden Aspekten kann jedoch begründet angenommen werden, dass sie im Einzelfall in der Lage sind, den Entscheidungsprozess zu konditionieren (*Bogumil/Holtkamp* 2006).

## Literatur

- Ballestri, Yuri/Bonoli, Giuliano*, 2003: L'Etat social suisse face aux nouveaux risques sociaux: Genèse et déterminants de l'adoption du programme d'impulsion pour les structures de garde pour enfants bas âge, in: *Swiss Political Science Review* 9, S. 35-58,
- Berkman, Michael B./Plutzer, Eric*, 2004: Gray Peril or Loyal Support? The Effects of the Elderly on Educational Expenditures, in: *Social Science Quarterly*, 85, S. 1178-1192.
- Blankart, Charles B.*, 2008: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, München: Vahlen.
- Bock-Famulla, Kathrin/Lange, Jens*, 2011: Länderreport frühkindliche Bildungssysteme 2011. Transparenz schaffen – Governance stärken, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2012: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine praxisorientierte Einführung, zweite grundlegend überarbeitete Auflage, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin, zugleich Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bonoli, Giuliano*, 2007: Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptations in Advanced Industrial Democracies, in: *Comparative Political Studies*, 40, S. 495-520.
- Böttcher, Annica/Krieger, Sascha/Kolvenbach, Franz-Josef*, 2010: Kinder mit Migrationshintergrund in Kindertagesbetreuung, in: *Wirtschaft und Statistik*, 2, S. 158-164.
- Büchel, Felix/Spieß, C. Katharina*, 2002: Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Band 220, Stuttgart: Kohlhammer.
- Celis, Karen*, 2006: Substantive Representation of Women: The Representation of Women's Interests and the Impact of Descriptive Representation in the Belgian Parliament (1900-1979), in: *Journal of Women, Politics & Policy*, 28, S. 85-114.
- Childs, Sarah*, 2001: In Their Own Words: New Labour Women and the Substantive Representation of Women, in: *The British Journal of Politics & International Relations*, 3, S. 173-190.
- Cowley, Philip/Childs, Sarah*, 2003: Too Spineless to Rebel? New Labour's Women MPs, in: *British Journal of Political Science*, 33, S. 345-365.
- Diemert, Dörte*, 2012: Aktuelle Dimensionen der kommunalen Haushaltskrise, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: VS Verlag (im Erscheinen).
- Debus, Marc/Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2012: Drum zahle, wer sich ewig bindet: eine Analyse der Gebührenhöhe für eingetragene Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg, in: *Politische Vierteljahresschrift* 53(1), S. 1-28.
- Dolan, Julie*, 1998: Support for Women's Interests in the 103rd Congress, in: *Women & Politics*, 18, S. 81-94.
- Esping-Andersen, Gosta*, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York: Oxford University Press.

- Falck, Oliver*, 2004: Das Hamburger Kita-Gutscheinsystem – besser als sein Ruf? Eine ökonomische Betrachtung, in: *Sozialer Fortschritt* 53(3), S. 68-74.
- FAZ*, 2012: Zeigt her eure Krippen! Ranking der Kita-Preise in 40 Städten, von Lisa Nienhaus und Stefanie Hennig, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. Nov. 2012, Nr. 45.
- Fernandez, Juan J.*, 2012: Population Ageing, the Elderly, and the Generosity of Standard and Minimum Pensions, in: *Vanhuyse, Pieter/Goerres, Achim* (Hrsg.), *Ageing Populations in Postindustrial Democracies*, Abingdon: Routledge, S. 145-177.
- Geißel, Brigitte*, 1999: *Politikerinnen*, Opladen: Leske + Budrich.
- Goerres, Achim*, 2007: Can We Reform the Welfare State in Times of ‘Grey’ Majorities? The Myth of an Electoral Opposition Between Younger and Older Voters in Germany, in: *Max Planck Institute for the Study of Societies Working Paper 07/05*.
- Goerres, Achim*, 2009: The Political Participation of Older People in Europe: The Greying of Our Democracies, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Goerres, Achim/Tepe, Markus*, 2010: Age-based Self-Interest, Intergenerational Solidarity and the Welfare State: A Comparative Analysis of Older People’s Attitudes Towards Public Childcare in 12 OECD countries, in: *European Journal of Political Research*, 49, S. 818-851.
- Goerres, Achim/Tiemann, Guido*, 2009: Kinder an die Macht? Die politischen Konsequenzen des stellvertretenden Elternwahlrechts, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 50, S. 50-74.
- Goerres, Achim/Vanhuyse, Pieter*, 2012: *Ageing Populations in Post-industrial Democracies: Comparative Studies of Politics and Policies*, London: Routledge (ECPR studies in European Political Science).
- Grohs, Stefan*, 2010: *Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrts-korporatismus*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2012: Kommunale Sozialpolitik in der Haushaltskrise: Handlungsfelder und Handlungsstrategien, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Heckman, James*, 2006: Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, in: *Science*, 312(5782), S. 1900-1902.
- Hibbs, Douglas*, 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: *American Political Science Review*, 71, S. 1467-1487.
- Holtkamp, Lars*, 2008: *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie - Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Holtkamp, Lars/Grohs, Stephan*, 2012: Rahmenbedingungen kommunaler Jugendpolitik: Strukturmuster und Besonderheiten der kommunalen Ebene, in: *Lindner, Werner* (Hrsg.), *Political (Re)Turn? Zum Verhältnis von Jugendarbeit und Jugendpolitik*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 177-192.
- Kindergarten-Monitor*, 2010: *Kindergarten-Monitor 2009/2010. Ein Vergleich der 100 größten Städte Deutschlands*, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH.
- Kittel, Bernhard*, 2006: Panel-Analyse, in: *Behnke, Joachim/Gschwend, Thomas/Schindler, Delia/Schnapp, Kai-Uwe* (Hrsg.), *Empirische Methoden in der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Verfahren*, Baden-Baden: Nomos, S. 229-239.
- Kreyenfeld, Michaela/Krapf, Sandra*, 2010: Soziale Ungleichheit und Kinderbetreuung, in: *Becker, R./Lauterbach, W.* (Hrsg.), *Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 107-128.
- Lausitzer Rundschau*, 2012: 500 Cottbuser protestieren gegen höhere Kitagebühren, 15.11.2012. Online verfügbar unter: <http://www.lr-online.de/regionen/cottbus/500-Cottbuser-protestieren-gegen-hoehere-Kitagebuehren;art1049,4022824>, Stand: 17.02.2013.
- Lovenduski, Joni/Norris, Pippa*, 2003: Westminster Women: the Politics of Presence, in: *Political Studies*, 51, S. 84-102.
- Mosimann, Andrea/Giger, Nathalie*, 2008: Zwischen Parteipolitik und gesellschaftlicher Notwendigkeit: Familienergänzende Kinderbetreuung auf kommunaler Ebene, in: *Soziale Welt: Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis*, 59(3), S. 227-246.
- Montén, Anna/Thum, Marcel*, 2010: Ageing Municipalities, Gerontocracy and Fiscal Competition, in: *European Journal of Political Economy*, 26, S. 235-247.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz*, 2007: *Kommunalpolitik in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag.

- OECD*, 2006: Starting strong II: early childhood education and care, Paris: OECD.
- Olson, Mancur*, 1969: The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: *American Economic Review*, 59, S. 479-487.
- Pierson, Paul*, 2001: *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*, 2002: *Verwaltungsprozessrecht*, 8. Auflage, Heidelberg: C.F.Müller.
- Scheuer, Angelika/Dittmann, Jörg*, 2007: Berufstätigkeit von Müttern bleibt kontrovers. Einstellungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Deutschland und Europa, in: *Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI)*, 38, S. 1-5.
- Schmidt, Manfred G.*, 1996: When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy, in: *European Journal of Political Research*, 30, S. 155-183.
- Sinn, Hans-Werner/Uebelmesser, Silke*, 2002: Pensions and the Path to Gerontocracy in Germany, in: *European Journal of Political Economy*, 19, S. 153-158.
- Spieß, Katharina*, 2010: Frühkindliche Bildung und Betreuung: Hintergründe und Bewertungen aus ökonomischer Sicht, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 3 / 2010*, Berlin: DIW.
- Spieß, Katharina/Wagner, Gert G./Kreyenfeld, Michaela*, 2000: Kindertageseinrichtungen in Deutschland – Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, *DIW-Wochenbericht* 18/00.
- Statistisches Bundesamt*, 2012: Kinder- und Jugendhilfe: Betreuungsquoten der Kinder unter 6 Jahren in Kindertagesbetreuung am 01.03.2012 nach Ländern. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/SozialeLeistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/Betreuungsquote2012.html>, Stand: 19.11.2012.
- Steiber, Nadia/Haas, Barbara*, 2010: Begrenzte Wahl: Gelegenheitsstrukturen und Erwerbsmuster in Paarhaushalten im europäischen Vergleich, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 62, S. 247-276.
- Stokes, Donald E.*, 1963: Spatial Models of Party Competition, in: *The American Political Science Review*, 57, S. 368-377.
- Tepe, Markus/Vanhuyse, Pieter*, 2009: Are Aging OECD Welfare States on the Path to Gerontocracy? Evidence from 18 Democracies, 1980-2002, in: *Journal of Public Policy*, 29, S. 1-28.
- Tepe, Markus/Vanhuyse, Pieter*, 2010: Elderly Bias, New Social Risks, and Social Spending: Change and Timing in Eight Programs across Four Worlds of Welfare, 1980-2003, in: *Journal of European Social Policy*, 20, S. 217-234.
- Tepe, Markus/Vanhuyse, Pieter*, 2012: Accelerating Smaller Cutbacks to Delay Larger Ones? The Politics of Timing and Alarm Bells in OECD Pension Generosity Retrenchment, in: *Vanhuyse, Pieter/ Goerres, Achim* (Hrsg.), *Ageing Populations in Postindustrial Democracies*, Abingdon: Routledge, S. 127-144.
- Thater, Christian*, 2008: Regionale Differenzierung der Subventionen für Kindergarten-Plätze in Deutschland, in: *ifo Dresden berichtet* 6/2008, S.14-20.
- Tremblay, Manon*, 1998: Do female MPs substantively represent women? A study of legislative behaviour in Canada's 35th Parliament, in: *Canadian Journal of Political Science*, 31, S. 435-466.
- Die Zeit*, 2013: Gutachter kritisieren deutsche Familienpolitik als wirkungslos, in: *Die Zeit*. Online verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-02/familienfoerderung-ehgattensplitting-gutachten>, Stand: 14.02.2013.

#### *Anschriften der Autoren:*

Prof. Dr. Achim Goerres, Professor für empirische Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft, Lotharstr. 65, 47057 Duisburg  
E-Mail: [Achim.Goerres@uni-due.de](mailto:Achim.Goerres@uni-due.de)

Prof. Dr. Markus Tepe, Juniorprofessur Positive Politische Theorie/Politische Ökonomie Positive Political Theory/Political Economy, Universität Oldenburg, Ammerländer Heerstraße 114-118, 26129 Oldenburg  
E-Mail: [markus.tepe@uni-oldenburg.de](mailto:markus.tepe@uni-oldenburg.de)

*Marc Debus/Christoph Knill/Jale Tosun*

## Verwaltungsgebühren als Instrument symbolischer Steuerung: Kirchengaustrittsgebühren in baden-württembergischen Kommunen

### Zusammenfassung

Um in Deutschland aus der evangelischen oder römisch-katholischen Kirche austreten zu können, ist in den meisten Bundesländern eine Gebühr zu entrichten, die in ihrer Höhe zwischen den Ländern variieren kann. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern unterscheidet sich in Baden-Württemberg diese Kirchengaustrittsgebühr auf Gemeindeebene. In diesem Beitrag wollen wir die Frage beantworten, von welchen Faktoren sich diese Varianz innerhalb des Bundeslandes Baden-Württemberg erklären lässt. Wir greifen dabei auf Theorien der Policy-Analyse und der Politischen Soziologie zurück. Die Ergebnisse zeigen, dass neben dem finanziellen Problemdruck, dem sich eine Gemeinde gegenübergestellt sieht, und der parteipolitischen Zusammensetzung des lokalen Parlaments auch der Grad der Kirchenbindung der örtlichen Bevölkerung einen Einfluss auf die Gebührenhöhe ausübt. Hinzu kommt die Bedeutung der Kirchen für die lokalen sozialen Sicherungssysteme in Kombination mit der Entwicklung des Anteils der Kirchenmitglieder in den letzten Jahren: Je höher der Rückgang des Kirchenmitgliederanteils war und je zentraler die Rolle der Kirchen für die wohlfahrtsstaatliche Infrastruktur in den großen Kreisstädten und kreisfreien Städten Baden-Württembergs ist, umso höher fallen auch die von der entsprechenden Gemeinde erhobenen Kirchengaustrittsgebühren aus.

*Schlagworte:* Kirchengaustrittsgebühren, Symbolische Steuerung, Parteipolitik, Politische Kultur, Baden-Württemberg

### Abstract

*Administrative Fees as Instrument of Symbolic Governance: Church Leaving Fees in the Municipalities of Baden-Württemberg*

In Germany, leaving the Protestant or Catholic Church constitutes an administrative procedure that entails the payment of a fee in most German states. While most states have fixed the level of this fee at the central level, the state of Baden-Württemberg leaves this decision to the local districts. As a result, administrative fees differ considerably across the districts. In this article, we analyze the factors that might account for this variation. In so doing, we start from theoretical arguments developed in policy analysis and political sociology. The results show that in addition to fiscal problem pressure the party-political composition of the local legislature as well as the church affiliation of the local public affect the fee levels. Moreover, the number of Church leavings and the relevance of Church institutions for local welfare services have an increasing effect on the fee levels.

*Key words:* Fees for Church leavings, symbolic politics, party politics, political culture, Baden-Württemberg

## 1. Einleitung und Fragestellung<sup>1</sup>

Das Erheben von Gebühren für die Bereitstellung oder Nutzung öffentlicher Leistungen stellt vielfach administrative Routinevorgänge dar, die politisch kaum thematisiert werden. Besondere politische Bedeutung erlangen Gebühren und ihre Höhe allenfalls dann, wenn sie für solche Vorgänge erhoben werden, die sich in der öffentlichen Debatte oder auch in Wahlkämpfen als polarisierend und konfliktreich herausgestellt haben, wie etwa bei der Einführung und Verwendung von Studiengebühren, Kindergartengebühren oder der jüngst wieder abgeschafften Praxisgebühr. Aber auch Gebühren für öffentliche Leistungen im Bereich der Daseinsvorsorge (Müllabfuhr, Wasser, öffentlicher Nahverkehr) sind immer Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Im Kern solcher Auseinandersetzung steht dabei weniger die Frage, inwieweit Gebühren kostendeckend erhoben werden oder dem Äquivalenzprinzip entsprechen, sondern ob sie tatsächlich geeignet sind, politisch intendierte Lenkungseffekte zu erzielen, wie etwa die Reduktion von Schadstoffemissionen oder Arztbesuchen.

Jenseits dieser eher seltenen Politisierung werden Verwaltungsgebühren kaum aus einer Perspektive politischer Steuerung thematisiert, sondern im Sinne eines administrativen Routinevorgangs allenfalls aus juristischer oder betriebswirtschaftlicher Sicht beleuchtet. Dabei wird – so das zentrale Argument dieses Artikels – potentiell übersehen, dass [auch] solche Gebühren politisch instrumentalisiert werden können, um bestimmte politisch definierte Ziele zu erreichen. Die Existenz solcher latenten, im politischen Prozess kaum beachteten Steuerungseffekte ist politikwissenschaftlich bislang nicht systematisch untersucht worden. Eine nähere Bestimmung von Ursachen und Wirkungen solcher latenten Muster stellt insofern einen wichtigen Baustein für unser generelles Verständnis politisch-administrativer Steuerungsprozesse dar.

Um solche Prozesse zu analysieren, konzentrieren wir uns auf Konstellationen, in denen einerseits Verwaltungsgebühren gerade nicht im Kern der politischen Auseinandersetzung stehen und deren Festlegung und Erhebung in entpolitisierten Bahnen verlaufen. Auf der anderen Seite sollte durchaus eine gewisse Wahrscheinlichkeit für eine politische Instrumentalisierung der Gebühren bestehen. Dies impliziert, dass wir auf Bereiche fokussieren, die durch grundlegende Auseinandersetzungen über Politikinhalt gekennzeichnet sind.

Ein Beispiel für solche Konstellationen sind etwa die landesspezifischen Regelungen im Hinblick auf die Umsetzung der Einführung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften in den deutschen Bundesländern. Letztgenannte Thematik lässt sich den Debatten um eine eher traditionelle oder konservative Gesellschaftsordnung zuordnen und tangiert gleichzeitig moralpolitische Fragestellungen, die – wie die Auseinandersetzungen um die Regelung von Abtreibung oder Sterbehilfe in modernen Demokratien zeigen – immer wieder auf die tagespolitische Agenda kommen und zu Konflikten zwischen verschiedenen sozialen Gruppen und ihren jeweiligen (partei-)politischen Repräsentanten führen. Neuere Analysen können zeigen, dass die von den lokalen Behörden erhobenen Gebühren für das Schließen einer Lebenspartnerschaft nicht vollständig dem Prinzip von Äquivalenz und Kostendeckung entsprechen, sondern dass bei der Ermittlung der Gebührenhöhe parteipolitische Faktoren und auch der finanzielle Problemdruck, dem sich eine Gebietskörperschaft gegenüber sieht, eine zentrale Rolle spielen (vgl. *Debus/Knill/Tosun* 2012). Kurz: Die Ausgestaltung der Gebühren in diesem Bereich verweist darauf, dass Gebühren zur Erreichung politischer Steuerungsziele eingesetzt werden. Dabei ist gerade die starke

grundsätzliche Politisierung des Themas, welche es erlaubt, dass diese politische Verwendung der Gebühren latent und von der Öffentlichkeit wenig beachtet erfolgt. Dies ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass sich die zentrale politische Auseinandersetzung und die Gebührenerhebung in sehr unterschiedlichen politischen Arenen (Bund versus Kommunen) vollziehen.

Sollten sich die Befunde, die wir für den Bereich der gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaft erhoben haben, auf breiterer empirischer Basis bestätigen, ließe dies Rückschlüsse auf eine neue Dimension der Politisierung von Verwaltungsgebühren und der politischen Einflussnahme nachgeordneter Verwaltungsbehörden auf die Politikgestaltung zu. In der Implementationsforschung werden solche Muster der Politisierung in der Umsetzungsphase insbesondere dann erwartet, wenn politische Konflikte im Prozess der Politikformulierung nicht hinreichend gelöst werden konnten. Jenseits dieser generellen Erwartung lassen bisherige Forschungsergebnisse jedoch keine systematischen Rückschlüsse darauf zu, wann und in welchem Ausmaß solche Muster tatsächlich erwartet werden können.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen zielt dieser Artikel darauf ab, die Relevanz und das Ausmaß latenter Gebührenpolitik durch die Vollzugsverwaltung konkreter zu erfassen. Aufbauend auf früheren Untersuchungen zu Verwaltungsgebühren im Bereich gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften fokussieren wir zu diesem Zweck auf ein weiteres Phänomen aus dem Bereich gesellschaftspolitisch konfliktreicher Themen. Konkret gehen wir der Frage nach, auf welchen Faktoren die im Bundesland Baden-Württemberg auf Gemeinde- und Kreisebene variierende Höhe der Kirchenaustrittsgebühren zurückzuführen ist. Im Unterschied zu anderen Bundesländern, in denen eine landeseinheitliche Gebühr für den Austritt aus einer als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannten Kirche verlangt wird,<sup>2</sup> legen in Baden-Württemberg die Kommunen – also Gemeinden und (kreisfreie) Städte – die Höhe einer Gebühr fest, die eine Personen auf dem Standesamt zu entrichten hat, wenn sie aus der Kirche austreten will. Die Gebührenhöhe, die im Fall der großen Kreisstädte und kreisfreien Städte Baden-Württembergs im Schnitt bei etwas mehr als 27 € liegt, variiert teilweise erheblich: Während sie beispielsweise in Schwäbisch Hall nur 13 € beträgt, so verlangen Crailsheim, Lörrach oder Mannheim 50 € für die Bearbeitung des Antrags auf Kirchenaustritt.

Um diese Varianz in der Gebührenhöhe zu erklären, gehen wir grundsätzlich davon aus, dass politische Steuerung in diesem Bereich primär auf symbolischen Handlungen basiert, in deren Rahmen gegenüber den jeweiligen Adressaten bestimmte Lenkungsziele signalisiert werden und weniger auf direkten monetären Wirkungen. Hierzu ist sowohl das fiskalische Aufkommen als auch die Kostenbelastung für Kirchenaustrittswillige zu gering, um hiervon entsprechende Anreizwirkungen zu erwarten. Unsere theoretischen Überlegungen konzentrieren sich demzufolge auf die Frage, warum die Kommunen mit der Festlegung von Kirchenaustrittsgebühren unterschiedliche Signale senden wollen und an wen diese Signale gerichtet sind. In diesem Zusammenhang betrachten wir verschiedene Ansätze, die insbesondere die politische Steuerungsperspektive, die Parteiendifferenzthese sowie kulturelle Erklärungen einschließen und die vielfach in der Policy-Analyse und der Politischen Soziologie zur Anwendung kommen. Die auf Grundlage dieser Theorien abgeleiteten Erwartungen werden anhand eines Datensatzes getestet, der Informationen zur Gebührenhöhe, die bei einem Kirchenaustritt anfallen, sowie zu den ökonomischen, gesellschaftlichen und parteipolitischen Rahmenbedingungen in den 100 großen Kreisstädten und kreisfreien Städten Baden-Württembergs enthält.

Die Ergebnisse bestätigen weitgehend unsere theoretischen Erwartungen einer politisierten Nutzung von Kirchengeldern: Neben der Stärke gesellschaftspolitisch progressiver Parteien im Stadt- oder Gemeindeparlament und dem Ausmaß der Kirchenbindung der örtlichen Bevölkerung beeinflusst der Grad des finanziellen Problemdrucks, dem sich eine Gemeinde gegenüber sieht, die Höhe der Gebühren, die bei einem Kirchenaustritt erhoben werden. Ebenfalls von Bedeutung ist die Rolle der Kirchen für die lokalen sozialen Sicherungssysteme in Kombination mit der Entwicklung des Kirchenmitgliederanteils in den letzten Jahren: Je höher der Rückgang des Kirchenmitgliederanteils war und je zentraler die Rolle der Kirchen für die wohlfahrtsstaatliche Infrastruktur in den großen Kreisstädten und kreisfreien Städten Baden-Württembergs ist, umso höher fallen auch die von der entsprechenden Gemeinde erhobenen Kirchengeldern aus. Vor allem Letzteres kann als ein Hinweis auf die Nutzung von Verwaltungsgebühren zur Realisierung bestimmter politischer Steuerungsziele gewertet werden. Konkret entsteht der Eindruck, dass manche Gemeinden Baden-Württembergs den Versuch unternehmen, durch höhere Gebühren weitere Kirchenaustritte zu erschweren.

Im folgenden Abschnitt geben wir zunächst einen Überblick über den Untersuchungsgegenstand. Daran anschließend stellen wir die von uns ausgewählten theoretischen Zugänge vor und präsentieren die sich daraus ergebenden, die empirische Analyse strukturierenden Erwartungen (Abschnitt 3). Bevor wir die Ergebnisse der Untersuchung in Abschnitt 5 in deskriptiver wie analytischer Form darlegen, gehen wir im vierten Kapitel näher auf die ausgewählten Daten und die methodische Vorgehensweise ein. Abschnitt 6 fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen und fragt nach Ansätzen für weitere politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung zu diesem bislang wenig beleuchteten Themengebiet.

## 2. Beschreibung des Untersuchungsgegenstands

Der Staat ist nach Artikel 4 Grundgesetz für die Gewährleistung und den Schutz der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit verantwortlich. Hierbei muss er sowohl die positive als auch die negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit garantieren. Aus dieser negativen Glaubens- und Bekenntnisfreiheit resultiert die Notwendigkeit zur Schaffung der rechtlichen Möglichkeit eines Kirchenaustritts (*Petersen 2010, S. 133*). Gemäß § 10 Nr. 3 Kirchenmitgliedschaftsgesetz endet die Kirchenmitgliedschaft mit dem Wirksamwerden der staatlich zulässigen Austrittserklärung. Mit der Mitgliedschaft erlischt die Pflicht zur Entrichtung der Kirchensteuer, jedoch auch der Anspruch auf kirchliche Dienste und auf Mitwirkungs- und Anstellungsrechte in der Kirche (*Ennuschat 2010, S. 282*). In Baden-Württemberg regelt § 26 des baden-württembergischen Kirchensteuergesetzes (BWKiStG) den Kirchenaustritt. Gemäß BWKiStG hat jeder Bürger das Recht, aus einer Religionsgemeinschaft durch die Abgabe einer Erklärung gegenüber dem für seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt zuständigen Standesbeamten mit bürgerlicher Wirkung auszutreten. Die Austrittserklärung ist persönlich zur Niederschrift abzugeben oder in öffentlich beglaubigter Form einzureichen und darf keine Bedingungen oder Zusätze enthalten. Die staatliche Behörde ist nach Abgabe der Austrittserklärung verpflichtet, der Ausgetretenen bzw. dem Ausgetretenen den Austritt zu bescheinigen und die zuständige Kirchengemeinde oder Religionsgemeinschaft unverzüglich über den Austritt in Kenntnis zu setzen. Bei dieser Austrittsbescheinigung handelt es sich um einen feststellenden Verwaltungsakt (*Löhning/Preisner 2012, S. 137*).

Welche staatliche Behörde für die Austrittserklärung zuständig ist, variiert über die Bundesländer. Wie Tabelle 1 zeigt, sind in zehn Bundesländern (darunter auch in Baden-Württemberg) die Standesämter und in sechs die Amtsgerichte für die Austrittserklärung zuständig. Die zuständigen Stellen können eine „– angemessene – Austrittsgebühr als öffentlich-rechtliche Geldleistung für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung“ verlangen (Petersen 2010, S. 136). Im Falle Baden-Württembergs wird die Höhe der Verwaltungsgebühren im Landesgebührengesetz geregelt. Dies besagt, dass bei Verwaltungsgebühren der Gesamtertrag der erhobenen Abgabe die für die Verwaltung entstandenen Kosten decken soll bzw. nur geringfügig darüber liegen darf (Kostendeckungsprinzip). Zudem soll die erhobene Abgabe in keinem offensichtlichen Missverhältnis zu dem objektiven Wert einer erbrachten Verwaltungsleistung stehen (Äquivalenzprinzip; vgl. auch *Debus/Knill/Tosun* 2012, S. 7).

Tabelle 1: Zuständige Stellen für Kirchenaustritte in den deutschen Bundesländern

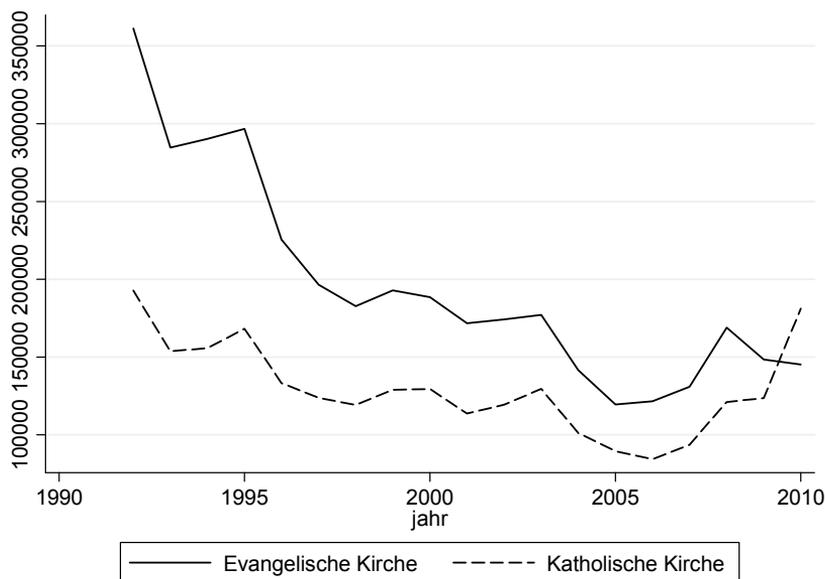
Standesamt	Amtsgericht
Baden-Württemberg	Berlin
Bayern	Brandenburg
Bremen*	Hessen
Hamburg	Nordrhein-Westfalen
Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen-Anhalt
Niedersachsen	Schleswig-Holstein
Rheinland-Pfalz	
Saarland	
Sachsen	
Thüringen	

Quelle: Petersen (2010, S. 135). \*Das Bundesland Bremen nimmt eine Sonderrolle ein, weil hier auch direkt bei der jeweiligen Kirche die Austrittserklärungen abgegeben werden können.

Abbildung 1 zeichnet die Entwicklung der Kirchenaustritte im Aggregat für die katholische und die evangelische Kirche von 1992 bis 2010 nach. Hierbei fällt auf, dass die Kirchenaustritte etwa bis zum Jahr 2005 beständig abgenommen haben. Ab diesem Zeitpunkt zeigt sich jedoch für beide Kurven wieder eine klar steigende Tendenz. Auffällig ist hierbei, dass die Anzahl der Austritte aus der evangelischen Kirche sich gegen Ende der 2000er Jahre stabilisieren, während bei den Austritten aus der römisch-katholischen Kirche der Zuwachs bis zum Jahr 2010 anhält.

Die Entscheidung für einen Kirchenaustritt kann über die Bestimmung der Kosten- und Nutzenparameter erklärt werden. Die Kosten eines Kirchenaustritts stammen in erster Linie aus dem oben genannten Verzicht auf Partizipationsrechte. Hinzu kommen spezifische Transaktionskosten (Birkelbach 1999, S. 137), die unserer Auffassung nach auch die Austrittsgebühren einschließen können. Der Nutzen eines Austritts liegt nach Birkelbach (1999, S. 137-138) in der Vermeidung zweier Arten von Kosten. Einerseits betrifft dies die finanziellen Kosten, die durch die Pflicht zur Entrichtung der Kirchensteuer entstehen. Auf der anderen Seite geht es um Kosten, die aus Dissonanzen zwischen den persönlichen Werten eines Individuums und den Wertevorstellungen der Kirche resultieren können.

Abbildung 1: Entwicklung der Kirchenaustritte in Deutschland, 1992-2010



Quellen: EKD und Deutschen Bischofskonferenz; für eine Zusammenstellung siehe <http://www.kirchenaustritt.de/statistik/> (Zugriff am 20. November 2012)

### 3. Theoretische Zugänge

Grundsätzlich werden im Hinblick auf die Lenkungswirkung von Gebühren primär deren direkte Anreize für individuelle Verhaltensänderungen analysiert. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass die Adressaten ihr Verhalten in Abhängigkeit von der Gebührenhöhe in die politisch erwünschte Zielrichtung verändern. Überdies haben Gebühren aus fiskalischer Sicht eine Finanzierungsfunktion; sie stellen bei entsprechend hohem Aufkommen eine wichtige Einnahmequelle für die öffentliche Hand dar. Im Hinblick auf die hier betrachtete Gebühr ist die Relevanz solcher direkten Effekte allerdings wenig realistisch. Das Gebührenaufkommen für Kirchenaustritte dürfte im kommunalen Haushalt von höchst nachrangiger Bedeutung sein. Auch dürfte die Gebührenhöhe für einen Austritt – solange sie sich innerhalb des empirisch beobachtbaren Rahmens bewegt – kaum entscheidend auf das individuelle Austrittsverhalten zurückwirken.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist davon auszugehen, dass die politische Steuerungsfunktion von Kirchenaustrittsgebühren vor allem auf ihrer Symbolwirkung basiert (Göhler 2005). So wird gegenüber dem Individuum in diesem Sinne signalisiert, ob durch seinen Austritt hohe oder geringe Kosten für die Allgemeinheit verbunden sind. Gegenüber den Kirchen wird wiederum verdeutlicht, wie sehr die Kommunen kirchliche Belange unterstützen und deren Leistungen wertschätzen. Den Bürgern wie auch den finanziellen Aufsichtsbehörden wird verdeutlicht, in welchem Ausmaß die jeweilige Gemeinde darauf generell abzielt, Einnahmen aus Gebühren kostendeckend zu erheben und potentielle Finanzierungslücken im Haushalt zu reduzieren.

Die theoretische Frage ist nun, welche Faktoren den Ausschlag dafür geben, welche Signale eine Gemeinde im konkreten Fall mit der Festlegung von Kirchenaustrittsgebühren senden möchte. Hierzu betrachten wir im Folgenden verschiedene Theoriekomponenten aus der Policy-Analyse und Politischen Soziologie, anhand derer wir Erwartungen im Hinblick auf die Erklärung der Varianz der Kirchenaustrittsgebühren in den Kommunen Baden-Württembergs ableiten. Konkret beleuchten wir zunächst die policy-analytischen Konzeptionen von Problemdruck und politischer Steuerung sowie die Parteidifferenzthese. In einem zweiten Schritt diskutieren wir Implikationen, die sich aus politisch-soziologischer Sichtweise ergeben. Die theoretischen Erwartungen, die im Folgenden präsentieren werden, zielen darauf ab, das Verhalten derjenigen Akteure zu erklären, die die Gebührenordnungen in den Gemeinden und (kreisfreien) Städten festlegen.

### 3.1 Parteidifferenz, politische Verhaltenslenkung und ökonomischer Problemdruck

Gesellschaftspolitische Themen sind in der Bundesrepublik Deutschland zentrale Merkmale der politischen Auseinandersetzung, mit denen Parteien und Kandidaten ihre jeweilige Anhängerschaft mobilisieren können (vgl. *Lipset/Rokkan* 1967; *Pappi/Shikano* 2002). Dazu zählen auch Fragen, die die Stellung der Kirchen im politischen und gesellschaftlichen System betreffen. So bezogen zum Beispiel die evangelische und die römisch-katholische Kirche deutlich Stellung, als es um die Debatte um die Abschaffung religiöser Feiertage oder die Stellung des Faches Religion im Unterricht in öffentlichen Schulen ging (vgl. *Die Welt* vom 13.7.2004 und 17.5.2010). Auch zu moralisch aufgeladenen Themen wie der Regelung von Abtreibung, Sterbehilfe oder der rechtlichen Stellung von gleichgeschlechtlichen Partnerschaften formulieren nicht nur Parteien eine Position, mit der sie um Stimmen werben. Auch die Kirchen positionieren sich zu solchen Fragestellungen und gehen mitunter indirekte oder auch direkte Allianzen mit Parteien ein, um ihre Interessen zu wahren (vgl. etwa das Verhalten der Kirchen in der Frage um die Beibehaltung des Religionsunterrichts im Land Brandenburg; *Heckel* 1998).

Mit Rückgriff auf Theorien des interessegeleiteten Wählens, wie sie etwa von *Stinchcombe* (1975) vorgelegt wurden, als auch im Hinblick auf Theorien responsiven Handelns von Parteien und Regierungen (*Powell* 2000, 2004) kann argumentiert werden, dass solche parteipolitischen Akteure, die eine langfristige „Allianz“ mit einer durch spezifische Interessenlagen gekennzeichneten sozialen Gruppe eingegangen sind, deren Präferenzen im legislativen Prozess maßgeblich zu implementieren versuchen (*Lipset/Rokkan* 1967). Dies würde die Chancen erhöhen, dass dieses Bündnis zwischen sozialer Gruppe und politischer Partei bestehen bleibt und bei folgenden Wahlen die entsprechende Partei sich nach wie vor auf die übergroße Unterstützung aus dieser Wählergruppe verlassen kann.

Übertragen auf das deutsche Parteiensystem, seine historischen Wurzeln und die – trotz der Debatte um eine „Individualisierung“ des Wahlverhaltens (vgl. etwa *Beck* 1984; *Schnell/Kohler* 1995; *Müller* 1998; *Debus* 2010; *Müller/Klein* 2012) nach wie vor sichtbaren – sozialstrukturellen und interessebasierten Muster des Wahlverhaltens kann argumentiert und empirisch nachgewiesen werden, dass vor allem die Christdemokraten und ihre bayerische Schwesterpartei die Interessen der Kirchen, insbesondere der römisch-katholischen Kirche, vertreten (*Pappi/Shikano* 2002; *Pappi/Brandenburg* 2010). Im Gegenzug sollten gesellschaftspolitisch progressiv eingestellte Parteien wie Sozialdemokra-

ten oder Liberale, die zudem noch auf anti-klerikale Wurzeln in ihrer Entstehungsgeschichte aufbauen können (Lösche 1994, S. 28, 131, 141), verstärkt politische Positionen formulieren, die weniger den Interessen der Kirchen dienen und die strikte Trennung von Kirche und Staat zum Ziel haben.

Für das Verhalten der Wähler und die Langfristigkeit der Bindung einer sozialen Gruppe an eine bestimmte Partei ist jedoch nicht nur entscheidend, ob die programmatische Ausrichtung – wie etwa die Einnahme konservativer, die Rolle der Kirchen stützenden und sichernden Positionen – beibehalten werden, sondern auch, zu welchem Grad die entsprechenden Parteien die in ihren Programmen formulierten Ziele umsetzen können. Empirische Untersuchungen zum Zusammenhang von ideologisch-programmatischen Ausrichtungen politischer Parteien und Policy Outputs zeigen, dass die „Färbung“ einer Regierung im Sinne der parteipolitischen Besetzung einen entscheidenden Einfluss auf das Ergebnis des politischen Prozesses hat (vgl. etwa Hibbs 1977; Schmidt 1996; Bräuninger 2005; Cusack/Beramendi 2006; Knill/Debus/Heichel 2010).

Wir erwarten daher, dass – analog zu jüngeren Erkenntnissen über die signifikanten parteipolitischen Effekte auf die Gebührenhöhe, die beim Schließen von Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg anfallen (Debus/Knill/Tosun 2012) – die Kirchenaustrittsgebühren umso niedriger ausfallen, je stärker gesellschaftspolitisch progressiv und kirchenpolitisch säkular ausgerichtete Parteien in einem Gemeinde- oder Stadtparlament vertreten sind (Hypothese 1). Aufgrund des prononcierten politischen Einflusses insbesondere im Rahmen der tagespolitischen Agendasetzung, der den Bürgermeistern und Oberbürgermeistern in der baden-württembergischen Kommunalverfassung gewährt wird, erwarten wir zudem, dass auch die Parteizugehörigkeit eines Gemeinde- oder Stadtoberhauptes einen analogen Effekt auf die Höhe der Gebühr, die bei einem Kirchenaustritt fällig wird, haben sollte (Hypothese 2).

Aufgrund der zentralen Rolle, welche die Kirchen für die Organisation des Gemeinwesens in der Bundesrepublik spielen, ergibt sich eine weitere theoretische Erwartung. So erfüllen die Kirchen wichtige Aufgaben und stellen Infrastruktur zur Verfügung, wie beispielsweise im Bereich der konfessionellen Kindergärten und Schulen. Die Möglichkeit zur Bereitstellung dieser Infrastruktur hängt maßgeblich von der finanziellen Situation der Kirchen ab, die wiederum in erster Linie durch die Kirchensteuereinnahmen bestimmt ist. Hierbei ist gerade im Bereich der Kindertageseinrichtungen anzumerken, dass im Jahr 2010 64 Prozent der Kinder Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft besuchten, wobei ein Großteil von Kirchen sowie deren Wohlfahrts- und Jugendverbände getragen wird (Statistisches Bundesamt 2012, S. 6). In Gemeinden, die von einem starken Rückgang der Kirchenmitglieder betroffen sind, besteht somit ein höheres Risiko, dass in Folge des verringerten Kirchensteueraufkommens auch die (karitative) Infrastruktur der Kirchen abgebaut werden könnte. Um die Kosten eines solchen Rückbaus in der (karitativen) Infrastruktur entgegen zu wirken, könnte eine rational handelnde Gemeinde geneigt sein, die Verwaltungsgebühren für einen Kirchenaustritt höher zu definieren, als dies der Kompensation des tatsächlichen Verwaltungsaufwands entspräche. Entsprechend erwarten wir, dass in Gemeinden, in denen ein starker Rückgang der Kirchenmitgliedschaften zu verzeichnen ist, die involvierten Entscheidungsträger unabhängig von ihrer parteipolitischen Orientierung dazu neigen, die Gebühren für Kirchenaustritte zu erhöhen, um die Wahrnehmung von Infrastrukturfunktionen durch die Kirchen weiterhin zu gewährleisten (Hypothese 3).

Die oben beschriebene Logik sollte insbesondere dann greifen, wenn die Kirchen in der jeweiligen Gemeinde überhaupt eine entsprechende Infrastruktur zur Realisierung

wohlfahrtstaatlicher Politiken zur Verfügung stellen. Hierfür ist der Anteil von Kindergärten in kirchlicher Trägerschaft an allen Kindergärten in den jeweiligen Gemeinden ein wichtiger Indikator, der angibt, in welchem Maße die Kommunen für die Erfüllung wichtiger Aufgaben auf kirchliches Engagement angewiesen sind. Tatsächlich haben die Kirchen in diesem Bereich eine teilweise monopolartige Stellung und sind somit zentral für die Funktionsfähigkeit des wohlfahrtstaatlichen Regimes (vgl. *Breyer* 2008). Daher erwarten wir, dass ein höherer Anteil an Kindergärten in kirchlicher Trägerschaft auch zu höheren Kirchengabengebühren führt (Hypothese 4).

Allerdings spricht einiges dafür, dass nicht der Anteil an Kindergärten in kirchlicher Trägerschaft *per se* höhere Kirchengabengebühren nach sich zieht. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Bedeutung der Kirchen für die Betreuungsinfrastruktur in Kombination mit der Entwicklung der Kirchengabengebühren in diesem Zusammenhang entscheidend ist. So erwarten wir, dass Kirchengabengebühren umso höher sein sollten, je größer der Anteil der Kindergärten in kirchlicher Trägerschaft ist und gleichzeitig die Zahl der Kirchengabengebühren in den Städten und Gemeinden zunimmt (Hypothese 5). Auf diese Art könnten die lokalen Entscheidungsträger den Kirchen signalisieren, dass sie den von den Kirchen erbrachten Leistungen im Bereich der Kinderbetreuung einen hohen Wert beimessen und dies durch die überdurchschnittlich hohen Kirchengabengebühren zum Ausdruck bringen. Es handelt sich somit um eine Symbolfunktion von Kirchengabengebühren. Diese Symbolfunktion ergibt sich einerseits gegenüber den Kirchen, denen die Kommune auf diese Weise eine diffuse Form von Unterstützung kund tut. Auf der anderen Seite sollen gegenüber dem einzelnen Gebührenzahler die Kosten eines individuellen Austritts für die Allgemeinheit signalisiert werden.

Nun können nicht nur Gebühren, die gesellschafts- oder moralpolitische sowie andere konfliktäre Themen betreffen, sondern auch Gebühren für andere Vorgänge ein Instrument der Exekutive darstellen, um die finanzielle Lage einer Gebietskörperschaft zu verbessern. Zwar sollten politische Akteure, die das Ziel der Wiederwahl verfolgen (*Ström/Müller* 1999), die Einführung hoher Gebühren bzw. die Erhöhung bereits bestehender Abgabensätze aufgrund des negativen Effekts auf die Wiederwahlchancen vermeiden. Dennoch können exogene Faktoren, wie eine schlechte wirtschaftliche Lage, verbunden mit hoher Arbeitslosigkeit, politische Akteure auf allen Ebenen des politischen Systems dazu zwingen, höhere Steuern und Abgaben zu verlangen (vgl. etwa *Wagschal/Wenzelburger* 2009). Im Hinblick auf die Höhe von Gebühren auf kommunaler Ebene sollte vor allem eine schlechte wirtschaftliche Lage dazu führen, dass höhere Gebühren auch im Rahmen der Bearbeitung von Kirchengabengebühren verlangt werden. Angesichts des geringen Gebührenaufkommens für Kirchengabengebühren geht es auch hier weniger um direkte Effekte, die aus einer Erhöhung kommunaler Einnahmen resultieren, sondern um die dahinter stehende politische Symbolik. So wird angesichts angespannter kommunaler Haushalte die Notwendigkeit betont, verstärkt auf Gebühren als Instrument der Haushaltskonsolidierung zurückzugreifen (*Grohs/Knill/Tosun*, in diesem Heft). Gleichzeitig wird gegenüber dem Bürger signalisiert, dass die Gemeinde durch eine entsprechende Gebührenpolitik auf eine solide Haushaltslage bzw. deren Konsolidierung bedacht ist. Unsere Erwartung ist daher, dass mit anwachsender Verschuldung einer Gemeinde die Notwendigkeit steigt, alle zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, den Haushalt wieder ins Gleichgewicht zu bekommen, und die Gemeinden somit auch die Gebühren für die Bearbeitung von Kirchengabengebühren erhöhen (Hypothese 6).

### 3.2 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und politische Kultur

Ergebnisse von Studien zur politischen Kultur in den Regionen Deutschlands zeigen, dass sowohl eher kurzfristig orientierte Faktoren wie Wertepräferenzen und Wahlverhalten der Bevölkerung sowie Muster des Parteienwettbewerbs als auch das Bestehen einer langfristig wirkenden „politischen Deutungskultur“ nicht nur zwischen den – zum Teil nach dem Zweiten Weltkrieg künstlich geschaffenen – Bundesländern, sondern auch zwischen den Regionen innerhalb der Länder variieren (vgl. etwa *Oberndörfer/Schmitt* 1991; *Rohe* 1992, 1996; *Pickel/Pickel* 2006, S. 123-128; *Wehling* 2006; *Magin/Freitag/Vatter* 2009; *Müller* 2009; *Bräuninger/Debus* 2012; *van Deth/Tausendpfund* 2013).

Mit Blick auf gesellschaftspolitische Fragestellungen wie die Akzeptanz gleichgeschlechtlicher Partnerschaften oder auch das Abwenden von der Institution Kirche sollte insbesondere das Umfeld wie etwa der Grad der Ruralität oder der Kirchengebundenheit der Bevölkerung prägend sein (vgl. auch *Jäckle/Wenzelburger* 2011). Dementsprechend erwarten wir, dass sowohl in eher ländlich als auch in überdurchschnittlich religiös geprägten Regionen die gewählten Repräsentanten einer Gemeinde aufgrund der hohen Akzeptanz der Kirche die Präferenzen der Bevölkerung umsetzen und daher höhere Gebühren (und damit eine höhere Hürde) für Kirchenaustritte etablieren (Hypothese 7). Diese Erwartung kann auch damit begründet werden, dass Mitglieder der Verwaltung einer stärker urbanisierten und weniger religiös geprägten Kommune – auch aufgrund ihrer eigenen Sozialisierung – eine schwächere normative Bindung an eine Kirche aufweisen und somit niedrigere Gebühren und damit kleinere Hürden für den Verwaltungsakt des Kirchenaustritts präferieren. Komplementär ist davon auszugehen, dass administrative Akteure in ländlichen und stärker religiös geprägten Kommunen in stärkerem Maße daran interessiert sind, mittels höheren Gebühren ein klares Symbol gegen Kirchenaustritte zu setzen. Auch ist zu erwarten, dass sich die entscheidenden Akteure in Politik und Verwaltung an der politischen Kultur in den Regionen orientieren und ihre Position im Vergleich zur offiziellen Parteilinie je nach Region konservativer oder moderater sein wird, um den Wählern entsprechende „ideologische Signale“ (*Pappi/Shikano* 2004) zu senden und somit ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen.

## 4. Daten und Methoden

Um die abgeleiteten Hypothesen zu überprüfen, bedarf es einer Reihe von Daten, die zum Teil bislang nicht erhoben wurden und die – in einem zweiten Schritt – in einen gemeinsamen Datensatz überführt werden müssen. Zunächst müssen Informationen für die Kommunen in Baden-Württemberg dahingehend ermittelt werden, wie hoch die jeweilige Gebühr ist die beim Erklären des Kirchenaustritts auf dem Standesamt entrichtet werden muss. Da diese Information wie auch andere unabhängige Variablen nicht für alle 1101 politisch selbstständigen Städte und Gemeinden zu identifizieren sind, haben wir uns auf die 91 großen Kreisstädte<sup>3</sup> und die neun kreisfreien Städte Baden-Württembergs sowie auf das Niveau der Gebühr zu einem Zeitpunkt beschränkt.<sup>4</sup> Die jeweilige Höhe der Gebühren wurde der Webseite <http://www.kirchenaustritt.de/bw/tabelle.htm> entnommen, die eine Zusammenstellung der Regelungen und einen „Leitfaden“ zur besten Vorgehensweise bei einem Kirchenaustritt in Deutschland (aber auch in Österreich und der Schweiz) umfasst; der Zugriff auf die Daten erfolgte im Mai 2012.<sup>5</sup>

Die unabhängigen Variablen entstammen maßgeblich Bereitstellungen von Daten seitens des Statistischen Landesamtes Baden-Württembergs einerseits und dem auf [www.regionalstatistik.de](http://www.regionalstatistik.de) abrufbaren Datenangebot andererseits. Während Informationen zur Bevölkerungsdichte und den Gesamtschulden pro Kopf auf Ebene der großen Kreisstädte bzw. kreisfreien Städte vorliegen (vgl. auch *Shikano* 2012), müssen wir als Näherungsindikator für die Urbanität einer untersuchten Kommune den Anteil der Beschäftigten im primären Sektor im entsprechenden Landkreis, dem die große Kreisstadt angehört, heranziehen. Dies betrifft auch den Anteil der Kindergärten, die in der Trägerschaft von evangelischer und römisch-katholischer Kirche stehen und der uns als Indikator für die Relevanz der Kirchen für das Funktionieren der lokalen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen dient, die Bevölkerungsdichte sowie den Anteil der Beschäftigten im primären Sektor.<sup>6</sup>

Die parteipolitische Zusammensetzung des Stadtparlaments nach den Kommunalwahlen vom 7. Juni 2009 sowie die Parteizugehörigkeit des Oberbürgermeisters wurden den Internetauftritten der Städte entnommen. Auf der Grundlage von Inhaltsanalysen der zwischen 1992 und 2011 verfassten Landtagswahlprogramme können Sozialdemokraten, Freidemokraten, Bündnis 90/Die Grünen sowie die Linke als politische Akteure mit gesellschaftspolitisch progressiven Positionen bestimmt werden (vgl. *Bräuninger/Debus* 2008, 2012), so dass die Zugehörigkeit eines Oberbürgermeisters zu einer dieser Parteien bzw. der aufsummierte Mandatsanteil dieser vier Parteien als erklärende Variablen für die Stärke gesellschaftspolitisch-progressiver bzw. säkularer Parteien in die Analyse eingeht.

Komplizierter ist die Identifikation von Daten, die sowohl den Grad der Religiosität auf kommunaler Ebene als auch einen Indikator für politische Steuerung widerspiegeln. Informationen zur konfessionellen Zusammensetzung der Bevölkerung je Land- und Stadtkreis auf der Grundlage von Daten des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg reichen nur bis Dezember 1995 (vgl. *Statistisches Landesamt Baden-Württemberg* 1997). Eine Möglichkeit zur Generierung aktuellerer Daten bieten die Umfragen im Rahmen des „Forsa-Bus“, die wöchentlich durchgeführt werden. Dadurch ergibt sich eine hohe Fallzahl, die es zulässt, Analysen auch auf Landkreisebene durchzuführen. Wir verwenden hier die Daten des Forsa-Bus 2009 (ZA-Nr. 5049), um den Anteil der Befragten pro Landkreis und kreisfreier Stadt zu ermitteln, die „jeden“ oder „fast jeden“ Sonntag den Gottesdienst besuchen.<sup>7</sup> Um einen etwaig bestehenden Zusammenhang zwischen dem Rückgang der Kirchenmitglieder und einem die Kirchen protegierenden Reagieren der politischen Entscheidungsträger auf lokaler Ebene zu überprüfen, messen wir den Rückgang des Kirchenmitgliederanteils in einer großen Kreisstadt oder einer kreisfreien Stadt über einen längeren Zeitraum. Dieser ist durch die Verfügbarkeit entsprechender Daten determiniert. Während Informationen zum Anteil der Mitglieder der evangelischen und römisch-katholischen Kirche aufgrund der Volkszählung 1987 vorliegen (und vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt wurden), liegen vergleichbare Daten für den Zeitraum danach nur aus dem Jahr 2001 vor. Diese wurden im Rahmen des Projekts „Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen – Eine Analyse des Wählerverhaltens auf Landesebene unter besonderer Berücksichtigung der Bundespolitik“ (Primärforscher: Oscar W. Gabriel, Everhard Holtmann und Wolfgang Jagodzinski; vgl. *Völkl* u.a. 2008) erhoben. Der aus diesem Projekt entstandene Datensatz wurde dankenswerterweise über das Archiv der GESIS verfügbar gemacht. Tabelle 2 gibt eine Übersicht zu den Ausprägungen der abhängigen und unabhängigen Variablen sowie dem erwarteten Effekt der jeweils theoretisch hergeleiteten erklärenden Komponenten.

Tabelle 2: Ausprägungen der abhängigen und unabhängigen Variablen

Variable	N	Mittelwert	Standardabweichung	Minimum	Maximum	Erwarteter Effekt
<i>Abhängige Variable</i>						
Gebühren bei Kirchenaustritt	100	27,39	8,46	12,20	50	
<i>Unabhängige Variablen</i>						
<i>Gesellschaftspolitische Positionen politischer Akteure</i>						
Sitzanteil gesellschaftspolitisch progressiver Parteien im Gemeindeparlament (%)	100	5,78	16,05	0,04	64,58	-
Progressiver Oberbürgermeister	100	0,29	0,46	0	1	-
<i>Politische Kultur</i>						
Anteil der häufigen Kirchgänger im Landkreis in % (2009)	100	15,66	0,02	9,52	22,98	+
Anteil der Beschäftigten im primären Sektor im Landkreis in % (2009)	100	2,01	1,01	0,23	4,54	+
Bevölkerungsdichte im Landkreis (2009)	100	467,28	427,71	102	2893,99	-
<i>Problemdruck und politische Steuerung</i>						
Rückgang des Kirchenmitgliederanteils auf Landkreisebene zwischen 1987 und 2001 (%)	100	16,72	2,10	12,40	21,40	+
Anteil kirchlicher Kindergärten im Landkreis in % (2010)	100	44,21	15,14	14,60	83,18	+
Verschuldung pro Kopf auf Gemeindeebene in € (2009)	100	1036,42	524,54	0	2401	+

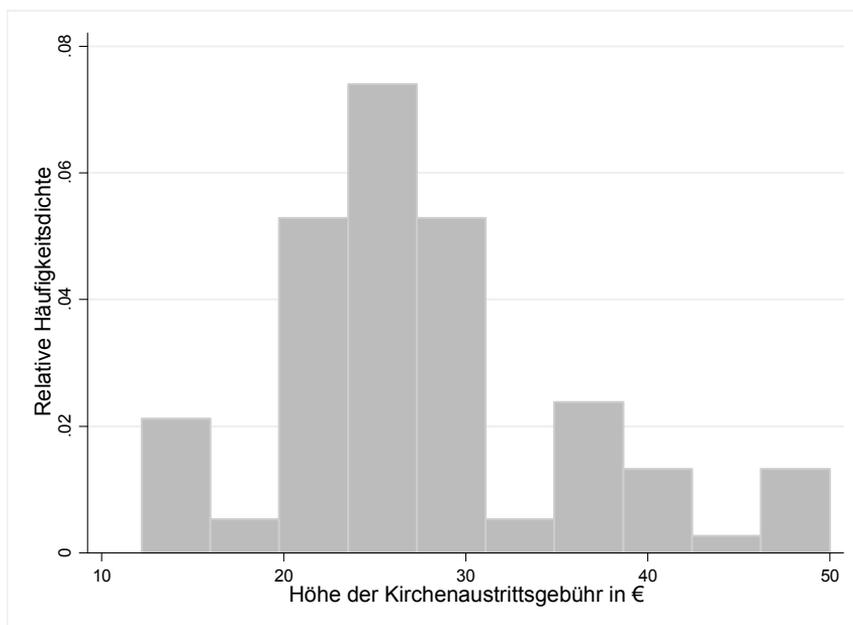
Quelle: [www.statistik.baden-wuerttemberg.de](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de), [www.regionalstatistik.de](http://www.regionalstatistik.de), Daten des Forsa-Bus von 2009 (ZA-Nr. 5049) sowie eigene Erhebungen.

Die hier angewandte Methode zur Bestimmung der ausschlaggebenden Faktoren für die bei einem Kirchenaustritt in den baden-württembergischen großen Kreisstädten und kreisfreien Städten anfallenden Gebühren ist eine Tobit-Regression, da die Gebühren nach „unten“ begrenzt sind und nicht unter den Betrag von 0 € fallen können.

## 5. Empirische Analyse

Welche der als zentral erachteten erklärenden Variablen beeinflussen die Unterschiede in den Kirchenaustrittsgebühreenniveaus zwischen den großen Kreisstädten und kreisfreien Städten Baden-Württembergs? Um diese Frage zu beantworten, nehmen wir eine multivariate, für die jeweils theoretisch einbezogenen Faktoren wechselseitig kontrollierende Tobit-Regressionsanalyse vor. Abbildung 1 macht zunächst deutlich, auf welcher Spannweite sich die für einen Kirchenaustritt seitens der Verwaltungen großen Kreisstädte und kreisfreien Städte Baden-Württembergs verlangten Gebühren verteilen. Die Mehrheit der untersuchten Kommunen verlangt moderat hohe Gebühren, die sich in einem Bereich zwischen 20 und 30 Euro bewegen. Dennoch gibt es einige Fälle, in denen sich die Gebühr unterhalb eines Betrags von 20 Euro auf der einen Seite und auf bis zu 50 Euro auf der anderen Seite bewegt.<sup>8</sup>

*Abbildung 2:* Relative Häufigkeitsverteilung der Gebührensätze für einen Kirchenaustritt in baden-württembergischen großen Kreisstädten und kreisfreien Städten



Obwohl die Höhe von Gebühren den Prinzipien der Kostendeckung und Äquivalenz entsprechen und damit eine geringe Varianz aufweisen sollte, unterscheiden sich die empirisch vorgefundenen Gebührensätze teilweise erheblich. Die in Tabelle 3 wiedergegebenen Ergebnisse der Tobit-Regressionsanalyse geben Aufschluss darüber, welche Faktoren ausschlaggebend für die Höhe der verlangten Gebühr sind. Auf der Grundlage dieser Resultate ergibt sich eine Untermauerung für eine Reihe der im theoretischen Abschnitt dieses Beitrags hergeleiteten Hypothesen. So steigt in statistisch signifikanter Weise die Höhe der Kirchenaustrittsgebühr umso stärker an, je höher die Pro-Kopf-Verschuldung einer Stadt ist. Offenbar nutzen die Kommunen die von ihnen erhobenen Gebühren als Finanzierungs- und Einnahmequelle, und insbesondere umso mehr, je prekärer ihre Haushaltslage ist.

Auch die lokale politische Kultur scheint einen Einfluss auf die festgesetzten Gebühren für den Kirchenaustritt zu haben. So ist das Niveau der Kirchenaustrittsgebühr nicht nur umso höher, je ländlicher bzw. je weniger urban das Umfeld einer großen Kreisstadt ist, sondern auch, wenn der Anteil der Bevölkerung ansteigt, die häufig den Gottesdienst besuchen. Offenbar beeinflussen politisch-kulturelle Kontexte die Entscheidungsfindung in Politik und Verwaltung auf lokaler Ebene, so dass die Interessen der Kirchen bei deren steigender Integration auf gesellschaftlicher Ebene stärker berücksichtigt und – konkret im hier untersuchten Fall – die Gebühren für einen Kirchenaustritt heraufgesetzt werden.

Des Weiteren stützen unsere Regressionsergebnisse zumindest partiell die aus der Parteiendifferenzthese abgeleiteten Erwartungen: Der auf Basis der Daten geschätzte Koeffizient der Variable, die den Sitzanteil der gesellschaftspolitisch progressiven Parteien im Stadtparlament wiedergibt, hat den erwarteten negativen Effekt, der zudem signifikant

verschieden von Null ist. Je höher somit der aufsummierte Anteil der Sitze für Sozialdemokraten, Liberale, Grüne und Linke ist, desto niedriger sind tendenziell die Kirchaustrittsgebühren.<sup>9</sup> Hingegen spielt die Zugehörigkeit des Oberbürgermeisters zu SPD, FDP, Grünen oder der Linken für die Höhe der veranschlagten Kirchaustrittsgebühr keine Rolle. Dieses Ergebnis stimmt mit Analysen überein, die parteipolitische Effekte auf die Höhe der für die Schließung gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg verlangten Gebühren feststellen konnten (vgl. *Debus/Knill/Tosun* 2012).

*Tabelle 3:* Determinanten der Höhe der Kirchaustrittsgebühren auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg (Ergebnisse einer Tobit-Regressionsanalyse)

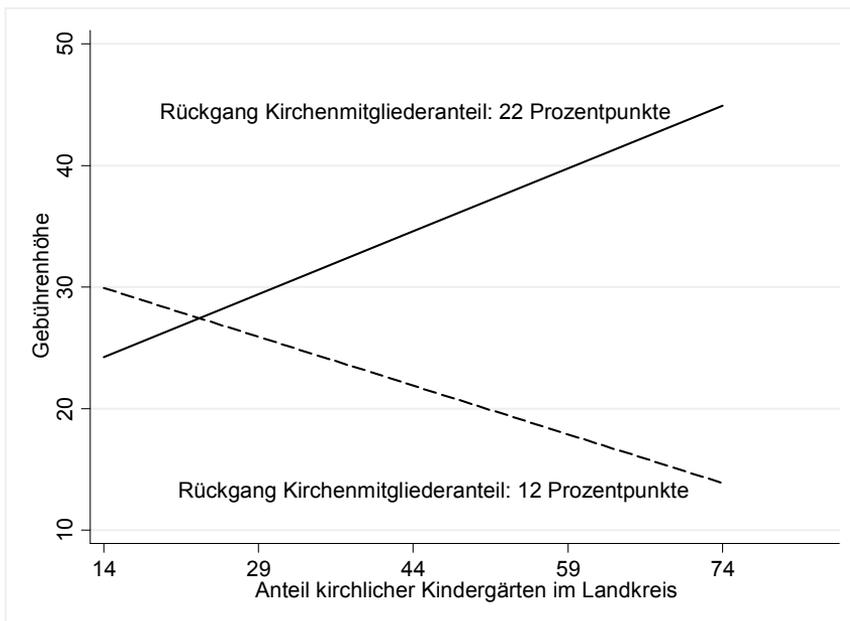
	<b>Modell 1</b>
<i>Gesellschaftspolitische Positionen politischer Akteure</i>	
Sitzanteil gesellschaftspolitisch progressiver Parteien im Gemeindeparlament (%)	-0,17* (0,08)
Progressiver Oberbürgermeister	-0,39 (1,55)
<i>Politische Kultur</i>	
Anteil der häufigen Kirchgänger im Landkreis in % (2009)	0,87** (0,27)
Anteil der Beschäftigten im primären Sektor im Landkreis in % (2009)	1,40 (1,08)
Bevölkerungsdichte im Landkreis (2009)	0,01* (0,00)
<i>Problemdruck und politische Regulierungsfunktion</i>	
Rückgang des Kirchenmitgliederanteils auf Landkreisebene zwischen 1987 und 2001 (%)	-1,43 (1,17)
Anteil kirchlicher Kindergärten im Landkreis in % (2010)	-1,00* (0,41)
Rückgang des Kirchenmitgliederanteils X Anteil kirchlicher Kindergärten	0,06* (0,03)
Verschuldung pro Kopf auf Gemeindeebene in € (2009)	0,01* (0,00)
Konstante	27,35 (17,96)
sigma	7,55** (0,72)
N	100
pseudo R <sup>2</sup>	0,031
AIC	710,04

Anmerkungen: Nach Landkreisen geclusterte Standardfehler in Klammern. Signifikanzniveaus: + =  $p < 0,1$ ; \* =  $p < 0,05$ ; \*\* =  $p < 0,01$

Unterstützen die Ergebnisse auch unsere Vermutung, dass die für den Kirchaustritt anfallenden Gebühren dann steigen, wenn die Kirchen eine bedeutende Rolle für die lokalen wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme spielen? Auf den ersten Blick zeigt sich hierfür keine Evidenz, denn von der Variable, die den Anteil der kirchlich geführten Kindergärten wiedergibt, geht ein negativer Effekt aus: Mit einer zunehmenden Relevanz der Kirchen für die lokale Kinderbetreuung würde demnach die Kirchaustrittsgebühr sinken. Entscheidend ist für unsere Hypothese aber der Interaktionseffekt, der sich aus einer Kombination der letztgenannten Variable mit dem Rückgang der Kirchenmitglieder zwischen 1987 und 2001 ergibt. Dieser hat den erwarteten und statistisch signifikant positiven Effekt auf die Höhe der Kirchaustrittsgebühren: Je höher der Anteil der kirchlich geleiteten Kindergärten ist und je größer der Rückgang der Kirchenmitglieder in den

Landkreisen, zu denen die entsprechende große Kreisstadt gehört, zwischen 1987 und 2001 war, desto höher sind die Gebühren, die ein Bürger zu zahlen hat, wenn er aus der evangelischen oder römisch-katholischen Kirche austreten will. Dies zeigen auch die marginalen Effekte, die in Abbildung 3 grafisch dargestellt sind. Wenn etwa der Anteil der von den Kirchen geleiteten Kindergärten bei 74% liegt und der Anteil der Kirchenmitglieder auf lokaler Ebene zwischen 1987 und 2001 um 22 Prozentpunkte zurückgegangen ist, dann liegt der erwartete Gebührensatz für den Kirchenaustritt bei rund 45 € und ist damit überdurchschnittlich hoch. Ist der Anteil der Kirchenmitglieder hingegen nur um 12 Prozentpunkte zurückgegangen, dann fällt – trotz anwachsender Bedeutung der Kirchen für die lokale Kinderbetreuung – das Niveau der Kirchenaustrittsgebühr niedriger aus. Offenbar versuchen die lokalen Gebietskörperschaften, die Hürde für den Kirchenaustritt – und sei es auch nur symbolisch – höher zu setzen, wenn die Kirchen aufgrund ihres wohlfahrts- und sozialpolitischen Wirkens eine bedeutende Rolle einnehmen *und* gleichzeitig die evangelische wie auch die römisch-katholische Kirche unter einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Kirchenaustritten in den vergangenen Jahren zu leiden hatten.

*Abbildung 3:* Marginaler Effekt des Rückgangs des Kirchenmitgliederanteils in Abhängigkeit des Anteils kirchlicher Kindergärten auf die Kirchenaustrittsgebührenhöhe



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der in Tabelle 3 präsentierten Analyseergebnisse

Zusammenfassend gibt es somit empirische Evidenz dafür, dass die Höhe von Gebühren, die ein gesellschafts- wie moralpolitisch umstrittenes Thema wie die Beziehung von Kirche und Religion auf der einen und dem Staat auf der anderen Seite betreffen, von parteipolitischen, politisch-kulturellen Faktoren, der ökonomischen Lage einer Gemeinde und von der Kirchenbindung der betroffenen Bevölkerung beeinflusst wird. Zudem spielt die

Bedeutung der beiden großen Kirchen für die lokale wohlfahrtsstaatliche „Versorgung“ – hier operationalisiert über die Relevanz der Kirchen für die Betreuung von Kindern – auf Kreisebene eine bedeutende Rolle. Dieser offenbar politisch steuernde Aspekt sollte eigentlich bei einem an Äquivalenz und Kostendeckung orientierten Gebührensatz, der für die Bearbeitung eines Bürgeranliegens anfällt, nicht entstehen.

## 6. Schlussbetrachtung und Fazit

Wir haben uns in diesem Beitrag mit der Frage beschäftigt, wie die Varianz in der Höhe der Kirchenaustrittsgebühr auf Gemeindeebene in Baden-Württemberg erklärt werden kann. Die Ergebnisse der empirischen Analyse haben gezeigt, dass neben der parteipolitischen Zusammensetzung der lokalen Legislative und dem Grad der Kirchenbindung der örtlichen Bevölkerung auch der finanzielle Problemdruck, dem sich eine Gemeinde gegenüber sieht, eine große Erklärungskraft für die Höhe der bei einem Kirchenaustritt in Baden-Württemberg anfallenden Gebühr besitzen. Hinzu kommt die Bedeutung der Kirchen für die lokalen sozialen Sicherungssysteme in Kombination mit dem Anteil der Kirchenaustritte in den letzten Jahren: Je höher der Rückgang des Kirchenmitgliederanteils war und je zentraler die Rolle der Kirchen für die wohlfahrtsstaatliche Infrastruktur in den großen Kreisstädten und kreisfreien Städten Baden-Württembergs ist, umso höher fallen auch die von der entsprechenden Gemeinde erhobenen Kirchenaustrittsgebühren aus. Dieses Ergebnis legt die Schlussfolgerung nahe, dass manche Gemeinden Baden-Württembergs offenbar versuchen, durch symbolisch höher gesetzte Gebühren weitere Kirchenaustritte zu erschweren, wenn die Kirchen für die Funktion der lokalen sozialstaatlichen Struktur eine wichtige Rolle einnehmen und gleichzeitig eine schwindende Mitgliederzahl aufweisen.

Unseres Erachtens ist die Aufdeckung dieses letztgenannten Zusammenhangs das interessanteste Ergebnis der vorliegenden Untersuchung. Nun böte sich an, den zugrundeliegenden Kausalmechanismus mittels weiterer Analysen – etwa in Form von qualitativen Untersuchungen auf der Basis von Interviews mit lokalen Entscheidungsträgern oder der Ermittlung der *Veränderungen* in den Kirchenaustrittsgebührensätzen im Zeitverlauf – besser und tiefgreifender zu erklären. In diesem Zusammenhang erscheint die Rolle der Kirchen für die Bereitstellung von komplementärer Infrastruktur im Bereich des Wohlfahrtsstaates – wie etwa im Bereich der Kinder- und Seniorenbetreuung – besonders interessant und relevant zu sein. Insgesamt betrachtet scheint vor allem im Falle gesellschafts- und moralpolitisch umstrittener Issues ein Spielraum der lokalen Exekutiven zu bestehen, Gebührensätze trotz der Vorgabe, diese kostendeckend und äquivalent zu gestalten, zu variieren und – sei es auch aus symbolischen Gründen – niedriger oder höher anzusetzen, als sie eigentlich gelagert sein sollten. Dies stellt aus unserer Sicht einen Anreiz dar, sich aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive intensiver mit dem Thema der Politisierung und steuernden Wirkung von Gebühren, die auf der gesamten Bandbreite von Politikbereichen anfallen, auseinanderzusetzen.

## Anmerkungen

- 1 Wir bedanken uns bei Susumu Shikano für die Bereitstellung der Daten zum Schuldenstand und Konfessionsanteil auf Gemeindeebene sowie bei Alexander Dietrich für die Unterstützung bei der Datenerhebung.
- 2 In Berlin und Brandenburg wird sogar überhaupt keine Gebühr erhoben; in beiden Bundesländern kann der Austritt aus einer Kirche gebührenfrei vor dem Amtsgericht erklärt werden.
- 3 Für die Große Kreisstadt Eislings/Fils liegen die Daten für die abhängige Variable leider nicht vor.
- 4 Generell wäre es wünschenswert, die Veränderungen in den Gebührenhöhen im Zeitverlauf und deren Bestimmungsfaktoren zu untersuchen. Diese Daten liegen jedoch momentan nicht vor und müssten im Rahmen eines breiter angelegten Projekts durch Nachfragen bei den Verwaltungen aller baden-württembergischen Gemeinden erhoben werden.
- 5 Die auf dieser Webseite enthaltenen Informationen bezüglich der Höhe der Kirchenaustrittsgebühren wurden stichprobenartig für ausgewählte große Kreisstädte überprüft. Der Abgleich ergab keine Diskrepanzen, so dass wir die Angaben von [www.kirchenaustritt.de](http://www.kirchenaustritt.de) zur Ermittlung der Kirchenaustrittsgebührenhöhe heranziehen.
- 6 Die Vorgehensweise des Heranziehens von Daten, die auf Landkreisebene erhoben wurden, obwohl die abhängige Variable auf Ebene der Gemeinden gemessen wird, ist aufgrund der Fehlschlussgefahr natürlich problematisch. Jedoch waren keine besseren – im Sinne von auf Gemeindeebene disaggregierten – Daten sowohl für sozioökonomische als auch für gesellschaftspolitische Indikatoren wie Kirchenmitgliedschaft und Kirchgangshäufigkeit weder von den statistischen Ämtern noch von Seiten der Kirchen auch auf Anfrage zu erhalten.
- 7 Der Datensatz des Forsa-Bus 2009 wurde dankenswerterweise über das Archiv der GESIS verfügbar gemacht.
- 8 Interessant ist in diesem Zusammenhang die Beobachtung, dass manche Gemeinden und (kreisfreie) Städte verringerte Gebührensätze für bestimmte Personengruppen (z.B. Personen ohne Einkommen, Familien, Kinder und Jugendliche) haben. So wird beispielsweise in Freiburg Arbeitslosen und Geringverdienern die Gebühr gegen Nachweis ganz erlassen. Das Vorhandensein von verringerten Gebührensätzen in manchen Gemeinden und (kreisfreien) Städte entspricht einer zusätzlichen Form der Varianz, deren Untersuchung den Rahmen dieser Arbeit jedoch sprengen würde.
- 9 Ein ähnliches Ergebnis wird erzielt, wenn anstelle der Sitzanteile für gesellschaftspolitisch progressive Parteien im Parlament eine Variable in die Analyse eingebaut wird, die zwischen Gemeindeparlamenten ohne und mit einer absoluten Mandatsmehrheit für SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und der Linken differenziert: Unter Kontrolle aller anderen erklärenden Komponenten fallen die Kirchenaustrittsgebühren signifikant niedriger aus, wenn es eine absolute Mehrheit im Gemeindeparlament für gesellschaftspolitisch progressive Parteien gibt.

## Literatur

- Beck, Ulrich*, 1983: Jenseits von Stand und Klasse? Soziale Ungleichheit, gesellschaftliche Individualisierungstendenzen und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Identitäten, in: *Kreckel, Reinhard* (Hrsg.), *Soziale Ungleichheiten*, Göttingen: Schwartz, S. 35-74.
- Birkelbach, Klaus*, 1999: Die Entscheidung zum Kirchenaustritt zwischen Kirchenbindung und Kirchensteuer. Eine Verlaufsdatenanalyse in einer Kohorte ehemaliger Gymnasiasten bis zum 43. Lebensjahr, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 28, 136-153.
- Braun, Dietmar*, 1999: *Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft: Eine kritische Einführung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Bräuninger, Thomas*, 2005: A partisan model of government expenditure, in: *Public Choice* 125, S. 409-429.
- Bräuninger, Thomas/Debus, Marc*, 2008: Der Einfluss von Koalitionsaussagen, programmatischen Standpunkten und der Bundespolitik auf die Regierungsbildung in den deutschen Ländern, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 49, S. 309-338.
- Bräuninger, Thomas/Debus, Marc*, 2012: *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Breyer, Friedrich*, 2008: Die Chancen der Sozialen Marktwirtschaft und die Rolle der Ökonomen, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 9, S. 125-138.
- Cusack, Thomas/Beramendi, Pablo*, 2006: Taxing work, in: *European Journal of Political Research*, 45, S. 43-73.
- Debus, Marc*, 2010: Soziale Konfliktlinien und Wahlverhalten. Eine Analyse der Determinanten der Wahlabsicht bei Bundestagswahlen von 1969 bis 2009, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 62, S. 731-749.
- Debus, Marc/Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2012: Drum zahle, wer sich ewig bindet: Eine Analyse der Gebührenhöhe für eingetragene Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 53, S. 1-28.
- Die Welt*, 13.7.2004: Parteien lehnen Abschaffung von Feiertagen ab. <http://www.welt.de/print-welt/article327227/Parteien-lehnen-Abschaffung-von-Feiertagen-ab.html>
- Die Welt* 17.5.2010: Religion in der Schule ist unverzichtbar. <http://www.sueddeutsche.de/karriere/religionsunterricht-religion-in-der-schule-ist-unverzichtbar-1.377543>
- Ennuschat, Jörg*, 2010: Kircheng Zugehörigkeit ohne Kirchenmitgliedschaft?, in: *Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht*, 55, S. 275-289.
- Göhler, Gerhard*, 2005: Symbolische Politik, symbolische Praxis. Zum Symbolverständnis in der deutschen Politikwissenschaft, in: *Stollberg-Rilling, Barbara* (Hrsg.), *Was heißt Kulturgeschichte des Politischen?* Berlin: Duncker und Humblot, S. 57-69.
- Heckel, Martin*, 1998: Religionsunterricht in Brandenburg. Zur Regelung des Religionsunterrichtes und des Faches LER. Staatskirchenrechtliche Abhandlungen Band 30, Berlin: Duncker und Humblot.
- Jäckle, Sebastian/Wenzelburger, Georg*, 2011: Religion und Religiosität als Ursache von Homonegativität – Eine Mehrebenenanalyse von 79 Staaten, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 21, S.231-263.
- Knill, Christoph/Debus, Marc/Heichel, Stephan*, 2010: Do parties matter in internationalized policy areas? The impact of political parties on environmental policy outputs in 18 OECD countries 1970-2000, *European Journal of Political Research*, 49, S. 301-336.
- Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein*, 1967: Cleavage structures, party systems and voter alignments. An introduction, in: *Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein* (Hrsg.), *Party systems and voter alignments. Cross-national perspectives*, New York, London: Free Press, S. 1-64.
- Löhning, Martin/Preisner, Mareike*, 2012: Aus Aktuellem Anlass: Zu den Folgen eines Kirchenaustritts nach den Landeskirchengesetzen, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 137, S. 118-134.
- Lösche, Peter*, 1994: Kleine Geschichte der deutschen Parteien, Stuttgart: Kohlhammer.
- Magin, Raphael/Freitag, Markus/Vatter, Adrian*, 2009: Cleavage structures and voter alignments within nations: Explaining electoral outcome in Germany's Counties, 1998 to 2005, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 3, S. 231-256.
- Müller, Jochen*, 2009: The impact of the socio-economic context on the Länder parties' policy positions, in: *German Politics* 18, S. 365-384.
- Müller, Walter*, 1998: Klassenstruktur und Parteiensystem, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 50, S. 3-46.
- Müller, Walter/Klein, Markus*, 2012: Die Klassenbasis in den Parteipräferenzen des deutschen Wählers. Erosion oder Wandel, in: *Schmitt-Beck, Rüdiger* (Hrsg.), *Wählen in Deutschland (Sonderheft 45 der Politischen Vierteljahresschrift)*, Baden-Baden: Nomos, S. 85-110
- Oberndörfer, Dieter/Schmitt, Karl*, 1991: Parteien und regionale politische Traditionen in Deutschland, Berlin: Duncker + Humblot.
- Pappi, Franz U./Shikano, Susumu*, 2002: Die politisierte Sozialstruktur als mittelfristig stabile Basis einer deutschen Normalwahl, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 54, S. 444-475.
- Pappi, Franz U./Shikano, Susumu*, 2004: Ideologische Signale in den Wahlprogrammen der deutschen Bundestagsparteien 1980 bis 2002. MZES Working Papers Nr. 76, Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Pappi, Franz U./Brandenburg, Jens*, 2010: Sozialstrukturelle Interessenlagen und Parteipräferenz in Deutschland: Stabilität und Wandel seit 1980, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 62, S. 459-483.

- Petersen, Jens*, 2010: Kirchensteuer Kompakt: Strukturierte Darstellung mit Berechnungsbeispielen, Berlin: Springer Gabler.
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert*, 2006: Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Powell, G. Bingham*, 2000: Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions. London: New Haven.
- Powell, G. Bingham*, 2004: The chain of responsiveness, in: Journal of Democracy 15, S. 91-105.
- Rohe, Karl*, 1992: Wahlen und Wählertraditionen. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rohe, Karl*, 1996: Politische Kultur: Zum Verständnis eines theoretischen Konzepts, in: *Niedermayer, Oskar/von Beyme, Klaus* (Hrsg.), Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland, Opladen: Leske und Budrich, S. 1-21.
- Schmidt, Manfred G.*, 1996: When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, in: European Journal of Political Research 30, S. 155-183.
- Schnell, Rainer/Kohler, Ulrich*, 1995: Empirische Untersuchung einer Individualisierungshypothese am Beispiel der Parteipräferenz von 1953-1992, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 47, S. 634-658.
- Shikano, Susumu*, 2012: No Money for Swabia? Regional Identity, Political Mobilization and (Ir)rationality. Unveröffentlichtes Arbeitspapier. Universität Konstanz.
- Statistisches Bundesamt*, 2012: Finanzen der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft, 2010, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg* (Hrsg.), 1997: Statistik von Baden-Württemberg, Band 518, Die Bevölkerung 1996, Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.
- Stinchcombe, Arthur L.*, 1975: Social structure and politics, in: *Greenstein, Fred I./Polsby, Nelson W.* (Hrsg.), Macropolitical theory. Handbook of Political Science 3, Reading: Addison-Wesley, S. 557-622.
- Strøm, Kaare/Müller, Wolfgang C.*, 1999: Political parties and hard choices, in: *Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare* (Hrsg.), Policy, office, or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions, Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-35.
- van Deth, Jan/Tausendpfund, Markus*, 2013: Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen, Wiesbaden: Springer VS.
- Völkl, Kerstin/Schnapp, Kai-Uwe/Holtmann, Everhard/Gabriel, Oscar W.*, 2008: Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg*, 2009: Determinanten der Haushaltskonsolidierung der Bundesländer (1992–2006), in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 3, S. 33-58.
- Wehling, Hans-Georg*, 2006: Föderalismus und politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg* (Hrsg.), Landespolitik in Deutschland: Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 87-107.

#### *Anschrift der Autoren:*

Prof. Dr. Marc Debus, Professur für Politische Wissenschaft III, Vergleichende Regierungslehre, Universität Mannheim, 68131 Mannheim  
E-Mail: marc.debus@uni-mannheim.de

Prof. Dr. Christoph Knill, Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz, Fach D 91, 78457 Konstanz  
E-Mail: c.knill@uni-konstanz.de

Dr. Jale Tosun, MZES, Universität Mannheim, 68131 Mannheim  
E-Mail: jale.tosun@mzes.uni-mannheim.de



Gisela Färber

# Auswirkungen der Finanzkrise auf die Handlungsspielräume der deutschen Verwaltung<sup>1</sup>

### Zusammenfassung

Die Finanzkrise, genauer: die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008-2010 und die nachfolgende Euro-Schulden-Krise haben erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland gehabt. Krisenbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben haben die Schuldenstände von Bund, Ländern und Gemeinden stark ansteigen lassen, wenngleich in unterschiedlichem Maße. Auch zwischen den Ländern und den auf Länderebene aggregierten Kommunen bestehen sehr große Unterschiede im Hinblick auf die kriseninduzierten Finanzierungsdefizite. Je größer allerdings die Finanzierungsdefizite in der Krise und je höher die Vorkrisenverschuldung waren, umso stärker wuchsen die Staatsschulden bis zum Haushaltsausgleich und umso geringer sind die im Jahr 2020 noch finanzierbaren Primärausgaben. Die niedrigen Zinsen der Euro-Schuldenkrise leisten indes einen erheblichen Sanierungsbeitrag für alle öffentlichen Haushalte, wenn sie denn als solche genutzt werden. Angesichts der unterschiedlich hohen Zinsen in den Euro-Ländern wird außerdem der Frage nachgegangen, ob Strukturreformen und leistungsfähige öffentliche Verwaltungen Schutz vor Spekulationen der Finanzmärkte gewähren und ob die Krise selbst günstige politische Entscheidungskonstellationen für notwendige Strukturreformen schafft. Eine weitergehende Zentralisierung von Kompetenzen auf die EU erscheint zur Krisenprävention nicht förderlich.

*Schlagnote:* Finanz- und Wirtschaftskrise, Euro-Schuldenkrise, konjunkturbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen, finanzielle Handlungsspielräume, Strukturreform als Schutzschild gegen Spekulationen der Finanzmärkte, Krise als Motor für Strukturreformen....

### Abstract

*Impacts of the Economic and Financial Crisis on the Financial Scopes of Public Administrations in Germany*

The financial and economic crisis and the continuing Euro debt crisis have had considerable impacts on the public sector budgets. Increasing expenditures and declining tax revenues provided sharply growing deficits and increasing public debt. Public debt will continue to grow due to the increase of interest payment until the budgets must be balanced in 2020 in Germany. The budgetary burdens strongly vary among the Länder and their communities providing divergent developments of the per capita disburseable expenditures. The paper also discusses whether structural reforms protect economies and public sectors against speculation of the financial markets as well the role of crisis for the decision making of structural reforms under social conflicts. Further centralization of competences to the European level should not be a helpful solution.

*Key words:* financial and economic crisis, Euro debt crisis, impacts on public budgets, public debt and long term financial scopes of Bund, Länder and communities, structural reforms as *protection against speculations of the financial markets, crisis as motor of public sector reforms.*

## 1. Einleitung

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat in Deutschland in den Jahren 2008-2010 eine Rezession ausgelöst, wie sie seit den beiden Erdölpreiskrisen nicht mehr erlebt worden war. Die Bundesregierung reagierte – im Konzert mit praktisch allen anderen Industriestaaten – mit verschiedenen Konjunkturprogrammen und Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanz- und Kreditmärkte fast lehrbuchmäßig keynesianisch auf den Einbruch des Wirtschaftswachstums.<sup>2</sup> Es gelang, die Wirtschaft zu stabilisieren, und es folgte ein starker Aufschwung im Jahr 2010 dank der stabilen Binnen- und der wieder anziehenden Exportnachfrage.

Unerwartet stabilisierte sich die Wirtschaftsentwicklung in verschiedenen Ländern Süd- und Westeuropas nicht. Vor allem ungelöste Strukturprobleme verhinderten die vollständige Wirksamkeit der nachfrageseitigen Konjunkturprogramme. Die Defizite der öffentlichen Haushalte stiegen weiter, die Defizitquoten gingen nicht zurück, weil auch die wirtschaftliche Wertschöpfung weiter schrumpfte.<sup>3</sup> Diese an und für sich schon wirtschaftspolitisch schwierige Situation wurde durch die Spekulationen gegen diese Länder an den Finanzmärkten verschärft und wuchs sich schließlich zu der bis heute nicht beendeten Euro-Schuldenkrise aus. Die gemeinsamen Rettungsmaßnahmen und -schirme zur Stabilisierung der Eurozone wurden und werden nicht nur wegen seiner Größe und Wirtschaftsstärke von Deutschland entscheidend mitfinanziert, sondern sind durchaus im deutschen Eigeninteresse, da von den wirtschaftlich weiter schrumpfenden Krisenländern erneute massive Konjunkturprobleme auch für die deutsche Wirtschaft ausgehen.

Beide Krisen haben in Deutschland in allen öffentlichen Haushalten Einnahmenausfälle und zusätzliche Ausgaben in erheblichem Umfang erfordert und damit große Finanzierungsdefizite bewirkt. Viele Gebietskörperschaften haben nachfolgend auch Konsolidierungsmaßnahmen unternommen, insbesondere auch um ihre Haushalte auf die mitten in der Krise verfassungsrechtlich verabschiedete neue „Schuldenbremse“ vorzubereiten, die im übrigen in der Euro-Schuldenkrise auch für die anderen Länder der Eurozone vereinbart wurde.<sup>4</sup> Hohe Defizite in einem Haushaltsjahr erfordern immer Einnahmenerhöhungen und/oder Ausgabenkürzungen, um die durch die zusätzliche Verschuldung steigenden Zinsausgaben finanzieren zu können. Sie sind als die dauerhaften Kosten der Krise anzusehen, da sie die budgetären Handlungsspielräume der öffentlichen Verwaltungen ausgangs der Krise einschränken. Sie werden im Folgenden mit Hilfe eines Modells berechnet, wobei auch die Frage beantwortet wird, inwieweit Bund, Länder und Gemeinden einerseits und die verschiedenen Länder und die auf Länderebene aggregierten Kommunen andererseits unterschiedliche Haushaltsfolgen zu tragen haben. Die Modellrechnung beschränkt sich allerdings auf die „ursprüngliche“ Wirtschafts- und Finanzkrise, da die nachfolgende Euro-Schuldenkrise noch nicht abgeschlossen ist und deshalb auch noch keine belastbaren Haushaltsdaten vorliegen. Es werden allerdings einige Tendenzaussagen für die Folgen dieser zweiten Krise für die deutschen öffentlichen Haushalte aufgestellt.

Zwei weitere Abschnitte des vorliegenden Beitrags widmen sich überdies den Fragen, inwieweit Strukturreformen, wie sie Deutschland im letzten Jahrzehnt unternommen hat und wie sie die Krisenländer derzeit politisch qualvoll unternehmen müssen, vor destabilisierenden Finanzmarktspekulationen schützen und ob Krisen bei allen schlimmen Folgen, die sie haben, wenigstens die Reformfähigkeit von Staaten fördern, damit ihre Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit in Zukunft, nach der Krise, besser gesichert werden können.

## 2. Dimensionen und Zusammenhänge der jüngsten Finanz-, Wirtschafts- und Euro-Schuldenkrisen

Vor Präsentation der Modellrechnungen für die öffentlichen Haushalte in Deutschland ist es erforderlich, die Dimensionen und Zusammenhänge der beiden Krisen kurz zu rekapitulieren, insb. auch um die Rolle der Regierungen und des Staatssektors für ihre Entstehung herauszuarbeiten. Denn daran bemisst sich auch der strukturelle Reformbedarf, der seinerseits wieder Folgen für die öffentlichen Haushalte hat.

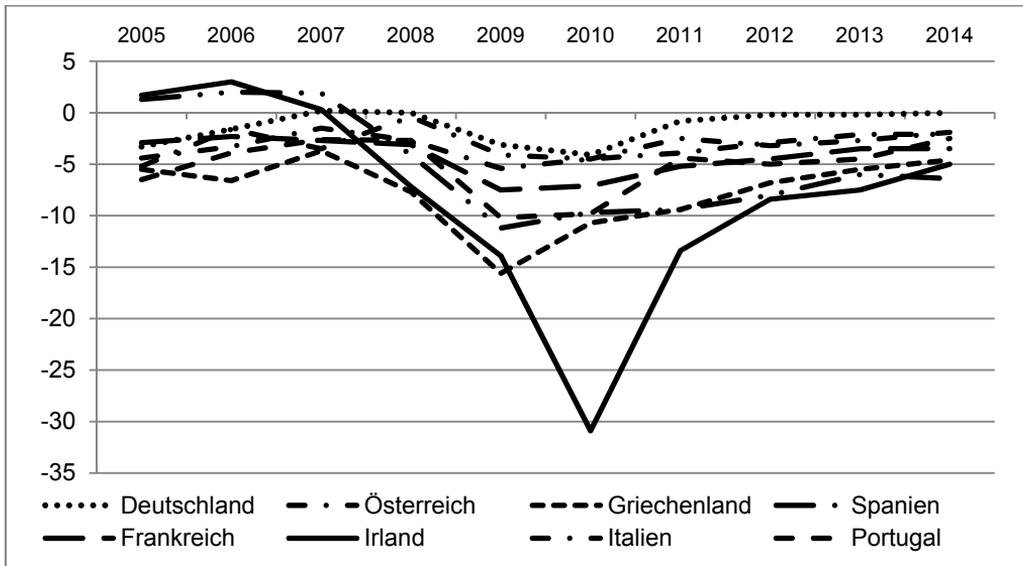
Der 15.9.2007, der Tag, an dem das Finanzhaus Lehman Brothers zusammenbrach, ist als formaler Beginn der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise anzusehen. Dahinter stehen allerdings Fehlentwicklungen auf den Kapitalmärkten, der sog. Subprime-Krise<sup>5</sup> als Folge einer auch politisch gewollten Immobilienblase in den USA, in der die Banken mit der Verbriefung von Hypothekendarlehen ihre Risikoselektionsaufgabe auf weitere Spekulanten „ausgelagert“ und sich so neue, für sie weitgehend risikolos aussehende Kreditmöglichkeiten beschafft hatten. Der Hintergrund der Krise ist aber durchaus ein politischer, denn

- alle Regierungen hatten seit Mitte/Ende der 90er Jahre ihre Finanzmärkte dereguliert und somit die rechtlichen Voraussetzungen für die Schaffung dieser neuen Finanzprodukte geschaffen<sup>6</sup>;
- die amerikanische Notenbank hatte seit langer Zeit mit einer Politik extrem niedriger Zinsen das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung gefördert<sup>7</sup> (und damit sogar die Entschuldung des amerikanischen Staatshaushalts unter Präsident Clinton unterstützt); nach Einführung des Euro musste die EZB dieser Zinspolitik folgen, wenn sie nicht europäische Exporte durch einen zu hohen Wechselkurs behindern wollte; die dann auch in Europa zumindest real säkular niedrigen Zinsen in den Ländern mit höheren Inflationsraten forcierten dann wieder Immobilienblasen (u.a. Großbritannien mit einer eigenständigen, aber ähnlichen Geldpolitik, Spanien, ...);
- die Rating-Agenturen, denen mit der Deregulierung eine wichtigere Rolle bei der Risikobeurteilung von Unternehmen und insb. auch Banken und Bankprodukten zuge wachsen war, hatten schlicht versagt.<sup>8</sup>

Die Bankenkrise weitete sich schnell zur Konjunkturkrise aus, auch weil die Banken einander nicht mehr trauten und den Unternehmen keine Kredite mehr gaben. Die nationalen Regierungen, denen abrupt die Steuereinnahmen wegbrachen, reagierten weltweit und unmittelbar mit Bankenrettungen, Stützung der Liquiditätssicherung und erweiterter Einlagensicherung, Konjunkturprogrammen in Form von schuldenfinanzierter zusätzlicher Nachfrage. Deutschland nutzte zudem das Kurzarbeitergeld und eine erweiterte Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen, wenn Unternehmen bei Auftragsmangel ihre Belegschaften nicht entließen; die Unternehmen nahmen das Programm angesichts des schon zuvor beklagten Facharbeitermangels sehr gut an, so dass sich der Beschäftigungsabbau in Grenzen hielt.

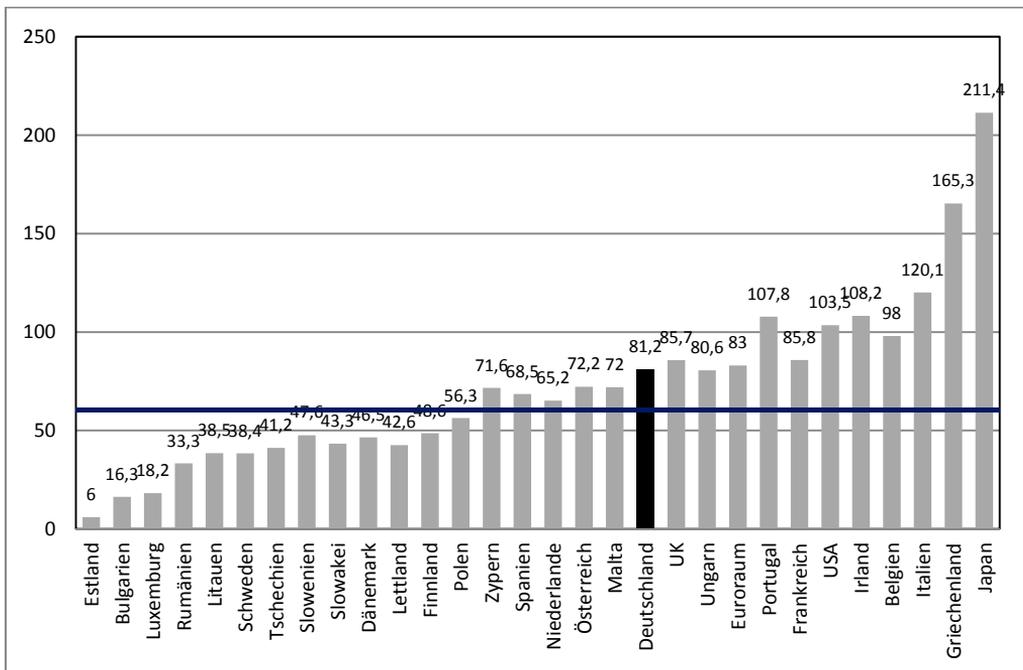
Als Folge der wegbrechenden Steuereinnahmen und zusätzlichen Staatsausgaben war ein weltweiter Anstieg der Defizit- und Staatsschuldenquoten zu beobachten (vgl. Abb.1). Die Defizitgrenze des Maastricht-Vertrags wurde mehr als deutlich überschritten. Der irische Staat nahm für die Rettung seiner Banken im Jahr 2010 eine Neuverschuldung in Höhe von fast einem Drittel des Bruttoinlandsprodukts auf. Griechenland und Großbritannien erreichten 2009 eine Defizitquote von mehr als 12% des BIP, Portugal 2010 fast 10%.

Abb. 1: Defizitquoten ausgewählter Staaten als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise



Quelle: BMF; EU-Kommission

Abb. 2: Staatsschuldenquoten ausgewählter Staaten Ende 2011



Quelle: EU-Kommission

Die Schuldenstandsquoten hatten Ende 2011 als Folge der hohen Kreditaufnahmen ebenfalls Rekordwerte erreicht (vgl. Abb. 2). Deutschland, das in seiner Wirtschaftskrise und

nach Steuerreformen zu Beginn des Jahrzehnts die 60%-Marke überschritten hatte, hatte seine Staatsschulden auf mehr als 80% des BIP erhöht. In Portugal, den USA, Irland, Italien und Griechenland sowie – als weltweit am stärksten verschuldetem Staat – Japan hatten die Staatsschulden ein Volumen von z.T. deutlich mehr als die wirtschaftliche Wertschöpfung eines Jahres erreicht. Lediglich verschiedene mittel- und osteuropäische EU-Länder sowie Luxemburg und die skandinavischen Länder lagen noch unter der 60%-Grenze.

Inwieweit die Reaktionen der Kapitalmärkte und die z.T. nur als aggressiv zu klassifizierende Spekulationen gegen einzelne hochverschuldete Staaten zum Auslöser der nachfolgenden Euroschuldenkrise wurden – nachdem die Verschuldungspolitik zuvor nachweislich bei der Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise geholfen hatte – oder ob es, da nur einige Länder betroffen waren, ein Zusammentreffen von Strukturproblemen bzw. fehlenden Strukturreformen und unzureichenden Konsolidierungsanstrengungen war, kann nicht an dieser Stelle diskutiert werden, zumal die Ursachenanalyse keinen Einfluss auf die Folgen der fortgesetzten Krise der deutschen öffentlichen Haushalte hat. Diese aber sind Gegenstand dieses Beitrags.

### 3. Finanzpolitische Krisenfolgen für Bund, Länder und Gemeinden in Deutschland

Vor dem Hintergrund des Ausmaßes der wirtschafts- und finanzpolitischen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrisen stellt sich die Frage, wie „teuer“ dies für die öffentlichen Haushalte in Deutschland war, ob alle Haushalte gleichermaßen betroffen waren und sind und ob aus den budgetären Krisenfolgen in Zukunft Veränderungen der interföderalen Finanzbeziehungen resultieren werden. Für Deutschland lassen sich zwei Phasen der Krise abgrenzen: zunächst die originäre Wirtschafts- und Finanzkrise mit ihren budgetären Folgen und danach die Euroschuldenkrise, von der Deutschland bislang wenigstens noch nicht unmittelbar wirtschaftspolitisch betroffen ist, aber finanzielle Beiträge zu erbringen hat.

#### 3.1 Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008-10

Die Wirtschafts- und Finanzkrise erreicht im Jahr 2009 ihren Höhepunkt, als das BIP in Deutschland um 5,1% real schrumpfte. Auch der nominale Rückgang der Wirtschaftsleistung um 4% muss als exzeptionelles Ereignis eingestuft werden. Völlig unerwartet, wengleich im Nachhinein als Folge der erfolgreichen Wirtschaftspolitik identifizierbar, trat bereits 2010 die wirtschaftliche Erholung ein: Das Bruttoinlandsprodukt stieg real um 3,7% (nominal um 4,3%). Die gute Entwicklung setzte sich 2011 mit Wachstumsraten von real 3% und nominal 3,8% fort.

Es gab allerdings deutliche Unterschiede bei der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Während das BIP von Mecklenburg-Vorpommern und Berlin nur unwesentlich zurückging, schrumpfte das des Saarlands um 11,9%. In Baden-Württemberg ging die Wirtschaftsleistung um 9,5% zurück, in Bremen um 7,6% und in Hessen, dem größten Bankenplatz Deutschlands, um 6,3% (vgl. Tab.1). Ähnlich asymmetrisch verlief der Wiederaufschwung. Hier lag Baden-Württemberg vorne mit einer realen Wachstumsrate des BIP von 6,3%, gefolgt von Bremen (5,7%) und Niedersachsen (4,9%). Die geringsten Wachs-

tumsraten realisierten im Jahr 2010 die Länder Mecklenburg-Vorpommern mit nur 0,3% und Schleswig-Holstein mit 0,4%. 2011 gingen die Differenzen der regionalen Wachstumsraten deutlich zurück. Es lagen aber weiter die vorne, die in der Krise die größten Einbrüche hatten hinnehmen müssen. In der Summe der drei Jahre war das Bruttoinlandsprodukt bundesweit um gerade einmal 1,6% gewachsen, d.h. der Rückgang des Jahres 2009 war wieder aufgeholt worden. Das Saarland (-3,9%), Sachsen-Anhalt (-1,1%) und Hessen (-0,3%) lagen allerdings immer noch im Minus. Die Wirtschaft Berlins (4,5%), Niedersachsens (4,3%) und Bayerns (3,5%) konnten die besten Ergebnisse erzielen.

Tab. 1: Regionale Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts 2009 - 2011

Jahr	2009	2010	2011	Summe 09-11
BW	-9,5	6,3	4,3	1,2
By	-3,4	4,2	2,7	3,5
Be	-0,4	2,5	2,3	4,5
Bb	-3,4	1,9	2,4	0,8
HB	-7,6	5,7	3,9	2,0
HH	-1,9	2,9	1,9	2,9
He	-6,3	2,8	3,2	-0,3
MV	-0,3	0,3	1,3	1,3
Nds	-4,0	4,9	3,3	4,3
NW	-5,6	3,2	2,6	0,2
RP	-4,5	3,4	3,3	2,3
Saar	-11,9	3,9	4,1	-3,9
Sn	-4,1	1,9	2,7	0,5
SAT	-5,6	2,0	2,4	-1,1
SH	-2,1	0,4	2,1	0,3
Th	-5,3	2,9	3,4	1,1
Insg.	-5,1	3,7	3,0	1,6

Quelle: VGR der Länder

Die unterschiedlichen regionalen Wirtschaftsentwicklungen schlugen sich unmittelbar in den Steuereinnahmen nieder, allerdings für Bund, Länder und Gemeinden in sehr unterschiedlichem Maße. Während die Sozialversicherungen, die üblicherweise bei Konjunkturunbrüchen unmittelbare Einnahmenverluste erleiden, wegen der erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik noch leicht steigende Einnahmen verbuchen konnten, und der Bund 2009 „nur“ 3,1% weniger Steuern als 2008 einnahm und 2010 bereits wieder geringe Mehreinnahmen hatte, erlitten Länder und Gemeinden im Jahr 2009 Verluste bei ihren Steuereinnahmen in Höhe von 8,8% vor Länderfinanzausgleich und BEZ, sogar 9,5% nach Finanzausgleich, und die Gemeinden ein höchst schmerzhaftes Minus von 11,4% (vgl. Tab. 2). Die unterdurchschnittlichen Verluste von Ländern, die im Länderfinanzausgleich zu den Empfängerländern gehören, vergrößerten die Verluste, weil ihre defizitäre Steuerkraft gegenüber dem Durchschnitt der Länder sank und sie deshalb weniger Bundesergänzungszuweisungen erhielten; zudem gingen 2009 die teilungsbedingten Sonderbedarfs-BEZ weiter zurück. Die Veränderungsdaten nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen belegen, dass der bundesstaatliche Finanzausgleich die größten Diskrepanzen bei den Verlusten glättete, indes nicht völlig ausglich.

Tab. 2: Veränderung der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden und Sozialversicherungen 2008-2010

	2009			2010			2008-2010		
	Land	nach LFA + BEZ	Gemein- den	Land	nach LFA + BEZ	Gemein- den	Land	nach LFA + BEZ	Gemein- den
BW	-11,7%	-10,7%	-14,5%	-0,2%	-0,4%	1,0%	-11,8%	-11,0%	-13,6%
By	-7,0%	-9,0%	-8,8%	0,0%	0,2%	1,7%	-7,0%	-8,8%	-7,2%
He	-12,2%	-11,9%	-14,7%	0,7%	2,3%	2,5%	-11,6%	-9,9%	-12,6%
Nds	-2,0%	-5,8%	-11,3%	-4,3%	-0,9%	5,0%	-6,2%	-6,6%	-6,9%
NW	-8,7%	-9,3%	-9,9%	-1,5%	0,4%	1,6%	-10,1%	-8,9%	-8,5%
RPL	-9,1%	-11,5%	-16,4%	-0,0%	2,1%	10,4%	-9,1%	-9,6%	-7,7%
Saar	-11,5%	-13,1%	-16,2%	1,5%	0,6%	-1,3%	-10,1%	-12,6%	-17,3%
SH	-9,8%	-8,9%	-6,8%	-0,3%	-1,4%	0,8%	-10,1%	-10,2%	-6,0%
HB	-10,6%	-11,3%		-3,1%	-1,9%		-13,3%	-13,0%	
HH	-15,1%	-12,1%		4,3%	4,1%		-11,5%	-8,5%	
Be	-9,0%	-8,7%		7,7%	5,5%		-1,9%	-3,6%	
Bb	-10,3%	-10,3%	-6,5%	2,5%	-0,1%	0,7%	-8,1%	-10,4%	-5,9%
MV	-6,8%	-7,3%	-2,7%	-4,3%	-3,9%	5,7%	-10,8%	-10,9%	2,9%
Sn	-6,0%	-8,5%	-10,8%	-3,0%	-2,1%	5,0%	-8,8%	-10,4%	-6,4%
SAT	-5,9%	-8,3%	-12,1%	-3,7%	-2,7%	3,0%	-9,5%	-10,8%	-9,4%
Th	-8,3%	-10,7%	-13,9%	-1,9%	-1,6%	3,0%	-10,0%	-12,2%	-11,3%
Flächenl	-8,4%	-9,4%	-11,4%	-1,1%	-0,1%	2,5%	-9,4%	-9,5%	-9,2%
StSt	-11,7%	-10,1%		5,2%	4,3%		-7,1%	-6,3%	
insg.	-8,8%	-9,5%	-11,4%	-0,4%	0,3%	2,5%	-9,1%	-9,2%	-9,2%
Bund	-3,1%			0,8%			-2,3%		
Soz.Vers.	0,5%			2,3%			2,8%		

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2, 2008-2010.

2010 setzten sich die Verluste nicht überall fort. Außer dem Bund verzeichneten einige Länder und im Durchschnitt der Länder fast alle Gemeinden wieder Steuermehreinnahmen. Die Steuereinnahmen der Länder gingen allerdings vor Finanzausgleich noch einmal um 0,4% zurück, wieder erhöhte BEZ ließen sie um 0,3% ansteigen. Bei den Gemeinden stiegen die Steuereinnahmen insb. durch den Wiederanstieg der Gewerbesteuer um durchschnittlich 2,5%. Bemerkenswert sind allerdings Steuerverluste einiger Länder, die wie Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern 2009 vom Wirtschaftseinbruch und bei den Steuereinnahmen noch unterdurchschnittlich getroffen worden waren. Insgesamt hat die Wirtschafts- und Finanzkrise zwischen 2008 und 2010 den Bund 2,3% seiner Steuereinnahmen „gekostet“, Länder und Kommunen fast identisch 9,1% resp. 9,2% ihrer Steuereinnahmen, wobei die Verluste sich regional trotz Länderfinanzausgleich sehr unterschiedlich verteilen. Die höchsten Verluste erlitten die ohnehin nicht reichen saarländischen Kommunen mit 17,3%. Unter den Ländern ist ebenfalls das Saarland der größte Verlierer, gefolgt von Thüringen, während die Länder Berlin und Niedersachsen die geringsten Mindereinnahmen verzeichneten.

Die Krise verursachte aber auch eine Reihe von Mehrausgaben für die Konjunkturprogramme und die Maßnahmen zur Rettung von Banken. Den größten Anteil an den Mehrausgaben trug der Bund, der dies aber nicht nur über seinen Haushalt abwickelte, sondern über neu eingerichtete Sondervermögen.

- Hier ist einerseits der Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) zu nennen, der den Ländern und insb. den Gemeinden zur Konjunkturstabilisierung Finanzhilfen nach Art. 104 d GG für Investitionen gewährte, die zwischen dem 27.1.2009 und dem 31.12.

- 2010 begonnen wurden. Der ITF hatte Ende 2011 Kredite in Höhe von 21,2 Mrd. Euro aufgenommen,<sup>9</sup> mit denen diese Investitionen finanziert worden waren.
- Für die Bankenrettung legte der Bund schon im Oktober 2008 den Finanzmarktstabilisierungsfonds auf, der Ende 2009 Kredite in Höhe von 36,5 Mrd. Euro aufgenommen, daneben aber Bürgschaften über 140,7 Mrd. Euro übernommen hatte. Ende 2011 waren die Kredite bereits wieder auf 17,3 Mrd. Euro, die Bürgschaften auf 28,2 Mrd. Euro zurückgegangen<sup>10</sup>. Ende 2012 betrug die Verluste des Fonds für abgerufene Leistungen 22,5 Mrd. Euro.<sup>11</sup>
  - Allein zur Rettung der Hypo Real Estate-Gruppe wurde unter dem Namen FMS Wertmanagement eine Bad Bank gegründet, in die die Risikopositionen der Bank übertragen wurden und die Ende 2010 Kredite über 192 Mrd. Euro am Kapitalmarkt aufgenommen hatte.<sup>12</sup>
  - Einen weiteren wichtigen Beitrag zur Konjunkturstabilisierung leisteten die Sozialversicherungen, hier insb. die Bundesagentur für Arbeit. Die Ausgaben der Sozialversicherungen stiegen 2009 um 5,9%, 2010 dann nur noch um 1,3%, nachdem die wirtschaftliche Erholung eingetreten war. Der Bund selbst erhöhte seine Ausgaben im Jahr 2009 um 9,4%, 2010 nur noch um 2%.

Tab. 3: Veränderung der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden und Sozialversicherungen 2008-2010

	2.009		2.010		2008-2010	
	Land	Gemeinden	Land	Gemeinden	Land	Gemeinden
BW	-0,4%	10,4%	3,2%	-3,0%	2,8%	7,1%
By	15,3%	9,4%	-11,7%	4,5%	1,8%	14,3%
He	-3,8%	-3,1%	-1,0%	9,5%	-4,7%	6,1%
Nds	3,7%	6,4%	-0,4%	0,8%	3,3%	7,3%
NW	1,5%	2,9%	6,1%	3,9%	7,7%	6,9%
RPL	-2,0%	1,0%	3,8%	8,1%	1,8%	9,2%
Saar	4,1%	6,3%	10,4%	5,1%	15,0%	11,7%
SH	1,2%	0,2%	4,7%	-0,8%	6,0%	-0,5%
HB	0,8%		7,3%		8,2%	
HH	-7,5%		5,1%		-2,8%	
Be	0,2%		3,0%		3,2%	
Bb	-0,3%	3,4%	-0,1%	1,4%	-0,4%	4,8%
MV	-1,7%	1,8%	0,8%	1,2%	-0,8%	3,0%
Sn	4,7%	8,7%	-0,1%	3,1%	4,6%	12,1%
SAT	-0,3%	3,7%	1,0%	1,7%	0,7%	5,5%
Th	-0,7%	5,3%	2,6%	-0,4%	1,9%	4,8%
Flächenl.	3,0%	5,0%	0,0%	2,8%	3,1%	7,9%
StSt	-2,1%		4,1%		1,9%	
insg.	2,4%	5,0%	0,5%	2,8%	2,9%	7,9%
Bund	9,4%		2,0%		11,6%	
Soz.Vers.	5,9%		1,3%		7,3%	

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2, 2008-2010.

Auf der Ebene der Länder bietet sich ein sehr uneinheitliches Bild. Einige Länder mussten für die Verluste ihrer Landesbanken aufkommen; hier sind insb. Bayern für die Bayern LB, Schleswig-Holstein und Hamburg für die HSH Nordbank, Nordrhein-Westfalen für die West-LB, und Baden-Württemberg für die LBBW (incl. der zuvor übernommenen Sachsen-LB<sup>13</sup>) zu nennen. Nicht alle Rettungsaktionen wurden in der Krise unmittelbar

haushaltsrelevant wie z.B. in Bayern, sondern wurden auch mit Bürgschaften abgedeckt oder ziehen sich wie bei der WestLB bis ins Jahr 2012 und weiter hin. Zudem mussten die Länder für die Konjunkturprogramme des Bundes einen Eigenanteil aufbringen. Dennoch verzeichneten 2009 und 2010 nur wenige Länder größere Ausgabensteigerungen. Hier sind eigentlich nur Bayern vor allem mit den Ausgaben zur Rettung seiner Landesbank und das Saarland hervorzuheben. Viele Länder, vor allem in Ostdeutschland senkten sogar ihre Ausgaben (Ausnahme: Sachsen im Jahr 2009), um ihre Haushalte weiter an den Wegfall der teilungsbedingten SoBEZ und ihre schrumpfenden Bevölkerungen anzupassen. Aber auch Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg senkten ihre Ausgaben und verhielten sich somit prozyklisch. Auch 2010 bleibt das Bild uneinheitlich. Es ist jedoch festzustellen, dass die meisten Länder zu dem Zeitpunkt, in dem die Konjunktur wieder ansprang, ihre Ausgaben mehr steigerten als während der Krise. Ursache hierfür könnten aber – fast lehrbuchmäßig – die Zeitverzögerungen bei der Durchführung der Konjunkturprogramme des Bundes gewesen sein.

Bei den Gemeinden werden die Effekte der Konjunkturprogramme stärker sichtbar. Sie konnten dank der Zuweisungen von Bund und Ländern ihre Ausgaben konjunkturgerecht steigern, auch wenn ein Teil der Nachfragewirkungen erst im Wiederaufschwung einkommensrelevant wurden. Die stärksten Ausgabensteigerungen für den Gesamtzeitraum 2009 und 2010 verzeichneten die Kommunen in Bayern, im Saarland und in Sachsen mit zweistelligen Zuwachsraten.

Mindereinnahmen und Mehrausgaben ließen die Finanzierungsdefizite nach oben schnellen. Der Bund gab im Jahr 2009 56 Mrd. Euro mehr aus, als er einnahm, die Länder 25,8 Mrd. Euro und die Gemeinden 7,2 Mrd. Euro, nachdem sie noch im Vorjahr einen Überschuss in Höhe von 6,1 Mrd. Euro erwirtschaftet hatten. Auch 2010 verbesserten sich die Finanzierungssalden wegen der weiter zurückbleibenden Steuereinnahmen insgesamt kaum; sie betragen für den Bund 50,2 Mrd. Euro, für die Länder 22,3 Mrd. Euro und für die Gemeinden 7,7 Mrd. Euro.

Zwischen den Ländern gab es extreme Unterschiede, zumal nicht alle Haushalte defizitär waren. So realisierten Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern sogar noch Überschüsse, erst 2010 wurden auch deren Finanzierungssalden negativ. Einwohnergrößenbereinigt lagen 2009 Bremen, das Saarland und Bayern an der Spitze der Defizite. Bayern konsolidierte 2010 bereits wieder, während die Defizite der beiden Länder, die über Jahre hinweg Haushaltsnotlagendotationen erhalten hatten, um ihre Haushalte zu sanieren, mit 944 Euro und 1927 Euro je Einwohner ein Rekordniveau der Unterdeckung erreichten. Nicht ganz so groß waren die Finanzierungsdefizite der Kommunen, obwohl sie die größten relativen Einnahmenverluste zu verkraften hatten: 2009 gaben die Kommunen in Baden-Württemberg je Einwohner 237 Euro mehr aus als sie einnahmen in Rheinland-Pfalz 213 Euro und im Saarland 184 Euro. 2010 nahmen die hessischen Kommunen den Spitzenplatz mit 437 Euro je Einwohner ein, gefolgt von den saarländischen mit 217 Euro und den rheinland-pfälzischen mit 173 Euro. In Ostdeutschland waren 2010 die Finanzierungssalden der Kommunen in Brandenburg und Thüringen ins Negative gekippt.

Tab. 4: Finanzierungssalden von Ländern und Gemeinden 2008-2010

	Land			Gemeinden			Land + Gemeinden		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
BW	104,7	-125,1	-79,0	163,9	-237,0	-64,0	268,6	-362,1	-143,0
By	-2,7	-645,8	-105,8	144,7	-12,8	-27,2	141,9	-658,6	-133,1
He	-275,0	-444,4	-316,5	-65,1	-138,5	-437,0	-340,1	-582,9	-753,5
Nds	-88,9	-184,5	-237,1	79,4	-108,4	-75,1	-9,5	-292,9	-312,3
NW	-69,5	-271,8	-360,9	35,6	-103,6	-133,4	-34,0	-375,5	-494,3
RP	-353,2	-403,6	-480,2	-62,5	-212,5	-172,7	-415,8	-616,1	-652,9
Saar	-548,9	-969,3	-944,3	1,9	-184,3	-219,7	-547,0	-1153,6	-1163,9
SH	-173,4	-357,9	-469,7	-135,7	-166,8	-113,7	-309,1	-524,7	-583,5
HB	-859,6	-1383,2	-1927,0				-859,6	-1383,2	-1927,0
HH	-176,8	-564,1	-469,9				-176,8	-564,1	-469,9
Be	208,4	-426,3	-411,1				208,4	-426,3	-411,1
Bb	58,4	-203,8	-196,6	203,9	44,9	-43,1	262,3	-158,9	-239,7
MV	185,8	253,4	-106,9	133,4	49,5	23,7	319,1	302,9	-83,2
Sn	289,6	46,0	-42,6	220,6	66,1	50,8	510,2	112,0	8,2
SAT	2,9	-109,4	-305,0	145,1	51,1	23,9	148,0	-58,3	-281,1
Th	110,1	-94,4	-262,8	121,4	7,5	-8,9	231,5	-86,8	-271,7
Länder	-39,6	-315,4	-272,9	74,4	-87,6	-94,4	34,7	-402,9	-367,3
Bund							-143,5	-422,1	-990,7

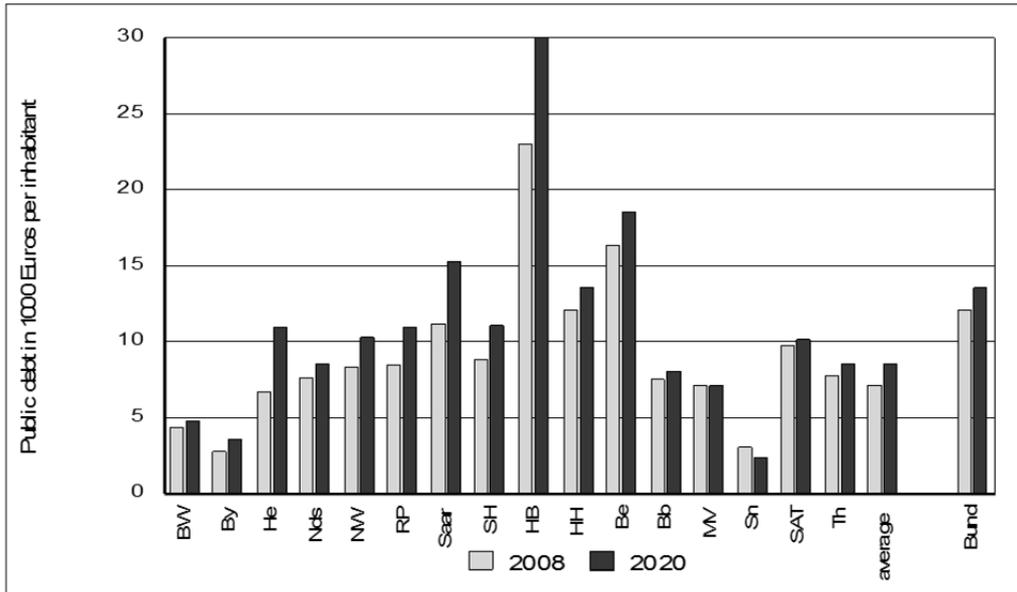
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2, 2008-2010, eigene Berechnungen.

Mit einer Modellrechnung lassen sich die Folgen der Finanzkrise für die öffentlichen Haushalte berechnen. Diese wurde auf der Basis der Daten der Finanzstatistik 2010 für die Jahre 2011 bis 2020 durchgeführt und quantifiziert die Folgekosten der erhöhten Staatsverschuldung in der Krise. Ab dem Jahr 2014 wurde ein einheitlicher Zinssatz mit 4% nominal angenommen. Es wurde angenommen, dass alle Gebietskörperschaften ihre Defizite bis spätestens 2020 schließen und ausgeglichene Haushalte vorlegen. Beim Bund wurden zudem die Einnahmeverbesserungen aus den Steuererhöhungen 2011 eingerechnet, bei den Ländern und Gemeinden für alle gleiche Steigerungsraten wie zunächst die Steuerschätzung 2012 angenommen, danach wurden die Steuereinnahmen mit 3% fortgeschrieben.<sup>14</sup> Die Defizite können vor diesem Hintergrund nur durch Ausgabensteigerungen abgeschmolzen werden, welche hinter der Einnahmenentwicklung zurückbleiben. Aufgrund der budgetären Eigendynamik von Staatsschulden wächst der Schuldenstand umso stärker, je größer das Ausgangsdefizit in der Krise war und je langsamer die Konsolidierung betrieben wird.

Abb. 3 bildet die Ergebnisse der Modellrechnung ab, wobei Länder und Gemeinden zur größeren Deutlichkeit aggregiert wurden. So werden allein durch die zusätzlichen Defizite in der Krise die Staatsschulden in Bremen von gut 23 Tsd. Euro je Einwohner Ende 2008 auf über 30 Tsd. Euro ansteigen. Das Saarland und seine Kommunen erreicht im Jahr 2020 als Folge der Krise einen Schuldenstand von knapp 15,3 Tsd. Euro, Ende 2008 hatte die Staatsschuld (einschl. Kassenkredite) noch knapp 11,3 Tsd. Euro betragen. Stark belastet sind neben diesen beiden Ländern noch Hessen (von 6,8 Tsd. auf 11 Tsd. Euro je Einwohner) und Rheinland-Pfalz mit +2,5 Tsd. Euro je Einwohner, Berlin (+2,2 Tsd. Euro) und Schleswig-Holstein (+knapp 2,2 Tsd. Euro). Alle anderen Länder liegen unter einem Schuldenzuwachs von 2.000 Euro je Einwohner, Mecklenburg-Vorpommern gar nur bei rd. 700 Euro. Sachsen hatte 2010 seinen Haushalt als Folge der unerwartet guten

Steuereinnahmen in diesem Jahr bereits ausgeglichen und netto getilgt, so dass seine Staatsschulden in der Modellrechnung im Jahr sogar unter denen des Jahres 2008 liegen. Auch der Bund hat nur eine Nettobelastung von rd. 1450 Euro je Einwohner, wobei hier allerdings die später noch eintretenden Verluste aus den Bankenfonds, jedoch auch deren potentielle Gewinne nicht eingerechnet werden konnten.

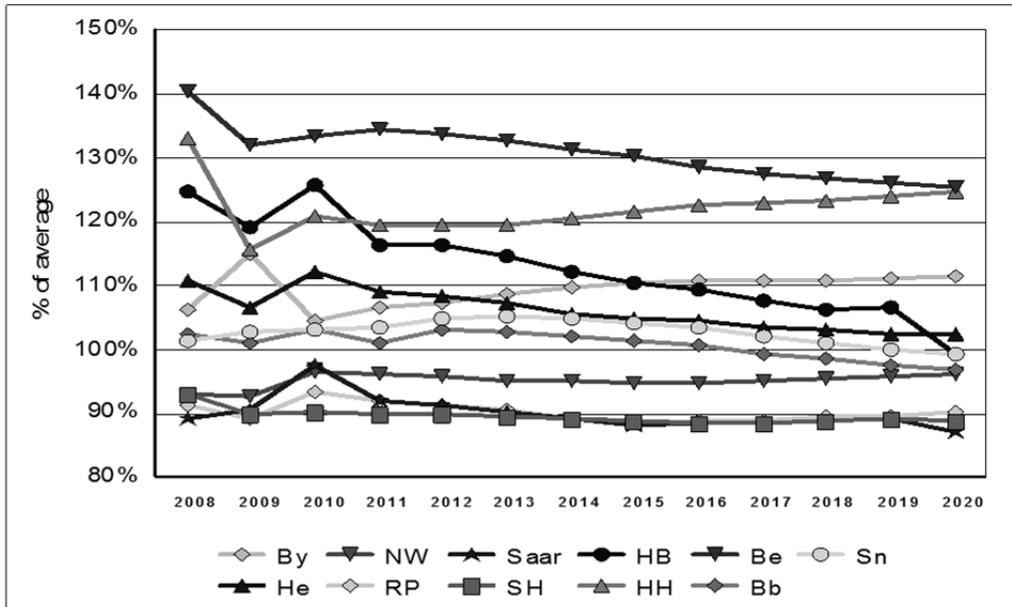
Abb. 3: Folgen der Finanzkrise – ausgedrückt in Schulden je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2, 2008-2010, eigene Berechnungen.

Die Folgen der Finanzkrise können allerdings auch durch die Ausgaben einer Gebietskörperschaft, die nach Zinszahlung übrigbleiben, die sog. Primärausgaben,<sup>15</sup> indiziert werden. Denn bei ausgeglichenen Haushalten bemisst sich das für Leistungen verfügbare Finanzvolumen nach den Einnahmen, die nicht durch Zinszahlungen auf die aufgenommene Staatsschuld gebunden sind. Solange die Haushalte nicht ausgeglichen sind, wachsen die Zinszahlungen weiter. Abb. 4 zeigt die diesbezüglichen Ergebnisse der Modellrechnung ausgedrückt in Primärausgaben je Einwohner zum Länderdurchschnitt. Die rückläufigen Primärausgaben der ostdeutschen Länder resultieren aus den bis 2020 schrumpfenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Bei den hochverschuldeten Ländern Bremen, Saarland, Berlin, aber auch noch in Hessen und Nordrhein-Westfalen, die alle in der Krise neben den Einnahmerückgängen besonders hohe Ausgabensteigerungen vornahmen, führt die Krise dazu, dass ihr Leistungsniveau – ausgedrückt in Primärausgaben – gegenüber dem Länderdurchschnitt starke Einbußen erleiden wird, selbst wenn sie ihre Defizite ab 2011 unmittelbar reduziert hätten.<sup>16</sup> Berlin wird sich nur noch Ausgaben wie Hamburg leisten können, das Saarland deutlich weniger als 90% des Länderdurchschnitts und Bremen erleidet die größten Einschnitte, denn sein schon vor der Krise extrem hoher Schuldenstand bewirkt zusammen mit den extremen Defiziten in der Krise, dass die Primärausgaben bis 2020 von ca. 125% des Länderdurchschnitts auf unter 100% fallen werden!

Abb. 4: Folgen der Finanzkrise – ausgedrückt in Primärausgaben je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2, 2008-2010, eigene Berechnungen.

Bemerkenswert ist, dass die Krise trotz der hohen Ausgaben des Bundes keine Verschiebungen zwischen dem Bund und den Ländern bewirken, also auch keine Änderung des vertikalen Umsatzsteuerschlüssels erforderlich machen wird.<sup>17</sup> Dies liegt zum einen daran, dass der Bund sich mit der Einführung der Luftverkehrsabgabe und der Kernbrennstoffsteuer Einnahmen von knapp 2 Mrd. Euro jährlich verschafft hat und mit dem Solidaritätszuschlag über eine Einnahme von immerhin 13 Mrd. Euro im Jahr 2011 verfügt, mit deren Aufkommen keine entsprechenden und weiter sinkende Ausgaben mehr korrespondieren. Insoweit ist für Deutschland die Krise weitgehend glimpflich abgegangen, was aber insbesondere auch auf die erfolgreiche Konjunkturpolitik, die mit der Agenda 2010 bereits durchgeführten Strukturreformen und die erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik in der Krise zurückzuführen ist.

### 3.2 Die Euro-Schulden-Krise

Die Euro-Schulden-Krise ist das zweite Kapitel der Finanz- und Wirtschaftskrise, die Ende 2010 erstmals sichtbar wurde, als die Kapitalmärkte anfangen, die Preise für die Kreditabsicherungen für Staatsschulden in extrem hochverschuldeten Ländern, darunter auch Euro-Ländern, anzuheben. Diese Länder, insb. Irland, Portugal, Spanien, Italien und Griechenland, erlebten auch keinen schnellen Wiederaufschwung wie in Deutschland. Vielmehr hatte die Finanz- und Wirtschaftskrise die Strukturprobleme dieser Volkswirtschaften offenkundig gemacht. Die Rating-Agenturen reagierten mit deutlichen Abstufungen der Bonität der Krisenländer<sup>18</sup>.

Die Euro-Schulden-Krise bescherte Europa gespaltene Kapitalmärkte für die staatliche Kreditaufnahme: Hohe Risikoaufschläge auf Staatsanleihen verteuerten die Zinskos-

ten für die Krisenländer, während Staaten mit gesunder Wirtschaft und außerhalb des Euro-Raums singulär sinkende Zinssätze erleben und z.T. sogar Kredite für weniger als 0% aufnehmen konnten. Griechenland erlebte in der Spitze Zinssätze von über 25%, Portugal und Irland 12-13%, Spanien und Italien 6%, während Deutschland, Finnland, Österreich, die Niederlande und Luxemburg ihre Staatsschulden zu immer geringeren Zinssätzen reolvieren konnten. Entsprechend entwickelten sich die Konsolidierungschancen. Während die stabilen Länder die günstigen Refinanzierungskosten sogar noch zur Haushaltskonsolidierung verwenden konnten, wurden die Sanierungsmaßnahmen in den Krisenländern allein durch die hohen Zinszahlungen zunichte gemacht.<sup>19</sup> Sie mussten und müssen alle extreme Einschnitte in die staatlichen Leistungen vornehmen, um den weiteren Anstieg der Staatsschuldenquoten zu begrenzen. Denn von solchen Maßnahmen machen es die Kapitalmärkte abhängig, ob sie die Risikoaufschläge wieder zurücknehmen.

Die Euroländer ergriffen eine Reihe von Maßnahmen, um die zinstreibenden Spekulationen gegen die Eurokrisenländer zu begrenzen: Sie schufen 2010 die Europäische Finanzierungsfazilität (EFSF) und 2012 den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) um die Krisenstaaten und deren Wirtschaft mit weiteren Krediten zu erträglichen Konditionen auszustatten. Gegenleistung der Länder sind Strukturreformen und Maßnahmen zur Haushaltsanierung. Die Euroländer vereinbarten außerdem den Europäischen Fiskalpakt, der allen Eurostaaten auferlegte, die deutsche Schuldenbremse zu übernehmen. Erwähnenswert sind schließlich die recht umstrittenen Interventionen der Europäischen Zentralbank, die in einem nie gekannten Maße private und staatliche Schulden aufkaufte, Liquidität über die unausgeglichenen Target-Salden in die Krisenländer spülte und mit diesen Maßnahmen zumindest mittelbar das Verbot der Staatsfinanzierung touchierte. Zuletzt wurde die Einrichtung einer gemeinsamen Europäischen Finanzaufsicht beschlossen, die als Bankenunion auch die Absicherung von Insolvenzrisiken der Banken übernehmen soll.<sup>20</sup>

Für die öffentlichen Haushalte in Deutschland hatte diese Politik eine Reihe von Folgen. Zwar verursachten EFSF und ESM bislang nur in begrenztem Umfang unmittelbare Zahlungen aus dem Bundeshaushalt. Es bestehen aber hohe Haushaltsrisiken, wenn die abgesicherten Risiken eintreten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 12.9.2012 die Risiken auf 190 Mrd. Euro begrenzt und eine Beteiligung des Bundestages an den Einzelentscheidungen zu den Rettungsmaßnahmen gefordert.<sup>21</sup> Welche Lasten hier aber auf Deutschland am Ende zukommen werden, ist noch nicht absehbar.

Teuer kam den Bund auch die Zustimmung der Länder zum Europäischen Fiskalpakt. So muss er eventuelle Strafzahlungen bei Überschreiten der Europäischen Schuldengrenze, die für die Länder nach deutscher Verfassungsregelung zur Schuldenbremse erst ab 2020 gelten, alleine schultern. Es wurde außerdem vereinbart, dass die Länder als Gegenleistung zusätzlich 580 Mio. Euro für den KiTa-Ausbau erhalten und dass sich der Bund zukünftig an der Eingliederungshilfe beteiligt.<sup>22</sup>

Diese Kosten sind indes gering verglichen mit den Risiken, dass die mit Bürgschaften abgesicherten Hilfsleistungen eintreten und tatsächlich zahlungsrelevant würden. Hier droht neben den hohen unmittelbaren Haushaltsbelastungen zudem der Verlust der guten Bonität und eine Erhöhung der Zinsausgaben sowie der Wiederanstieg der Nettokreditaufnahme. Noch nicht absehbar ist zudem der Eintritt von Inflation als Folge der von der EZB ausgereichten Liquidität zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Krisenstaaten sich wieder erholen, zumindest dann, wenn es der EZB nicht gelingt, diese Liquidität ohne negative Folgen für die Konjunktur wieder abzuschöpfen. Hier drohen den öffentlichen Haushalten Kostensteigerungen bei Beschaffungen und Tarifabschlüssen einerseits, aber

auch zusätzliche Steuereinnahmen andererseits sowie eine „passive“ Entwertung der Staatsschulden. Den Schaden davon trägt wiederum überwiegend die Allgemeinheit.

Tab. 5: Finanzierungssalden von Ländern und Gemeinden 2008-2010

	Bund		Länder		Gemeinden	
	Schuldenstand	Zinsausgaben	Schuldenstand	Zinsausgaben	Schuldenstand	Zinsausgaben
2009	1.032.599	38.099	526.357	19.934	82.787	4.250
2010	1.287.460	32.617	600.110	19.601	123.569	4.013
2011	1.279.583	32.800	615.399	19.291	129.643	4.532
2012*	1.302.402	30.487	620.981	18.564	n.a.	n.a.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2 und 14.4, 2008-2010, eigene Berechnungen sowie für 2012(\*) vorläufige Daten des Bundesministeriums der Finanzen und geschätzte Berechnung auf der Basis der Finanzierungssalden.

Das verblüffendste Ergebnis der Krisenfolgen resultiert indes aus den für Deutschland so stark gesunkenen Zinsen. Trotz der sehr hohen Kreditaufnahme zur Finanzierung der Einnahmenverluste und der Maßnahmen zur Krisenbekämpfung, trotz steigender Staatsschuldenstände sind die Zinsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden nicht entsprechend gestiegen, sondern überwiegend sogar gesunken. Eine erste Auswertung der Haushalte des Bundes und der Länder ergibt, dass sich diese Entwicklung auch 2012 fortgesetzt hat. Insofern haben die Kapitalmärkte einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung der Krisenfolgen für Deutschland erwirtschaftet. Angesichts der unterschiedlichen Schuldenstände von Bund, Ländern und Gemeinden profitiert der Bund am meisten von dieser Entwicklung. Länder und Gemeinden nutzen die konjunkturell bedingt hohen Steuereinnahmen allerdings nur zum Teil zur Konsolidierung, wengleich hochverschuldete Gebietskörperschaften hier auch deutliche Schwierigkeiten haben, die Zinsersparnisse tatsächlich in sinkende Ausgaben umzusetzen. Und sie sollten bedenken, dass die Zinsen auch wieder steigen werden und der günstige Effekt für die nicht sanierten Haushalte dann ins Gegenteil umschlägt. Sie sollten außerdem das Risiko in Zukunft unterschiedlicher Ratings für Länder und Gemeinden auch in Deutschland im Auge behalten, denn die Reaktionen der Kapitalmärkte auf Überschuldungssituationen öffentlicher Haushalte werden trotz guter Gesamtlage und trotz Länderfinanzanzausgleich und Haushaltsnotlagendotationen auch an Deutschland nicht vorbeigehen.

#### 4. Reformfähigkeit als Schutz vor Staatsschuldenrisiken?

Angesichts der „gespaltenen“ Eurozone stellt sich die Frage, inwieweit leistungsfähige, effizient arbeitende Verwaltungen und funktionsfähige Institutionen im Staatssektor nicht auch als die beste Prävention gegen negative Spekulationswellen auf den globalisierten Kapitalmärkten anzusehen sind. Denn offensichtlich stellt die Anpassungs- und Reformfähigkeit der öffentlichen Verwaltung einen wesentlichen Standortfaktor in der Krise dar. Die Krisenstaaten müssen all die schmerzhaften Strukturreformen (insb. in den Arbeits- und Dienstleistungsmärkten, in den Renten- und Sozialsystemen, in der Finanzverwaltung) nun durchführen. Diese Reformen sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften (wieder-) herstellen, sollen die Kosten so senken, dass die nationalen Produkte und Dienstleistungen wieder international wettbewerbsfähig sind, sollen somit das Vertrauen der Märkte und die Bonität der gesamten Wirtschaft wiederherstellen.

Dass die Effizienz des privaten Sektors der wichtigste Faktor für die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist, ist heute unbestritten. Dies gilt erst recht für Währungsunionen, in denen ein einzelnes Land seine Kostennachteile nicht mehr durch eine Abwertung der Währung „heilen“ kann. Inwieweit aber ein leistungsfähiger Staatssektor nicht unbedingt mit den niedrigsten Steuerquoten ebenfalls vor Spekulationen der Finanzmärkte schützen kann, ist bislang wenig untersucht. Aus der Debatte um den Wettbewerb der Systeme<sup>23</sup> kann jedoch geschlossen werden, dass nicht nur die Regulierung und Deregulierung der Märkte durch den Staat, sondern auch die gesamten politischen Rahmenbedingungen und institutionellen Regelungen innerhalb des Staatssektors nicht nur die Reformfähigkeit von Staaten beeinflussen, sondern womöglich auch ihre „Angreifbarkeit“ durch die globalisierten Finanzmärkte. Hier scheint durch die aktuellen Ereignisse eine Forschungslücke entstanden zu sein, denn diese könnten bedeuten, dass Regierungen nicht nur durch Wahlen dahingehend beeinflusst werden, die Wählerpräferenzen zu beachten, sondern auch über die internationalen Kapitalmärkte gezwungen werden könnten, ggf. sogar eine Politik gegen eine Mehrheit von Wählern zu unternehmen, wenn diese nicht dem Postulat der Markteffizienz entspricht.

Die starke Stellung Deutschlands in der Krise lässt außerdem die Frage aufkommen, inwieweit der stark ausgleichende Länderfinanzausgleich und die prinzipielle Möglichkeit von Haushaltsnotlagendotationen für überschuldete Bundesländer – wenngleich als *Ultima ratio!*<sup>24</sup> – sowie die Existenz von Entschuldungsfonds auf Länderebene für Kommunen nicht auch ein Faktor zur Absicherung gegenüber Spekulationen der Kapitalmärkte gegen hochverschuldete Bundesländer und Kommunen ist. Zwar erscheint die Idee eines Haftungsverbandes für die Schulden des Bundes und der Länder, sog. Deutschlandbonds, wie dies im Sommer und Herbst 2012 diskutiert wurde,<sup>25</sup> hier zu weit zu gehen, indes sind gewisse Solidaritätsbände unzweifelhaft geeignet, Spekulationen gegen einzelne Teile eines bündischen Nationalstaats unattraktiv erscheinen zu lassen. Auch sollte hier weiter analysiert werden, ob föderative Systeme unitarischen generell überlegen sind. Es gilt allerdings den Trade-off zwischen Verantwortungsverlust durch die Verteilung der Risiken auf (alle) anderen Mitglieder des föderalen Staats und die dadurch verursachte Tendenz zur Überlastung und Ineffizienz des Staatsektors einerseits und das Bündische Prinzip des Eintretens füreinander andererseits sorgsam abzuwägen.

Indes darf nicht verschwiegen werden, dass auch Deutschland unter der Perspektive der Angreifbarkeit durch die Kapitalmärkte noch weitere „Hausaufgaben“ in Sachen Reformen machen muss. Hier sind zuvorderst die zukünftig weiter stark wachsenden, weitgehend ungedeckten Pensionslasten und der doppelte Alterungsprozess des öffentlichen Dienstes<sup>26</sup> genauso zu nennen. Ein weiteres seit Jahren nicht gelöstes Problem sind die vertikalen Verteilungskonflikte zwischen Bund, Ländern und Gemeinden durch die Übertragung ungedeckter Ausgabenverpflichtungen und durch unterschiedliche Kostenentwicklungen bei der Erfüllung der ebenspezifischen Aufgaben einerseits und die zu geringe Variabilität der Verteilung der Steuereinnahmen andererseits, deren Volumen angesichts der Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenz fast ausschließlich der Bund allein bestimmt. Diese interföderale Gemengelage hat nicht zuletzt auch zu einer Überforderung und zur Überkomplexität des Steuerrechts geführt. Schließlich ist bei den großen Reformbaustellen auch das Thema e-Government zu nennen, bei dem Deutschland gegenüber manchem unitarisch verfassten, wirtschaftlich weit weniger erfolgreichen Land in Sachen Zeitbedarf und Reichweite der am Ende gefundenen Lösungen wie ein Entwicklungsland aussieht.<sup>27</sup>

## 5. Krise als Reformmotor?

Die systematisch spiegelverkehrte Frage zur Bedeutung von Strukturreformen für die Angreifbarkeit von Nationalstaaten durch Kapitalmarktspekulationen stellt sich dergestalt, ob und inwieweit die Krise denn als Reformmotor anzusehen ist und auf diese Weise am Ende dazu beiträgt, dass sich die derzeitigen Erfahrungen so schnell nicht wiederholen werden. Gleichzeitig ist aber angesichts der Diskussion um den Kompetenzzuwachs der EU und insb. auch der Kommission auch der Frage nachzugehen, ob die Lösung der Probleme in einer Zentralisierung von Kompetenzen liegen kann oder ob dies eher geeignet ist, die Probleme wieder zu verschärfen.

### 5.1 Zur Reformfähigkeit von Krisenländern in der Krise

Zur Reformfähigkeit von Nationalstaaten in der Krise gibt es Erfahrungen und Analysen aus den 1980er Jahren. Damals unternahmen eine Vielzahl von Industrieländern Strukturreformen. Die drastischsten Reformen führte damals Neuseeland durch, nachdem die Regierung ihre Volkswirtschaft zuvor überreguliert und jegliches Wirtschaftswachstum abgewürgt hatte.<sup>28</sup> Es waren nicht nur konservativ regierte Länder, wie insb. Großbritannien, die diese Reformen unternahmen, sondern etwas später auch Länder mit ausgeprägten Sozialstaatsmodellen wie Schweden und andere skandinavische Länder, weil sie die Schere zwischen wachsenden Staatsausgaben durch persistent hohe Arbeitslosigkeit und in Relation dazu unzureichend steigenden Steuereinnahmen nicht mehr schließen konnten.<sup>29</sup> Hier baute die Krise den Druck auf, der als „fiscal stress“<sup>30</sup> bezeichnet wurde, mit dessen Hilfe die nicht unbedingt und überall populären Reformen durchgesetzt wurden.

Unter anderen Vorzeichen und durch die Auflagen für Gewährung von Hilfen durch die Rettungsschirme der anderen Euro-Länder und den IWF müssen die Krisenländer in Europa recht weitreichende Strukturreformen durchführen, die von der Liberalisierung von Dienstleistungsmärkten über Arbeits- und Sozialmarktreforemen bis hin zur Modernisierung und Effektivierung der Finanzverwaltung gehen. Zudem werden Ausgaben aller Art gekürzt und Steuern erhöht, um die Defizite zu reduzieren. Dabei gibt es Krisenländer, in denen diese Reformen eher „geräuschlos“ oder mit wenig Protest hingenommen werden (Irland, Portugal), und andere wie Spanien, Italien und am krassesten Griechenland, wo der Widerstand gegen die Kürzungen und Reformen als „geräuschvoll bis lautstark, z.T. sogar gewaltsam“ bezeichnet werden muss. Indes bittere Opfer müssen die Menschen in allen Krisenstaaten bringen.

Bei der eingeschlagenen Strategie gibt es einige Probleme:

- Die starke Kürzung von Staatsausgaben und Erhöhung der Steuern verstärkt die konjunkturelle Krise in diesen Ländern, erhöht die Arbeitslosigkeit noch einmal mehr, hat in jedem Fall auch Folgen für die Nicht-Krisen-Länder, weil auch dort Exportnachfrage ausfällt.
- Die meisten Sanierungsprogramme weisen größere Gerechtigkeitsprobleme auf, weil Menschen mit geringerem Einkommen von den Kürzungen relativ stärker getroffen werden als reichere. Indes erfordert das Ausmaß der Krise die Einschnitte bei den Masseneinkommen und großen Transfers, weil sonst die notwendigen Summen nicht zusammenkommen würden. Kritisch müssen aber die Länder beurteilt werden, in de-

nen die soziale Symmetrie der Reformen sei es in der Konzeption, sei es in der Umsetzung auch nicht ansatzweise gewahrt wird, weil dies die Akzeptanz der Eingriffe weiter senkt.

- Generell kann konstatiert werden, dass Korruptionskulturen, die in einigen der Krisenländer die Probleme mitbestimmen, extrem schwierig zu brechen sind. Sie sind aber ein Zeichen dafür, wie wenig effizient diese Länder organisiert waren, denn Korruption ist nur dort möglich, wo es ineffiziente Renten zu verteilen gibt.
- Schließlich benötigen die Strukturreformen insb. in den öffentlichen Verwaltungen selbst erhebliche Zeit für ihre Umsetzung. Fast alle Krisenländer mit Ausnahme Irlands haben Lebenszeitsysteme im öffentlichen Dienst, die Entlassungen fast unmöglich machen. Die Lernprozesse benötigen ebenso Zeit wie Personalumsetzungen und die Erneuerung des Personals über die natürliche Fluktuation. Reformen können von innen blockiert werden. Der wegen der Krise in allen Ländern erforderliche Stellenabbau verstärkt alle diese Probleme noch, weil kein neues frisch ausgebildetes Personal eingestellt werden kann und Beförderungstellen wegfallen.

Ohne die Krise hätten sich aber in allen Krisenländern vermutlich keine politischen Mehrheiten dafür gefunden, überhaupt Strukturreformen durchzusetzen. Das Wirtschaftswachstum der niedrigen (Real-)Zinssätze nach der Euroeinführung hatte die Strukturprobleme zugeklebt und die Verteilung weiterer sozialer Wohltaten finanziert. Insoweit ist die Krise möglicherweise die einzige Chance, um den für die Reformen notwendigen politischen Druck aufzubauen, die nun einmal nachgerade das Gegenstück zu Wahlgeschenken zum Zwecke der Wiederwahl<sup>31</sup> darstellen und damit amtierende Regierungen bei der Verfolgung ihrer „Überlebensziele“ bedrohen. Es sieht so aus, als hinge die Durchsetzbarkeit von Strukturreformen in der Krise nicht nur von äußerem Druck, sondern auch von den Regierungs-, Parteien- und Wahlsystemen ab. Das aber ist ein anderes Thema.

Letztlich zeigt die Krise aber auch, dass nicht allein die quantitativen Kriterien des Maastricht-Vertrages allein, selbst in ihrer verschärften Form des Europäischen Fiskalpakts, die Funktionsfähigkeit einer Währungsunion sichern können. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Krise sind weitergehende Maßstäbe für die Staatssektoren im Sinne von „good governance“ in Nicht-Euro-Staaten erforderlich, wenn diese der Währungsunion beitreten wollen. Sie könnten aber auch bereits auf Beitrittskandidaten angewandt werden. Auf diese Weise könnte der Integrationsprozess in der EU vertieft werden, bevor die Erweiterung eintritt. Das muss im Interesse Deutschlands, des größten Zahlerlands der EU, durchsetzbar sein.

## 5.2 Zentralisierung als Schutz vor zukünftigen Krisen?

Mit der Euro-Schulden-Krise werden häufig auch Forderungen nach einer Zentralisierung weiterer Kompetenzen auf EU-Ebene verbunden, die unterschiedlich weit gehen: Die EU-Bankenaufsicht, ein europäischer „Banken-ESM“ aus Bankmitteln und damit eine volle Bankenunion, der Europäische Fiskalpakt und eine weitergehende Zentralisierung von Budgetaufsichts- und Budgetkompetenzen, die Vergemeinschaftung von Schulden bis hin zur Einführung von Eurobonds zur gemeinschaftlichen Kreditaufnahme nationaler Schulden, der ESM als Europäischer Währungsfonds oder gar weiter koordinierte Sozialreformen. Auch über institutionelle Reformen wie die direkte Wahl des Kommissionspräsidenten wird diskutiert.

Es sollte allerdings beachtet werden, dass eine Zentralisierung dann keine Stärkung bewirkt, wenn sie dezentrale Verantwortungen verwischt und einen automatischen Ressourcentransfer befördert. Auch besteht die Gefahr fortgesetzter Strukturmängel und nicht umgesetzter Strukturreformen, wenn der fiskalische Druck nachlässt. Die Föderalismustheorie besagt das Gegenteil: Dezentrale Verantwortung stärkt die Föderation, das Ganze, um so eher, je stärker und eindeutiger die Kompetenzen abgegrenzt sind.<sup>32</sup> Das lässt allerdings die Schlussfolgerung zu, dass es eher darauf ankommt, institutionelle Strukturen zu schaffen, die den Mitgliedstaaten die Verantwortung für ihre Wirtschafts-, Sozial- und Budgetpolitik aufnötigen. Diese Konstruktion schließt Solidarität nicht aus, im Gegenteil. Es werden aber klare Sanktionen bei Transfers aus dem EU-Budget oder anderen Rettungsschirmen benötigt. Eine klare Trennung von Verantwortung heißt schließlich auch, dass die EU selbst mehr Demokratie wagen, auf manche Richtlinie verzichten und Bürokratie abbauen muss, die auch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten belastet. Denn der Ruf nach Strukturreformen darf auch vor dem, was die EU selbst macht, nicht haltmachen.

## 6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise dauerhafte Lasten im öffentlichen Gesamthaushalt in Deutschland über die steigende Staatsverschuldung verursacht hat. Es sind trotz großer Unterschiede bei den Belastungsvolumina in vertikaler Hinsicht keine Ungleichgewichte festzustellen. Im Vergleich der Bundesländer allerdings sind starke horizontale Verwerfungen auszumachen, insb. dort, wo eine vor der Krise schon hohe Verschuldung mit überdurchschnittlichen Defiziten zusammengetroffen war. Die Kosten der Rettungsmaßnahmen in der nachfolgenden Euro-Schulden-Krise liegen insb. beim Bund. In welcher Höhe sie auftreten werden, ist derzeit noch nicht absehbar.

Ein Gegengewicht zu den hohen Lasten der Krise liegt in den derzeit säkular niedrigen Zinssätzen. Sie schaffen Sanierungsspielräume für alle hochverschuldeten Gebietskörperschaften, soweit diese bereit sind, die Ersparnisse nicht in zusätzliche Ausgaben umzusetzen. Solange sich die Kapitalmärkte nicht beruhigen, ergeben sich allerdings weitere Haushaltsrisiken sowie Risiken von Inflation (Preise und Nominalzinssätze!) einerseits und divergierenden Ratings mit steigenden Risikoaufschlägen auf Zinssätze andererseits. Das finanziell größte Risiko besteht derzeit jedoch darin, dass die Konjunkturkrise aus den Euro-Schulden-Staaten auf Deutschland übergreift. Für diesen Fall stellen sich weitere Fragen: Greifen die erfolgreichen Instrumente der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008-2010 wieder? Reichen die finanziellen Reserven der Gebietskörperschaften? Oder werden die Kapitalmärkte dann auch gegen Deutschland spekulieren, was dann keine besonders andersartigen Folgen für die öffentlichen Haushalte als in den Krisenländern haben wird. Insoweit wäre es empfehlenswert, die mittelfristige Finanzplanung um Instrumente des Risikomanagements zu erweitern, was derzeit wohl nirgendwo in Deutschland bei diesem altherwürdigen Instrument gemacht wird.

Schließlich sollte man die Krise als Chance für Strukturreformen auch bei öffentlichen Verwaltungen und staatlichen Institutionen generell begreifen. Die EU benötigt – das ist eine Quintessenz der Krise – nicht unbedingt mehr Zentralisierung, sondern mehr Vertiefung und Demokratisierung. Wenn aber im Zuge der Krisenbekämpfung und weitergehender Maßnahmen zur Krisenprävention Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die EU übergehen sollten, dann ist auch eine grundlegende Überprüfung der Aufgaben-

verteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten erforderlich. Dann sollte auch überprüft werden, was die EU wieder an die Mitgliedstaaten abgeben kann.

## Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Vortrag, der bei der Dreiländertagung der deutschsprachigen Sektionen des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften am 28.9.2012 in Wien gehalten wurde.
- 2 Vgl. von *Usslar, Ludolf von*: Effizienz staatlicher Förder- und Stabilisierungsmaßnahmen in der Finanz- und Wirtschaftskrise; in: Wirtschaftsdienst 6/2010, S. 385ff sowie *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden 2009, S. 46ff und S. 165ff.
- 3 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2012/13, Wiesbaden 2012, S. 31ff.
- 4 Vgl. ebenda, S. 128ff.
- 5 Vgl. *Sommer, Rainer*: Die Subprime-Krise in den Vereinigten Staaten, Dossier Finanzmärkte, Berlin 2012 (<http://www.bpb.de/politik/wirtschaft/finanzmaerkte/55766/subprime-krise?p=all;download.v.25.2.2013>)
- 6 Vgl. *Dieter, Heribert*: Regulierung der Finanzmärkte, Dossier Finanzmärkte, Berlin 2012 (<http://www.bpb.de/politik/wirtschaft/finanzmaerkte/65435/regulierung-der-finanzmaerkte;download.v.25.2.2013>).
- 7 Vgl. *Mildner, Stormy-Annika*: Ursachen der Finanzkrise, Dossier Finanzmärkte, Berlin 2012 (<http://www.bpb.de/politik/wirtschaft/finanzmaerkte/135463/ursachen-der-finanzkrise;download.v.25.2.2013>).
- 8 Aus institutionenökonomischer Sicht durchaus nachvollziehbar, denn sie verdienen ihr Geld mit im Zweifel guten Bonitätsnoten und haben bislang auch keine Haftung für ihre Fehlurteile übernehmen müssen.
- 9 Vgl. *Statistisches Bundesamt*: Fachserie 14.4, 2011, Wiesbaden 2012.
- 10 Vgl. ebenda.
- 11 Vgl. *Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung*: Stabilisierungsmaßnahmen des SoFFin (<http://www.fmsa.de/fmsa/soffin/instrumente/massnahmen-aktuell;download.vom.14.2.2013>)
- 12 Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.4, 2011, Wiesbaden 2012.
- 13 Hier haftet allerdings Sachsen noch für dauerhafte Verluste bis zu 2 Mrd. Euro.
- 14 Die abschmelzenden SoBEZ an die neuen Länder wurden in der Einnahmenmodellierung ebenso berücksichtigt wie die Konsolidierungshilfen an fünf finanzschwache Länder nach Einführung der Schuldenbremse. Genauer zu den Modellannahmen vgl. *Färber, Gisela*: Impacts of the Global Financial Crisis in a Federation: Evidence from Germany; in: *John Kinkaid; Alan Tarr; Sonja Wälti* (Hrsg.): *Federalism and the Global Financial Crisis: Impacts and Responses*, Oxford University Press (OUP) (erscheint demnächst), wobei in dieser älteren Rechnung noch ein Zinssatz von 4,5% angenommen worden war.
- 15 Vgl. Blanchard, O.J. u.a.: The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question; in: OECD Economic Studies 15/1990 und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: *Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71, Bonn 2001.
- 16 Dies gilt leider nur für einige der Länder. Insb. Nordrhein-Westfalen, aber auch Bremen und das Saarland haben diese finanzpolitischen Konsequenzen noch nicht oder doch erst zu einem späteren Zeitpunkt gezogen (erste Daten für die Länderhaushalte 2012 vgl. *Bundesministerium der Finanzen*: *Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2012*, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2012/Entwicklung-der-Laenderhaushalte-bis-Dezember-2012%20\(vorläufiges-Ergebnis\).pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1;download.v.20.2.2013](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2012/Entwicklung-der-Laenderhaushalte-bis-Dezember-2012%20(vorläufiges-Ergebnis).pdf?__blob=publicationFile&v=1;download.v.20.2.2013)), so dass die Ergebnisse im Jahr 2020, wenn die Haushalte ausgeglichen sein müssen, noch schlechter ausfallen dürften. Das ist dann aber nicht mehr Folge der Krise,
- 17 Vgl. *Färber, Gisela*: Impacts ... a.a.O.
- 18 Vgl. *Kaiser, Stefan*: Herabstufung durch Moody's: Krisenländer zittern vor Banken-Stürmung; in SPIEGEL-online v. 18.5.2012 (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/herabstufung-durch-moody-s-angst-vor-dem-sturm-auf-die-banken-a-833794.html;download.v.26.2.2013>)
- 19 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: *Stabile Architektur ... a.a.O.*, S. 64ff.
- 20 In welchem Umfang dies geschehen soll, ist bislang nicht geklärt.

- 21 Vgl. BVergE, 2 BvR 1390/12 vom 19.9.2012.
- 22 Vgl. *Hildebrand, Jan*: Deutschland zahlt hohen Preis für Euro-Rettung; in: Die WELT v. 25.6.2012 (<http://www.welt.de/politik/deutschland/article107266393/Deutschland-zahlt-hohen-Preis-fuer-Euro-Rettung.html>; Download v. 20.2.2013)
- 23 Vgl. u.a. *Apolte, Thomas*: Regulierungswettbewerb in föderalen Strukturen: Königswettbewerb zwischen Staatsversagen und Marktversagen? In: *Heine, Klaus; Kerber, Wolfgang* (Hrsg.): Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Stuttgart 2007, S. 55ff.
- 24 Vgl. BVerfGE, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006
- 25 Eine Vorform stellen die Bund-Länder-Anleihen dar, die schon 2013 von der Bundesfinanzagentur aufgenommen werden sollen (vgl. o.V.: Bund-Länder-Anleihen: Deutschland-Bonds sollen 2013 kommen; in: SPIEGEL online v. 20.11.2012 - <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/deutschland-bonds-anleihen-von-bund-und-laendern-kommen-2013-a-868250.html>; download v. 26.2.2013)
- 26 Vgl. *Färber, Gisela; Funke, Melanie; Walther, Steffen*: Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung – Möglichkeiten und Grenzen einer Modernisierung bei leeren Kassen; in: Zeitschrift für Beamtenrecht, H. 1-2/2011, S. 14-31.
- 27 Das letzte große Beispiel für die interföderale Kunst in Deutschland, e-Government-Projekte nach extrem langer Entwicklungsdauer zu Fall zu bringen, stellt ELENA dar (vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags*: Aktueller Begriff – ELENA-Verfahren; <http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2010/ELENA-Verfahren.pdf>; download v. 26.2.2013).
- 28 Vgl. *Evans, Lewis; Grimes, Arthur; Wilkinson, Bryce; Teece, David*: Economic Reform in New Zealand 1984-95: The pursuit of Efficiency; in: Journal of Economic Literature, Vol XXXIV, 1996, S. 1863ff sowie *Scott, Graham C.*: Government Reform in New Zealand, IMF Occasional Paper 140, Washington 1996, S. 7ff.
- 29 Vgl. *Tarschys, Daniel*: The Scissor Crisis in Public Finance; in: Policy Science, Vol. 15, 1983.
- 30 Vgl. *Scorsone, Eric S.; Plerhoples, Christina*: Fiscal Stress and Cutback Management Amongst State and Local Governments: What Have We Learned and What Remains to Be Learned? In: State and Local Government Review 2010, 176ff sowie *Finegold, Kenneth, Schardin, Stephanie, Steinbach, Rebecca*: How are States responding to Fiscal Stress? In: New Federalism, hrsg. v. The Urban Institute, Series A, No. A-58, 2003.
- 31 Vgl. *Vis, Barbara*: The importance of socio-economic and political losses and gains in welfare state reforms; in: Journal of European Social Policy 2009, S. 395ff.
- 32 Vgl. bereits *Musgrave, Richard A.*: The Theory of Public Finance, New York 1959, *Brennan, Geoffrey; Buchanan, James M.*: The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge 1980 sowie jüngeren Datums *Wildasin, David E.*: The Institutions of Federalism: Towards an Analytical Framework; in: National Tax Journal 2004, S. 247ff.

*Anschrift der Autorin:*

Prof. Dr. rer.pol. Gisela Färber, Lehrstuhl für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, D-67346 Speyer

E-Mail: [faerber@uni-speyer.de](mailto:faerber@uni-speyer.de)

Jens Weiß

# Die Transformation der kommunalen Verwaltung unter dem Einfluss des Neuen Steuerungsmodells

### Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht die Transformation der kommunalen Verwaltung in Deutschland und fokussiert dabei die Ursachen und Ziele von Veränderungsprozessen. Die Entwicklung seit 1990 wird in zwei Phasen analysiert, wobei die erste Phase stark von den Ideen des Neuen Steuerungsmodells und der Freiwilligkeit zu dessen Umsetzung geprägt ist. In der zweiten Phase wird das neue kommunale Haushaltsrecht als Instrument einer gesteuerten Verwaltungsreform analysiert. Im Vergleich zeigen sich die Grenzen der Steuerung über formale Normen. Bei der bestehenden Konstellation der Interessen kommunaler Akteure scheint die formale Durchsetzung von Instrumenten und Prozessen kaum die erwünschten Wirkungen realisieren zu können.

*Schlagnote:* Verwaltungsmodernisierung, Neues Steuerungsmodell, Governance, Akteurstheorie, Institutionenökonomik

### Abstract

*The transformation of German local government under the influence of the New Public Management/NSM*

The article analyses the transformation of local authorities in Germany since 1990 and considers the aims and objectives of change. Two phases can be identified: In the first phase, the so called "Neues Steuerungsmodell" (NSM) was an innovative idea that was diffused voluntarily by the leaders of local authorities. In the second phase, the regional state authorities changed legislation for local planning and control of budgets. In consequence the boundaries of policy making with formal rules become visible. If these rules are in conflict with the interests of key actors in the authorities it is impossible to enforce them because asymmetric information produces prohibitive costs. There seems to be no way to make non-competitive players act as if there were competition.

*Key words:* New Public Management, Governance, Rational Choice, Institutional Economics

Rahmenbedingungen, Organisation, Strukturen und Ziele kommunaler Verwaltungen in Deutschland haben sich in den letzten 30 Jahren verändert. Wir erleben eine andauernde Kontroverse über die Bewertung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) als Grundlage der „Verwaltungsmodernisierung“ (vgl. u.a. *KGSt* 2007; *Holtkamp* 2008; *Bogumil/Ebinger/Holtkamp* 2011; *Reichard* 2011). Dabei ist unstrittig, dass das NSM Einfluss auf den Veränderungsprozess kommunaler Verwaltungen hatte, fraglich ist mithin nur, wie dieser Einfluss zu bewerten ist.

Die nachfolgenden Überlegungen sollen zeigen, unter welchen Bedingungen und mit welchen Zielen und Konsequenzen sich kommunale Verwaltungen verändern. Im ersten Abschnitt wird hierzu ein theoretischer Bezugsrahmen skizziert. In den Abschnitten zwei

bis fünf werden 20 Jahre „Verwaltungsmodernisierung“ theoretisch wie empirisch in zwei Phasen – vor und nach der gesetzlichen Verankerung von NSM-Elementen – analysiert. Das sechste Kapitel bietet ein kurzes Fazit.

## 1. Theoretische Bezugsrahmen

Theoretische Grundlage der folgenden Überlegungen ist ein „institutioneller Individualismus“ (Agassi 1975), in dem subjektiv rationale Akteure versuchen, ihre Interessen zu realisieren. Dazu produzieren sie Normen, Institutionen sowie Märkte, Organisationen und andere Kooperationsstrukturen (vgl. North 1992; Axelrod 1995; Coleman 1995; Williamson 1990). Wissen ist beschränkt und stets asymmetrisch verteilt. Die Akteure nutzen Informationsasymmetrien zu ihrem Vorteil. Suchprozesse unter Wettbewerbsbedingungen und Differenzen in der Wahrnehmung von Situationen führen zu Innovationen; Beobachtung und Interpretation der Resultate eigenen und fremden Handelns führen zu Lernprozessen und Imitation (vgl. Schumpeter 1950; Hayek 1969).

Zur Stabilisierung der Koordination konfligierende Interessen und der Produktion von Kollektivgütern entstehen kollektive Akteure, politische Verbände, Parteien, Vertretungen und Verwaltungen, die politische Regulierungsbedarfe erkennen, Normen entwickeln und implementieren (vgl. Weber 1972, S. 20ff.). Akteure sind am Erhalt ihrer Macht interessiert, auch wenn diese durch einen Wahlerfolg begründet ist (vgl. Downs 1968). Zur Entwicklung und Umsetzung machterhaltender Umverteilungsmaßnahmen und Interventionen nutzen sie bürokratisch verfasste Verwaltungsorganisationen (vgl. Weber 1972, S. 128ff.).

Bürokratie als Organisationsform ist ein Versuch, Steuerung trotz asymmetrischer Informationen und den in Prinzipal-Agent-Problemen implizierten Interessenkonflikten zu optimieren.<sup>1</sup> Die bürokratische Organisation wird durch ihre ausgeprägte Hierarchie darauf ausgerichtet, formale Normen zu vollziehen, aber die Komplexität formaler Normen ist begrenzt. Es entstehen Handlungsspielräume, die informelles Verwaltungshandeln ermöglichen, das die ursprünglichen Steuerungsintentionen unterlaufen kann (vgl. Richter/Furubotn 2010, S. 524ff.).

Das zweite Prinzipal-Agent-Problem zwischen der Gruppe der Wählerinnen und Wähler einerseits und dem politisch-administrativen System (PAS) – Verwaltung und politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern – andererseits wird mit Hilfe der zwei Handlungsoptionen *voice* – im Sinne der Interessenartikulation bis hin zur Teilnahme an Wahlen – und *exit* – im Sinne eines Wegzugs aus dem Hoheitsgebiet – bearbeitet (vgl. Hirschmann 1974). Die gleichen Mechanismen stehen auch im Hoheitsgebiet ansässigen privaten Unternehmen zur Verfügung, wobei diese über kein Wahlrecht verfügen, aber durch eine in der Regel stärkere Exit-Drohung hinreichend Aufmerksamkeit für ihr „*voice*“ generieren können.

## 2. Das NSM als Modernisierungsangebot

Das international unter dem Namen New Public Management (NPM) und in Deutschland in Form des NSM rezipierte Leitbild zur „Modernisierung“ von Verwaltungen war der Versuch, grundlegende Organisationsprinzipien und Management-Techniken, die sich bei

im Wettbewerb stehenden privatwirtschaftlichen Unternehmen bewährt hatten, in die öffentliche Verwaltung zu übertragen. Neben der seit Anfang der Krisenzyklen zu Beginn der 70er Jahre schnell steigenden öffentlichen Verschuldung waren zwei weitere Entwicklungen ausschlaggebend für diese Reformtendenz: Zum einen wurde in Anbetracht mittel- und langfristiger Prognosen zu wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklungstrends ein Strategiedefizit kommunalen Handelns deutlich. Zum anderen war durch einen Wertewandel (vgl. *Inglehart* 1995) die Akzeptanz staatlicher Instanzen als „natürliche Autorität“ massiv gesunken: Bürgerinnen und Bürger sehen seitdem in Verwaltung und Staat qua Steuern finanzierte Dienstleister, denen sie als selbstbewusste Kundinnen und Kunden gegenüberreten.

Die Zielstellungen für eine Reform der Verwaltungen folgten aus diesen Trends: Mehr Effizienz und mehr Bürger- bzw. Kundenorientierung. Das Originalkonzept des NSM nennt als Schwerpunkte:

1. „Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur“ inklusive einer neuen Abgrenzung der Verantwortungen von Politik und Verwaltung: „Die Politik ist für das Was, die Verwaltung für das Wie der kommunalen Leistungserstellung verantwortlich“ (*KGSt* 1993, S.17).
2. Einführung einer wirksamen Outputsteuerung, insbesondere durch eine neue Gliederung des Verwaltungshandelns in Form von Produkten und Verankerung dieses Produktkonzepts in der Haushaltsplanung und dem Rechnungswesen.
3. „Aktivierung der neuen Struktur durch Wettbewerb“ (ebd., S. 22), insbesondere durch interkommunale Leistungsvergleiche.
4. Die Verbesserung der Bürger- bzw. Kundenorientierung ist zwar im Bericht von 1993 thematisiert, wurde aber erst im Laufe der weiteren Diskussion zu einem klar erkennbaren vierten Schwerpunkt des NSM (*KGSt* 2007, S. 50ff.).

Das NSM war ein normatives Konzept der KGSt, eines Verbands mit freiwilliger Mitgliedschaft für Kommunen. Mit seinem Erscheinen begann eine Phase der Modernisierung, die rein „angebotsgetrieben“ war: Das NSM hatte keine verbindliche oder verpflichtende Form, sondern war ein Angebot an kommunale Entscheiderinnen und Entscheider, auf freiwilliger Basis Reformideen in der eigenen Verwaltung zu implementieren.

Akteure entscheiden sich auf Basis ihrer Situationswahrnehmung für Handlungsoptionen, von denen sie eine Realisierung ihrer Interessen erwarten. Aufgrund der vorliegenden Informationsverteilung und der stark hierarchischen Organisationsform werden Entscheidungen über die Umsetzung von NSM-Ideen in kommunalen Verwaltungen in erster Linie von den politisch gewählten Akteuren in der Verwaltungsspitze, (Ober-) Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Landrätinnen und Landräten getroffen. Diese verfolgen das Ziel, die Wahrscheinlichkeit einer (Wieder-) Wahl zu optimieren. Die Wirksamkeit einer von einem politischen Akteur ergriffenen Maßnahme zur Erreichung des (Wieder-) Wahlziels nimmt erstens mit der zeitlichen Distanz zwischen Maßnahme und Wahl und zweitens mit der Komplexität des Prozesses zwischen der eigentlichen Maßnahme und dem Nutzenereignis für Wählerinnen und Wähler ab. Das Überreichen eines Blumenstraußes durch die Bürgermeisterin ist für die Wählerin als deren Leistung erkennbar; ob Ursache für die Freundlichkeit eines Beamten im Sozialamt dagegen eine von der Bürgermeisterin geprägte kundenorientierte Organisationskultur ist, kann von der einfachen Kundin nicht ohne Weiteres erkannt werden. Für die Umsetzung des NSM ergeben sich aus diesen Überlegungen die folgenden Prognosen:

1. Veränderungen in der Führungs- und Organisationsstruktur müssen zweigeteilt analysiert werden:
  - a) Veränderungen der Binnenorganisation sind als rein nominale Änderungen z.B. im Sinne der Umbenennung von „Amt“ in „Fachbereich“ unproblematisch und jederzeit umsetzbar. Die interne Organisationsstruktur ist neben der Verteilung von Ressourcen durch die Haushaltssatzung jedoch das wichtigste Instrument zur Allokation von Macht in der Organisation. Jede Änderung der Organisation modifiziert die Verteilung innerorganisatorischer Macht und wird Widerstand, aber auch Unterstützung generieren. Asymmetrische Informationen führen in der Regel dazu, dass eine Veränderung des status quo, insbesondere in bürokratischen Organisationen weniger Unterstützung findet als sie Widerstand erzeugt und deshalb unwahrscheinlich ist. Allerdings machen Veränderungen der Beschäftigtenstruktur z.B. das Ausscheiden von Beschäftigten ohnehin bisweilen Anpassungen der Organisation notwendig. Ebenso wird bei schrumpfenden oder wachsenden Bereichen irgendwann ein Zeitpunkt erreicht sein, zu dem zumindest die Führungsspannen verändert werden müssen.  
Für die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen kann oft eine „Koalition der Vielen“ (Fachämter) gegen die Querschnittsfunktionen mobilisiert werden. Bei der direkten Einsparung von Führungspositionen wird der in anderen Fällen nur vage schätzbare Nutzen von Organisationsveränderungen unmittelbar budgetwirksam. Somit sind organisatorischer Veränderungen in Kommunalverwaltungen wahrscheinlich.
  - b) Der Vorschlag, die politisch gewählte Vertretung – im Weiteren: Rat – solle Verwaltung stärker über Ziele als über Aufgaben und diskretionäre Eingriffe steuern, impliziert ein spieltheoretisches Dilemma. Die Politik verfügt in diesem Spiel über die Handlungsmöglichkeiten „strategische Steuerung (S)“ im Sinne einer Formulierung strategischer Ziele mit Verzicht auf Einzeleingriffe und „inkrementelle Intervention (I)“, also der einzelfallbezogenen und damit unsystematischen direkten Vorgabe von zu vollziehenden Verwaltungshandlungen. Die Verwaltung verfügt über die Handlungsoptionen „Information offenlegen (O)“ und „asymmetrische Informationen opportunistisch nutzen (A)“. Die Anreizsituation ist in der Auszahlungsmatrix in Abbildung 1 dargestellt.

*Abbildung 1:* Auszahlungsmatrix für das „Steuerungsspiel“ zwischen Verwaltung und Rat, eigene Darstellung nach bekanntem Muster

		Rat	
		S	I
Verwaltung	O	(1, 1)	(-1, 2)
	A	(2, -1)	(0, 0)

Mit optimaler Information durch die Verwaltung könnte die Politik strategisch steuern und das PAS das pareto-optimale Ergebnis realisieren. Allerdings müsste die Verwaltung hierfür alle relevanten Informationen offenlegen und auf die aus

der asymmetrischen Verteilung der Informationen resultierenden Handlungs- und Machtoptionen verzichten. Umgekehrt müsste der Rat sich auf die Vorgabe allgemeinerer, mittelfristiger Ziele beschränken und auf direkte Eingriffe in das Verwaltungshandeln verzichten. Damit geht den politischen Akteuren eine wichtige Handlungsoption für die Gewinnung und Bindung von Wählerstimmen verloren.

Das Spiel hat bekanntermaßen für jede Partei eine dominante Strategie und damit ein Nash-Gleichgewicht in der typischen Dilemmasituation (A/I) (vgl. *Holler/Illing*, S. 56ff.). Wir wissen, dass unter gewissen Bedingungen Dilemmata durch die Entwicklung von – formalen oder informellen – Normen und entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten überwunden werden können (vgl. *Axelrod* 1995, S. 50 ff; *Ostrom* 1999, S. 19ff.). Günstige Voraussetzungen in der konkreten Situation des Spiels zwischen Rat und Verwaltung sind die Iteration der Spielsituation, existierende Sanktionspotenziale Dritter (Bevölkerung und Unternehmen) sowie die prinzipiell vorhandenen Möglichkeiten beider Parteien, Situation und Verhalten zu reflektieren und über diese zu kommunizieren. Allerdings gibt es ein außerhalb der traditionellen spieltheoretischen Modellierung liegendes Handicap für die Realisierung einer kooperativen Lösung: Welche Handlungsoption der Rat gewählt hat, lässt sich ex post relativ einfach objektivieren. Ob allerdings die Verwaltung durch die Offenlegung aller ihr – auch implizit – bekannten steuerungsrelevanten Informationen kooperiert oder aber defektiert hat, ist aufgrund der grundsätzlichen Unvollkommenheit der Informationen und ihrer asymmetrischen Verteilung sehr viel schwerer konsensual feststellbar. Es ist möglich und sogar wahrscheinlich, dass eine Verwaltung, die nur über rudimentäre Formen der betriebs- oder verwaltungswirtschaftlichen Selbstbeschreibung verfügt, selbst dann, wenn sie gar nicht opportunistisch handeln will, kaum in der Lage sein wird, dem Rat in ausreichendem Maße steuerungsrelevante Informationen zur Verfügung zu stellen. Ob also Verwaltungen Option O oder Option A spielen, ist unter realen Bedingungen für die Politik nur schwer festzustellen. In dieser Situation ist es subjektiv rational für die Politik, davon auszugehen, dass die Verwaltung defektiert, ein großes Handicap für die Überwindung des Steuerungs dilemmas. Hier wird eine enge Verbindung zum zweiten Eckpunkt des NSM ersichtlich.

2. Unter „Steuerung“ wird hier eine Entscheidungsstruktur verstanden, die sich auf eine – vermutete – Mittel-Ziel-Relation stützt. Outputsteuerung ist eine Form der Entscheidung über den Einsatz von Ressourcen mit Blick auf das Ziel, einen bestimmten Output zu produzieren. Notwendige Voraussetzung ist eine von steuernden (bzw. steuern wollenden) Akteuren und zu steuernden Akteuren geteilte Beschreibung des Outputs bzw. des Ziels. Auch in Prä-NSM Verwaltungen müssen die Akteure des PAS eine Vorstellung vom Output der Verwaltungstätigkeit haben. Die Verwaltung wird als Output die Rechtskonformität ihres Handelns, „produzierte“ Bescheide, Anordnungen, andere Verwaltungs(dienst)leistungen für alle Stakeholder-Gruppen und letztlich auch deren Zufriedenheit mit Verwaltungsleistungen sehen. Möglicherweise wird diese Sicht von der Politik sogar geteilt. Und mit Sicherheit hat auch ohne NSM die Politik bei der – dann inputorientierten – Zuweisung von Ressourcen auf alternative Verwendungsformen die vermuteten Auswirkungen auf den Output im Blick. Die Forderung nach Einführung einer outputorientierten Steuerung muss daher, das hat die

KGSt deutlich herausgearbeitet (1993, S. 20), als Forderung nach einer Neustrukturierung von Verwaltungsleistungen in Form von Produkten (vgl. *KGSt* 1997; *Schneidewind* 2006) und einer möglichst prägnanten betriebswirtschaftlichen Messbarkeit von Outputleistungen, insbesondere durch messbare Ziele bzw. Kennzahlen verstanden werden. Die Definition von Produkten bringt zwar einen gewissen Aufwand mit sich, so lange es sich allerdings nur um die Zusammenfassung und Typisierung von Verwaltungsleistungen handelt, ist hier eigentlich kein größeres Konfliktpotenzial erkennbar. Es kann durchaus sein, dass die Erarbeitung von Produktbüchern, die teilweise schon lange vor der Einführung von produktbasierten Haushaltssystematiken erfolgte, Verwaltung und Politik einen deutlichen, aber strategisch unbedenklichen Informationszuwachs bringt.

Messung von Leistungen hebt Informationsasymmetrien auf, erhöht Transparenz und schafft eine Möglichkeit für Leistungsvergleiche. Akteure in der Verwaltung werden einem solchen Verlust von Macht nur dann zustimmen, wenn hierdurch entsprechende neue Vorteile generiert werden können. Einerseits könnte eine iterative Annäherung an das Pareto-Optimum des Steuerungsspiels (Abbildung 1) zum Beispiel durch einen Prozess realisiert werden, in dem Verwaltung zunehmend Messbarkeit über Output-Kennzahlen herstellt, während die Politik im Gegenzug ihre inkrementellen Eingriffe reduziert. Zum anderen könnten Verwaltungseinheiten, die im Vergleich mit anderen deutlich überlegene Leistungen produzieren, hieraus ggf. neue Macht generieren. Allerdings besteht in dieser Situation auch die Gefahr einer „Bestrafung“ von Leistung, z.B. indem der leistungsfähigeren Organisationseinheit Ressourcen entzogen werden. Es spricht also wenig dafür und viel dagegen, dass kommunale Verwaltungen, sozusagen aus „intrinsischer Motivation“, freiwillig eine echte Outputsteuerung entwickeln.

Die politischen Akteure könnten die Entwicklung und Messung von Zielen und Kennzahlen durchaus als Möglichkeit sehen, Informationsasymmetrien zu ihren Gunsten auszugleichen. Es besteht zwar auch für die Politik eine gewisse Gefahr, bei erhöhter Transparenz unter politischen Druck der Stakeholder zu geraten, wenn diese gravierende Leistungsdefizite erkennen können. Im Prinzip können Räte aber in einer Mehrzahl solcher Situationen die Ursachen für Defizite allein der Verwaltung zuschreiben und entstehenden öffentlichen Druck (voice) sogar für ihre Ziele nutzen. Es lässt sich daher vermuten, dass Räte, immer vorausgesetzt sie verfügen über breitere Informationen zur Bildung und Nutzung von Kennzahlen zur Steuerung, Interesse an dieser Form der Outputsteuerung entwickeln und der Verwaltung den Auftrag zur Entwicklung von Kennzahlen geben könnten. Aus diesem Auftrag könnte der oben bereits skizzierte iterative Prozess zur Überwindung des Steuerungsdilemmas resultieren. Eine andere Variante könnte darin bestehen, dass die Verwaltung ihren Informationsvorteil schützt, indem sie dem Auftrag gar nicht, schleppend oder nur formal nachkommt und zum Beispiel auf eine vermeintliche Nicht-Messbarkeit von Verwaltungsleistungen verweist oder Kennzahlen mit minimaler Steuerungsrelevanz liefert. Beliebte scheint auch das – theoretisch richtige, aber in der Praxis meist vorgeschobene Argument – man brauche erst einmal strategische Ziele aus der Politik, bevor man Kennzahlen für die Produkte entwickeln könne.

3. Die Messbarkeit der Verwaltungsleistung ist Voraussetzung für die angestrebten Leistungsvergleiche, die als Wettbewerbssurrogat funktionieren sollen (*KGSt* 1993, S. 22f.). Wettbewerb führt zu Innovationen und entwertet damit kontinuierlich die Res-

sources einiger Akteure, während Handlungsmöglichkeiten und relative Macht anderer Akteure zunehmen (vgl. *Schumpeter* 1950, S. 134ff.; *Wegner* 1996, S. 104ff.). Es ist daher rational für Akteure, Ressourcen zu nutzen, um Wettbewerb zu verhindern (vgl. *Williamson* 1990, S. 299). Für privatwirtschaftliche Unternehmen ist das als Wettbewerbssurrogat vorgeschlagene Benchmarking ein seit vielen Jahren gebräuchliches Instrument des Performance-Managements. Wichtige Unterschiede bei der Nutzung von Benchmarking-Systemen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst liegen in drei Punkten: Akteure nehmen an Benchmarking teil, weil der subjektiv erwartete Nutzen hieraus – ein Gewinn an Informationen über Prozesse und Strukturen von Wettbewerbern – höher ist, als die erwarteten Kosten. Benchmarking ist für privatwirtschaftliche Unternehmen ein Instrument, um in einem realen Wettbewerb bestehen zu können. Im Zweifel ist ein schlechtes Ranking in einem Benchmarking immer noch von Nutzen, um den „worst case“, Insolvenz oder Übernahme im realen Wettbewerb, zu vermeiden. Zweitens nehmen privatwirtschaftliche Unternehmen an Benchmarking-Verfahren mit dem Ziel teil, die gewonnenen Informationen zur Veränderung ihrer Strukturen oder Prozesse zu nutzen. In kommunalen Verwaltungen wird dagegen oftmals gerade die Unveränderbarkeit des status quo, bedingt durch angeblich extrem eng gefasste gesetzliche Vorgaben (vgl. *Geißler* 2011, S. 25) betont. In der Tat lassen sich für solche Fälle Beispiele finden, in denen ein Informationsgewinn in Folge eines Benchmarkings durch prohibitiv hohe Kosten zur Veränderung konterkariert wird. Drittens werden privatwirtschaftliche Organisationen ebenso wie Organisationen des öffentlichen Dienstes auf die Vertraulichkeit von Benchmarking-Ergebnissen achten. In Anbetracht der relativ engen Verflechtungen zwischen Verwaltung und kommunalen politischen Akteuren, sowie der möglicherweise großen Benefits, die sich für politische Akteure aus der Offenlegung und Skandalisierung von schlechten Benchmarking-Resultaten ergeben, kann das Risiko für Akteure in der kommunalen Verwaltung groß werden. Im Gesamtblick ergibt sich eine ähnliche Konstellation wie für den zweiten Themenbereich, der Outputsteuerung: Unter bestimmten Umständen werden hinreichend informierte politische Akteure den Wunsch nach der Durchführung von Leistungsvergleichen entwickeln und artikulieren. Die Kosten-Nutzen-Bilanz für die Akteure in der Verwaltung sieht deutlich schlechter aus: Der Verzicht auf Informationsvorsprünge, Schaffung von Transparenz und das Risiko, bei schlechten Leistungen unter den Druck nicht nur des Rates sondern auch der voice von Stakeholdern zu kommen, werden im Zweifel eher dazu führen, dass Verwaltungen Informationsasymmetrien, Verweigerungsoptionen und den Verweis auf einen vermeintlich zu hohen Aufwand nutzen, um Leistungsvergleiche zu verhindern.

4. Unterschiedliche Maßnahmen werden dem Eckpunkt „Verbesserung der Bürger- bzw. Kundenorientierung“ zugeordnet. Hier werden organisatorische und prozessuale Veränderungen wie die Einrichtung von Bürgerbüros, einheitlichen Ansprechpartnern und die Verkürzung von Bearbeitungszeiten, kulturelle Veränderungen, z.B. die Ansprache von Bürgerinnen und Bürgern als Kundinnen und Kunden, Selbstdarstellung von Verwaltungen als Dienstleister und typische Public-Relations-Maßnahmen subsummiert (vgl. *KGSt* 2007, S. 50ff., *Bogumil et al.* 2008, S. 67ff.). Alle Maßnahmen mit direkter Wirkung auf die Stakeholder, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen liegen im strategischen Fokus der politischen Akteure. In Anbetracht der typischen Probleme mit der Bündelung von Präferenzen, Unklarheiten über die Kausalität

ten zwischen ökonomischen und sozialen Entwicklungen und politischen Entscheidungen sowie anderen Informationsdefiziten bei Wahlen, sind „Bürgernähe“, kundenorientierte Organisation und Servicequalität leicht darstellbare und damit für die Stakeholder leicht identifizierbare Wahlargumente. Diese liegen zwar nicht unbedingt im strategischen Fokus der Verwaltung, aber viele Maßnahmen wie Erweiterung von Sprechzeiten, Vereinfachung von Formularen und selbst größere organisatorische Veränderungen, wie z.B. der Aufbau eines Bürgerbüros werden in der Regel nur auf geringen Widerstand aus der Verwaltung treffen, zumal solche Widerstände von den politischen Akteuren schnell öffentlich gemacht werden können, um über voice der Stakeholder zusätzlichen Druck zu generieren. Insgesamt ergibt sich für diesen Eckpunkt also eine relativ optimistische Prognose: Maßnahmen zur Verbesserung der Bürger- und Kundenorientierung müssten für kommunale Verwaltungen relativ einfach umsetzbar sein.

Zusammenfassend ergibt sich folgende Situation: Zu erwarten wären Umsetzungsaktivitäten in den Themengebieten 1a) Binnenorganisation, 2a) Produktkonzept, und 4) Kundenorientierung (vgl. auch Abbildung 2). Bei den anderen Eckpunkten ist eine Umsetzung in einer Vielzahl von Kommunen unwahrscheinlich.

Die vorstehende Analyse hat dabei mit der weitgehenden Fokussierung auf die – in Wirklichkeit keineswegs homogenen – Akteursgruppen Rat und Verwaltung bewusst vereinfacht.<sup>2</sup> Im Einzelfall könnten sicher durch eine genauere Analyse des Verhaltens individueller Akteure oder Allianzen und Gruppen noch feinere Einschätzungen gewonnen werden.

### 3. Diffusion der Reforminnovationen

Das NSM war die Blaupause einer internationalen Innovation und ein Modernisierungsangebot für die deutschen Kommunen. Unter marktförmig organisierten Wettbewerbsbedingungen setzt sich eine Innovation dann durch, wenn andere Akteure den Innovator beobachten, die Innovation identifizieren und einen Wettbewerbsvorteil des Innovators erkennen können. Die Wettbewerbsbeziehungen zwischen kommunalen Gebietskörperschaften dagegen sind kaum ausgeprägt. Wichtiger Wettbewerbsmechanismus ist der Standortwettbewerb bei Neuansiedlung oder Standorterschließungen von privatwirtschaftlichen Unternehmen und Wohnortentscheidung von Privatpersonen. Dabei ist die Wettbewerbswirkung bei der Ansiedlung deutlich stärker, weil exit-Optionen üblicherweise mit hohen Kosten verbunden sind. Daneben existiert ein wettbewerbsähnlicher Mechanismus über die voice-Option: Ist für Stakeholder oder politische Akteure eine größere Performance-Differenz zwischen der eigenen und anderen Kommunen erkennbar, kann über voice, in diesem Fall durch politische Forderungen nach Leistungsverbesserung mit Sanktionsdrohungen, Handlungsdruck auf die Verwaltung entstehen.

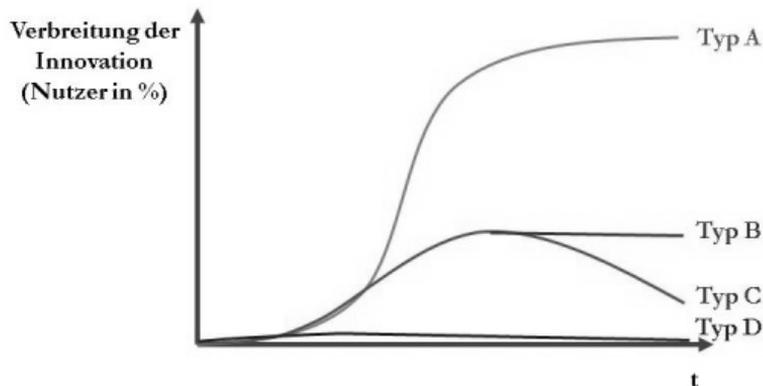
Vereinfacht dargestellt, sind vier Entwicklungen eines Innovationsprozesses möglich.

- A. Die Innovation und ihr Nutzen werden von anderen Akteuren erkannt. Im Laufe des Imitationsprozesses ergeben sich positive externe Effekte, z.B. durch sinkende Implementierungskosten, durch Standardisierung sinkende Transaktionskosten etc. Nach Erreichen einer kritischen Schwelle setzt sich die Innovation schließlich komplett oder mit wenigen Ausnahmen durch.

- B. Die Innovation und ihr Nutzen werden von anderen Akteuren erkannt, die beginnen die Innovation zu imitieren. Im Laufe der Verbreiterung zeigt sich, dass die Innovation bei den Imitatoren nicht die erwünschte Wirkung erzielt. Dies kann verschiedene Ursachen haben: Die Akteure haben sich über die Umsetzbarkeit oder den zu erwartenden Nutzen getäuscht, der (Grenz-)Nutzen der Innovation nimmt mit der Anzahl der Imitatoren ab (negative Externalitäten), die Innovation wird von einer anderen Innovation eingeholt etc. In diesen Fällen bleibt ein konstanter, aber unterkritischer Umsetzungsgrad bestehen.
- C. Zu Beginn verläuft der Innovationsprozess wie in den Fällen A und B. Die Innovation erreicht jedoch nicht die kritische Schwelle und nach Erreichen eines Scheitelpunktes wird die Innovation zurückgenommen und – möglicherweise – der status quo ante wiederhergestellt.
- D. Innovationen oder ihr Nutzen werden von anderen Akteuren nicht erkannt, die Innovation wird nicht imitiert und verbreitet sich nicht.

Abbildung 2 stellt diese Verläufe grafisch dar.

Abbildung 2: Entwicklung von Innovations-Imitationsprozessen, eigene Darstellung in Anlehnung an Rogers 1969, S. 141



Als Erfolg der ersten Phase des NSM werden die Reformmaßnahmen im Bereich „Verbesserung der Bürger- und Kundenorientierung“ gesehen (vgl. *Difu* 2005, S. 38ff.; *KGSt* 2007, S. 49ff.; *Bogumil et al.* 2008, S. 67ff.). Hier ist eine Entwicklung vom Typ A erkennbar: Elemente der Kunden- und Bürgerorientierung – Bürgerbüros, erweiterte Sprechstunden, eine stärkere Dienstleistungsorientierung der Beschäftigten – haben sich in Kommunalverwaltungen verallgemeinert, weil eine gewisse „Modernität“ der Verwaltung Voraussetzung für die Legitimität der gewählten politischen Akteure ist. Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger können Servicedifferenzen zu anderen Verwaltungen aber auch eine allgemeine „Rückständigkeit“ in der Serviceorientierung des Verwaltungshandelns leicht identifizieren und artikulieren. Voice in diesem Bereich wird von regionalen Medien verstärkt und politische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger reagieren sensibel.

Das NSM hatte weiterhin Einfluss auf die Aufbauorganisation der kommunalen Verwaltung. Hierarchieebenen wurden abgebaut, Fachbereichsstrukturen in vielen Verwal-

tungen eingeführt (vgl. *Difu* 2005, S. 33ff.; *KGSt* 2007, S. 32ff.; *Bogumil et al.* 2008, S. 42 ff). Dabei dürften vor allem auch durch die Veränderungen von Aufgaben- und Personalstruktur notwendig gewordenen Reorganisationsmaßnahmen nach der NSM-Philosophie „dezentrale Verantwortung, flachere Hierarchien“ umgesetzt worden sein. Für einige der allgemeineren Vorschläge lässt sich eine Entwicklung vom Typ A erkennen. Spezifischere Vorschläge des NSM, wie z.B. die Einrichtung von Stabsstellen zur Steuerung und die Budgetierung von Fachbereichen, sind möglicherweise auch dem Typ B oder C zuzuordnen (vgl. *Holtkamp* 2007; S. 429, *Bogumil et al.* 2008, S. 48ff.).

Ansätze strategischer Steuerung wurden in vielen Kommunen konstatiert (vgl. *Difu* 2005, S. 43), eine durchgängige, strategische Steuerung, ausgehend von klaren strategischen Zielen des Rates war jedoch bis zum Ende der ersten Umsetzungsphase in keiner deutschen Kommune implementiert worden (vgl. *KGSt* 2007, S. 25ff.; *Bogumil et al.* 2008, S. 64ff.). Die Evaluationen machen darüber hinaus einen deutlichen Bruch zwischen der Durchführung formaler Verfahren, z.B. dem Abschluss von Kontrakten, und der realen Wirksamkeit dieser Verfahren aus (vgl. *KGSt* 2007, S. 27ff.; *Bogumil et al.* 2008, S. 60). Einige wenige Kommunen scheinen eine Reduzierung inkrementeller Eingriffe durch den Rat subjektiv wahrzunehmen (vgl. *KGSt* 2007, S. 26), ohne dass klar wird, wie genau dieses Resultat erreicht wurde.

Eine Tendenz zu einer rein formalen und letztlich real wenig wirksamen Umsetzung lässt sich für den Themenbereich der Outputsteuerung erkennen. In vielen Kommunen wurden Produktkataloge erarbeitet und damit eine Möglichkeit zu einer Neustrukturierung der Leistungen geschaffen (vgl. *KGSt* 2007, S. 30ff., *Bogumil et al.* 2008, S. 49ff.). Diese Produktkataloge wurden jedoch vielfach weder für die Haushaltsaufstellung noch in anderer Form für Steuerungszwecke genutzt (vgl. *Bogumil et al.* 2008, S. 51). Die *KGSt* (2007, S. 32) arbeitete in ihrem Resümee heraus, dass in diesem Themenbereich auch an den Selbstauskünften der in den Evaluationen befragten Kommunen gezweifelt werden muss. Es kann sein, dass dort ein sehr formales Verständnis einer strategischen Steuerung vorliegt, das sich rein an der formalen Existenz bestimmter Regelungen orientiert: „Die Mehrzahl der Kommunen gibt an, Ansätze einer strategischen Steuerung zu besitzen, aber eine strategische Steuerungsphilosophie nach dem NSM lässt sich aus den obigen Zahlen [der Evaluation, jw] nicht herauslesen“ (*KGSt* 2007, S. 32).

Vereinzelt finden sich in den Evaluationen Kommunen, die angaben, über Ziele und Kennzahlen zu steuern. Auch dieses Ergebnis wird übereinstimmend kritisch kommentiert (vgl. *KGSt* 2007, S. 37; *Bogumil et al.* 2008, S. 56). Eine Umsetzung hat, wenn überhaupt, nur sehr formal stattgefunden. Bis heute sind Kommunalverwaltungen bis auf Ausnahmen weit davon entfernt, über messbare Ziele und Kennzahlen zu steuern und anhand dieser Kennzahlen ihre Leistung zu reporten (vgl. *Holtkamp* 2008, S. 428f.).

Kommunale Leistungsvergleiche sind in vielfältiger Form üblich (vgl. *Kuhlmann/Bogumil/Wollmann* 2004). Nur relativ wenige Kommunen nehmen an ihnen teil und in der Regel sind sie auf bestimmte Themen und Gelegenheiten beschränkt. Ein sich selbst verstärkender Anreiz zur Umsetzung von effizienzsteigernden Maßnahmen für die gesamte Verwaltung hat sich nicht ergeben (vgl. *KGSt* 2007, S. 41ff.; *Bogumil et al.* 2008, S. 72f.).

Im Gesamtblick bestätigen sich die Erwartungen. Während im Bereich der Kundenorientierung und teilweise auch bei binnensorientierten Organisationsanpassungen durchaus umfangreichere Aktivitäten in einem Großteil der Kommunen auszumachen sind, konnten sich die Vorschläge zur Veränderung der Steuerung durch die Politik und der internen Steuerung der Verwaltung nicht durchsetzen.

## 4. Neue Regeln

Das NSM beeinflusste, wie auch andere Arbeiten der KGSt (insbesondere *KGSt* 1995), die seit Beginn der 90er Jahre geführte Diskussion über eine Reform des kommunalen Haushaltsrechts.<sup>3</sup> Im Vorfeld der entsprechenden Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder in den Jahren 1999 und 2003 hatten sich die kommunalen Spitzenverbände für eine Neuregelung, auch mit Bezug auf eine neue Form der Steuerung, ausgesprochen (vgl. *Oster* o.J., S. 3). Eckpunkte des NSM wurden nun als Ziele für die Reform übernommen, insbesondere die Ablösung der Inputsteuerung „durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung)“ (*IMK* 2003a, S. 2) und das Prinzip der Strukturierung der Haushalte nach Produkten.

In Anlage 6 des Beschlusses aus dem Jahr 2003 findet sich eine „Empfehlung für einen gemeinsamen Produktrahmen“, in dem „Mindestinhalte der Produktbereiche für die Zuordnung von Produktgruppen und Produkten nach finanzstatistischem Bedarf“ definiert und den Bundesländern zur Anwendung empfohlen werden (*IMK* 2003b, S. 2).

Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen in den Bundesländern wurden ab 2004 verabschiedet (vgl. zur Übersicht *Burth/Gnädinger* 2011). In den länderspezifischen Normen wurden die in den Abschnitten 2 und 3 diskutierten NSM-Eckpunkte „Steuerung durch die Politik“, „Produktkonzept“ und „Ziele und Kennzahlen“ unterschiedlich umgesetzt. Das Produktkonzept wurde in allen Bundesländern zur Grundlage des neuen doppelstöckigen Finanz- und Rechnungswesens. Nicht nur die eben erwähnte Orientierung des Produktkonzepts am „finanzstatistischen Bedarf“, sondern auch einige konstitutionelle Schwächen des Konzepts wurden mit der Orientierung auf den Produktrahmenplan des IMK (2003b) festgeschrieben (vgl. *Schneidewind* 2006, S. 88ff.; *Hellebrand/Frischmuth* 2011, S. 141). Die Regelungen zur Ausweisung von Zielen und Kennzahlen auf Produkt- bzw. Produktgruppenebene im kommunalen Haushaltsrecht der Länder weisen erhebliche Differenzen auf: Kennzahlen und Ziele sind für Planung und Reporting teilweise verpflichtend auszuweisen, teilweise nur für Planungszwecke verpflichtend, in manchen Ländern bestehen lediglich Soll-Regelungen (vgl. *Mühlenkamp/Glückner* 2010, S. 2-34ff., 2-62ff.):

„Die Länder Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen haben alle Vorschriften, die sich auf eine Implementierung von Zielen und Kennzahlen beziehen, als verpflichtend formuliert. Die Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt haben nur bei den Teilhaushalten absolut verpflichtende Festlegungen getroffen. Bei der Regelung von Planungsgrundsätzen wird bezüglich der Ziele und Kennzahlen lediglich eine Sollvorschrift verwendet. [...] Andere Länder, wie Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen haben insgesamt die Definition und Darstellung von Zielen und Kennzahlen als Sollvorschrift geregelt. Schleswig-Holstein beschränkt sich in seiner Festlegung lediglich auf eine Sollvorschrift zur Zielbildung. Kennzahlen werden nicht eingefordert.“ (KGSt/Bertelsmann Stiftung o.J.)

Gesetzliche Regelungen zu einer Steuerung durch die von der Politik formulierten Ziele existieren lediglich in Nordrhein-Westfalen (§ 41 Absatz 1, Buchstabe t der Gemeindeordnung NRW, seit 2004/2005) und in Niedersachsen (§ 58 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes, geändert 2010/2011), wobei jeweils nur die grundsätzliche und ausschließliche Zuständigkeit der Räte für die Formulierung von strategischen Zielen, nicht jedoch eine Verpflichtung hierzu geregelt ist.

Ergänzend wurde im Rahmen der Reform des Tarifrechts im Jahr 2005 mit § 18 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) die Möglichkeit zum Abschluss von Zielvereinbarungen mit tariflich Beschäftigten in Verbindung mit der Zahlung einer Leis-

tungsprämie verankert. Die Einführung moderner Instrumente des Personalmanagements, insbesondere der Personalentwicklung war im Ursprungskonzept als „Rahmenbedingung“ für die Umsetzung des NSM thematisiert worden (KGSt 1993, S. 29f.) und wurde später zu einem zentralen Bestandteil des Reformkonzepts (vgl. *Bogumil et al.* 2008, S. 41f.). Im Kontext der Dezentralisierung der Verwaltungsstruktur hatte die KGSt gefordert, „die Verantwortung für das Leistungsergebnis soweit wie möglich nach unten bis auf einzelne Mitarbeiter“ zu verlagern, um „mit der persönlichen Ergebnisverantwortung [...] das Führungs- und Kreativitätspotential“ der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu nutzen (KGSt 1993, S. 18). Die tarifvertraglichen Regelungen des TVöD, insbesondere Zielvereinbarungen und Leistungsprämien, sind geeignet, die Umsetzung einer outputorientierten Steuerung zu unterstützen (vgl. *Weiß/Kratz* 2008, S. 473f.). Das Land Nordrhein-Westfalen hat aus diesem Grund mit dem „Gesetz zur Stärkung der Personalhoheit der Kommunen“ im Jahr 2009 die Möglichkeit geschaffen, die tarifvertraglichen Regelungen zur Prämienzahlung auch auf Beamtinnen und Beamte in Kommunen anzuwenden.

Zehn bis zwölf Jahre nach Veröffentlichung des KGSt-Berichts zum NSM sind damit zwar einige Ideen des Konzeptes in die kommunale Gesetzgebung eingeflossen. Es handelt sich aber um eine eklektische Umsetzung von NSM-Elementen, die teilweise im Laufe des Reformprozesses auch wesentlich modifiziert wurden. Das Produktkonzept ist durch die Anforderungen der Finanzstatistik deutlich verändert worden. Die Verbindlichkeit von Zielen und Kennzahlen zur Outputmessung ging im Laufe der föderalen Ausdifferenzierung verloren, ebenso wie die große Bedeutung strategischer Ziele der Politik. Schließlich ist der Zusammenhang zwischen dem neuen kommunalen Haushaltsrecht und den tarifvertraglichen Regelungen zu Zielvereinbarungen und Leistungsentgelten durch die Trennung der die Reform treibenden Akteure – Innenministerien und Tarifvertragsparteien – und die jeweiligen Normadressaten in den Verwaltungen – Kämmerei / Finanzmanagement und Personal – so verwischt worden, dass er teilweise nicht einmal in der wissenschaftlichen Diskussion zur Verwaltungsreform erkannt wird.

Es gibt also erhebliche Unterschiede zwischen dem originären NSM und dem Modell, welches sich aus den genannten Gesetzen und dem Tarifrecht (re)konstruieren lässt und dies sogar für die beiden Länder, in denen die Regelungen sich noch relativ eng am Originalmodell orientieren: Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Eckpunkte des NSM sind nur mit erheblichen Veränderungen und Variationen in gesetzliche Normen umgesetzt worden. Dies liegt zum einen am unterschiedlichen Einfluss der KGSt oder anderer Organisationen, die sich für die Einführung des NSM eingesetzt haben, auf die kommunalen Spitzenverbände und die maßgeblichen Ministerien in den jeweiligen Bundesländern. In Gesetzgebungsverfahren, die teilweise 10 Jahre und länger dauern, können offensichtlich die ursprünglichen Intentionen teilweise verloren gehen oder verändert werden. Und zwar nicht nur aufgrund einer Anpassung im Rahmen der Vermittlung zwischen unterschiedlichen Interessen sondern auch, weil wichtige individuelle Akteure, die für bestimmte Richtungen und Inhalte einer Reform stehen, an Einfluss auf den Prozess verlieren oder ausscheiden – aus biologischen, biografischen oder politischen Gründen.

Bei den diskutierten gesetzlichen Neuregelungen des kommunalen Finanzmanagements haben wir es letztlich mit einem „Rumpfkonzert“ der Outputsteuerung zu tun, das sich formal auf die mehr oder weniger verbindliche Ausweisung von Zielen und Kennzahlen auf verschiedenen Ebenen der Haushaltsplanung beschränkt. In den zwei genannten Fällen wurde eine grundsätzliche Möglichkeit zur Formulierung politischer Ziel durch den Rat erwähnt. Weder ist näher geregelt, was unter einem strategischen Ziel, einem

Produktziel oder einer Kennzahl zu verstehen ist (vgl. *Mühlenkamp/Glückner* 2010, S. 2-35), noch sind verbindliche Prozesse der Planung – vom strategischen Ziel zum Produktziel – geregelt. „Die ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung ist kein allgemeiner Haushaltsgrundsatz im Sinne des § 75 Abs. 1 und 2 der GO [in NRW, jw]“ folgern *Klieve/Knirsch* (2010, S. 218). In vielen, von Landesministerien herausgegebenen Handreichungen zur Umsetzung der DOPPIK finden sich zwar weitere, erläuternde Hinweise zur Umsetzung, die stärker auf das NSM rekurrieren (vgl. z.B. IM NRW o.J. 38ff., MI LSA o.J.: 15ff.), gesetzlich verbindlich sind diese jedoch nicht.

Die politischen Akteure, die in Gesetzgebungsverfahren involviert sind, verfolgen Eigeninteressen. Heterogene und unübersichtliche Interessenkonstellationen, die sich insbesondere im Legislaturzyklus systematisch ändern können, machen es geradezu unmöglich, dass theoretische Modelle bruchlos in Gesetze umgesetzt werden. Im „Rumpfkonzert“ haben wir es mit Versatzstücken aus dem NSM zu tun, die selbst bei einer formal stringenter Umsetzung nirgendwo eine Neue Steuerung „erzwingen“ werden.<sup>4</sup>

## 5. Der Versuch Verwaltungstransformation mit formalen Normen zu steuern

Die zweite Phase der Verwaltungstransformation im NSM-Zeitalter begann 2004 mit der Veränderung des kommunalen Haushaltsrechts und der Tarifrechtsreform im Jahr 2005. Diese Phase ist gekennzeichnet durch den Versuch, Veränderungsprozesse in kommunalen Verwaltungen durch formale Normen zu initiieren bzw. zu steuern. Die Änderung formaler – sanktionierter – Normen schafft zwar neue Rahmenbedingungen und verändert die Machtrelationen der Akteure zueinander, indem sie neue Handlungsoptionen schafft und alte entwertet oder verbietet. Sie verändert aber nicht die Interessen der Akteure. Diese werden in der Regel auch bei einer stark sanktionierten Änderung einer Norm versuchen, diese zu unterlaufen, wenn sie gegen ihre Interessen verstößt und asymmetrische Informationen ein opportunistisches Verhalten zulassen.

Das neue Haushaltsrecht zerfällt (nicht nur theoretisch sondern auch mit Blick auf die Implementierung) in zwei Teile. Der erste Teil besteht aus der Einführung der DOPPIK als Rechnungswesen, das sich an die in der Privatwirtschaft üblichen Verfahren der doppelten Buchführung anlehnt und das auch Vermögen und dessen Veränderung erfasst. Hierzu muss eine Bewertung des Vermögens erfolgen und es müssen – im Rahmen der Vorgaben der Produktrahmenpläne – die zur Strukturierung des Haushalts zu nutzenden Produkte und Teilhaushalte festgelegt werden. Struktur und Vorgehen hierzu sind relativ präzise und umfassend im Haushaltsrecht geregelt. Hinzu kommt, dass die betreffenden Verfahren der Planung und Rechnungslegung in Form einer kaufmännischen Software eingeführt werden, die Verfahrensstandards vorgibt.<sup>5</sup>

Trotz nicht unerheblicher Reformkosten,<sup>6</sup> z.B. für externe Beratung und Software-Lösungen,<sup>7</sup> eines hohen internen Umstellungsaufwands und laufenden Mehraufwands (vgl. *Rechnungshof Rheinland-Pfalz* 2011, S. 53f.) sowie erheblicher Kritik am Konzept selbst (vgl. z.B. *Sarrazin* 2008, *Lutz/Treber* 2009, *Eschenauer* 2010) hat bis heute eine Vielzahl von Kommunen auf die DOPPIK umgestellt (vgl. *KGSt* 2010, *Frischmuth/Hellebrand* 2011a). Es ist zu erwarten, dass in den nächsten Jahren das doppische Rechnungswesen bundesweit zum dominanten Rechnungsstil in den Kommunen werden wird – auch in den Bundesländern mit der Wahloption „erweiterte Kameralistik“.

Maßgeblich hierfür ist die Kohärenz und Sanktionierung der rechtlichen Vorschriften sowie die Verstärkung durch den normierenden Einsatz von Finanzmanagement-Software. Die Steuerungsvorgaben sind so gestaltet, dass eine Überprüfbarkeit der Umsetzung relativ einfach erfolgen kann, insbesondere anhand von Stichtagen und dem „materiellen“ Ergebnis eines doppischen Haushaltsplans mit Eröffnungsbilanz. Außerdem führt die Interessenkonstellation im PAS kaum zur Herausbildung von Koalitionen, die gegen die DOPPIK-Einführung mobilisieren. Denn für kommunale politische Akteure ist eine positive oder neutrale Positionierung zur DOPPIK in der Regel aus drei Gründen sinnvoll:

1. Die DOPPIK-Einführung bietet kaum Möglichkeiten einer parteipolitischen Profilierung, da auf Landesebene alle großen Parteien an der Einführung von entsprechenden Regelungen beteiligt waren.
2. Eine dezidierte DOPPIK-Kritik, mit dem Ziel, die Einführung zu verhindern, hat aufgrund der auf Landesebene beschlossenen Gesetze höchstens minimale langfristige Erfolgsaussichten.
3. Die Einführung der DOPPIK verändert die Machtkonstellation im Steuerungsspiel (vgl. Abbildung 1) nur minimal. Es mag sein, dass politische Akteure vor der Einführung an die Erfüllung des DOPPIK-Versprechens „mehr Transparenz“ glauben und hier sogar einen Vorteil für sich sehen.

Die deutlichere Darstellung der „tatsächlichen“ Finanzsituation von Kommunen, die im Wesentlichen zu einer Erhöhung des Schuldenstands geführt hat, ist von kommunalpolitischen Akteuren relativ wenig antizipiert worden. Diese Entwicklung verstärkt den Konsolidierungsdruck und schränkt damit die Handlungsmöglichkeiten der Politik ein. Umgekehrt ist es aber gerade in den ersten Jahren der DOPPIK-Einführung manchen Kommunen gelungen, ihre Finanzsituationen zu „schönen“ (*Bogumil/Ebinger/Holtkamp* 2011, S. 177). Vermutlich ist diese Möglichkeit nur von wenigen kommunalpolitischen Akteuren im Voraus erkannt worden.

Für die Akteure in der Verwaltung gilt Argument 2 dieser Liste entsprechend. Bei der ex ante-Einschätzung zu den Konsequenzen der DOPPIK-Einführung dürfte der Umstellungsaufwand der wichtigste Parameter sein. Dieser ist vorab insbesondere in der Kämmerei bekannt. Die stärksten Positionierungen gegen die DOPPIK kommen daher aus diesem Bereich. Da umgekehrt die Verfügbarkeit von steuerungsrelevanten Information in der Kämmerei steigt und so der dortige Informationsvorsprung gegenüber Verwaltung und Politik zunimmt (vgl. *Bogumil/Ebinger/Holtkamp* 2011, S. 176), bleibt das Widerstandspotenzial begrenzt. Der Umsetzungsprozess entspricht dem Typ A aus Abbildung 2 und es ist zu erwarten, dass die DOPPIK dauerhaft Standard des kommunalen Rechnungswesens in Deutschland sein wird. Für diesen Teil der Reform des Haushaltsrechts kann also ein formaler „Steuerungserfolg“ konstatiert werden.

Wesentlich differenzierter fallen die Analyseergebnisse zum zweiten Teil der Umsetzung des neuen kommunalen Haushaltsrechts in Verbindung mit Neuerungen in der Kommunalverfassung sowie Aspekten der Tarifrechtsreform aus. Es scheint so, dass die Bildung von Produktzielen und Kennzahlen prinzipiell erst in einem zweiten Schritt nach der Implementierung der eben beschriebenen Grundsätze des doppischen Rechnungswesens erfolgt (vgl. *Buchholz/Lasar* 2010, S. 297; *Hellenbrand/Frischmuth* 2011, S. 140). Allerdings lässt sich aus den vorliegenden Befragungsergebnissen folgern, dass gar nicht alle Kommunen diesen Schritt überhaupt vollziehen: Nach den Ergebnissen der KGSt (2010, S. 92) hat der Anteil der Kommunen, die bundesweit angeben Ziele und Kennzah-

len in allen Teilhaushalten auszuweisen (2007, S. 140; 2010, S. 138), in den letzten Jahren nicht zugenommen. Auch mehrere Jahre nach Einführung der DOPPIK als Rechnungswesen weist eine Mehrzahl der Kommunen keinerlei Ziele oder Kennzahlen aus (vgl. *Buchholz/Lasar* 2010, S. 297; *Bogumil/Ebinger/Holtkamp* 2011, S. 175). Für den Bruchteil der Fälle, in denen Kennzahlen und Ziele formal ausgewiesen werden, wäre zu prüfen, ob diese Ziele und Kennzahlen tatsächlich informativ oder steuerungsrelevant sind. Oft werden allgemeine Aufgaben („rechtssichere Leistungsgewährung“) oder unspezifische Handlungsvorsätze („bürgerorientiertes Leistungsangebot“), deren Erreichungsgrad nicht überprüfbar ist, und die damit auch die z.B. in Nordrhein-Westfalen formulierte gesetzliche Aufgabe, als Grundlage für Planung und Controlling zu dienen, gar nicht erfüllen können, als Ziele ausgewiesen (vgl. *Rechnungshof Rheinland-Pfalz* 2011, S. 62ff.). Als Kennzahlen werden teilweise Fallzahlen mit geringem Informationsgehalt, Kennzahlen ohne Zahlenwerte oder nur mit Zahlenwerten für das Bezugsjahr und Kennzahlen mit redundanten Informationen ausgewiesen (vgl. die Beispiele in *Marettke/Hellenbrand/Detemple* 2009). Auch bei einer rein explorativen Durchsicht von Haushaltsplänen lässt sich schnell erkennen, dass ausgewiesene Ziele und Kennzahlen zwar formal die gesetzlichen Anforderungen erfüllen, dass sie aber oft nicht geeignet sind, Produkte mit Blick auf Wirkungsziele zu steuern bzw. zu managen. Empirische Befunde, nach denen in Befragungen bis zu 25% der Kommunen angeben, Ziele und Kennzahlen auszuweisen (vgl. *KGSt* 2010, S. 92, *Deutscher Städtetag/PWC* 2011, S. 48) müssen daher sehr skeptisch bewertet werden.

Ähnlich sind die Ergebnisse zur Festlegung von (strategischen) Zielen durch den Rat zu bewerten: Nach den Erkenntnissen der KGSt (2010, S. 94) existieren in ca. 20% der 536 Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, politisch beschlossene Ziele. Mit geringem Aufwand, z.B. einer Suche im Internet,<sup>8</sup> lassen sich zahlreiche Beispiele finden, in denen formal eher allgemein gehaltene Zielstellungen als „strategische Ziele“ etikettiert werden. Diese Zielformulierungen sind überwiegend weit von der Vorstellung entfernt, die die Betriebswirtschaftslehre – und auch das NSM – von operationalisierbaren Zielen hat.<sup>9</sup> In vielen Fällen decken die benannten „strategischen“ Zielfelder nahezu den gesamten Bereich kommunalen Verwaltungshandelns bzw. kommunaler Politik ab. Eine Fokussierung, die in Anbetracht knapper Ressourcen der Erfolgsfaktor des strategischen Managements ist, bleibt aus. Die resultierenden Zielkonflikte werden in den Bereich der taktischen, politischen Auseinandersetzung oder des (informellen) Verwaltungshandelns verlagert. Soweit überhaupt eine signifikante Steuerung des Verwaltungshandelns in Richtung der strategischen Ziele erkennbar ist, so findet diese im Wesentlichen über Investitionsentscheidungen statt. Fälle, in denen strategische Ziele tatsächlich zur Steuerung von jährlichen Aufwänden und Wirkungen auf Produktebene „heruntergebrochen“ werden, lassen sich äußerst selten finden.

Der Stand der Umsetzung von Zielvereinbarungssystemen mit Beschäftigten und Beamtinnen und Beamten, auch in Verbindung mit Leistungsprämien, ist umstritten. Die vorliegenden Evaluationen leiden unter einer Zuspitzung der Konfliktsituation zwischen der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaft verdi. Eine gemeinsame Evaluation, die in der Protokollerklärung zu § 18, 4 TVöD angelegt gewesen wäre, ist bislang nicht erfolgt. Die Akteure haben jeweils eigene Evaluationen in Auftrag gegeben (vgl. *Stellermann et al.* 2009; *Adamaschek* o.J.; *Schmidt/Müller/Trittel* 2011; *Schmidt/Müller* 2012). Gemeinsame Erfolgskriterien wurden nicht entwickelt. Hilfsweise wird die Quote abgeschlossener Dienstvereinbarungen als Kriterium für den Umsetzungs-

erfolg herangezogen, die allerdings wenig aussagekräftig ist: Es ist bekannt, dass Dienstvereinbarungen existieren, die Pauschalanzahlungen der Prämien ohne Abschluss von Zielvereinbarungen und ohne Leistungsbewertung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorsehen. Auch differenzierende Dienstvereinbarungen führen nicht überall zu einer verbindlichen Durchführung von Zielvereinbarungs- oder Bewertungsgesprächen (vgl. *Schmidt/Müller* 2012). Selbst wenn diese stattfinden, sind sie selten mit dem strategischen Zielsystem bzw. den Produktzielen und Kennzahlen verbunden. Die Umsetzung von Zielvereinbarungen in Verbindung mit Leistungsentgelten ist also nicht flächendeckend erfolgt. Die Entwicklung folgt dem Typ B aus Abbildung 2, wobei teilweise auch Tendenzen zu einem Rückbau, also eine Entwicklung zum Typ C, zu erkennen sind.

Insgesamt lässt sich für eine systematische Steuerung des Outputs über die Planung von strategischen Zielen, Produktzielen und Kennzahlen nur ein äußerst geringer Umsetzungsgrad konstatieren (vgl. *Buchholz/Lasar* 2010, S. 297ff.; *Bogumil/Ebinger/Holtkamp* 2011, S. 174ff.; *Hellenbrand/Frischmuth* 2011, S. 140ff.; *Deutscher Städtetag/PWC* 2011, S. 48ff.). Die tatsächliche Umsetzung nimmt mit jedem Schritt hin zu einer outputorientierten Steuerung ab: Nur ein Teil der Kommunen weist überhaupt systematisch Ziele und Kennzahlen auf Produktebene aus. Nur ein Teil dieser Kommunen verfügt auch über performance-relevante Kennzahlen. Wiederum nur ein Bruchteil managed über diese Kennzahlen systematisch Input und Output und noch geringer wird der Anteil der Kommunen sein, die strategische Zielstellungen haben, die Grundlage für das Produktmanagement sind. Es ist unklar, ob es unter bundesdeutschen Kommunen überhaupt einen Fall gibt, in dem das Reformmodell „DOPPIK mit strategischer Outputsteuerung und Zielvereinbarungen“ konsequent und erfolgreich umgesetzt wurde.

Festzustellen ist jedoch, dass die gesetzlichen Regelungen formal gar nicht eindeutig die Umsetzung dieses Reformmodells vorschreiben. Die Unterschiede in den haushaltsrechtlichen Gesetzgebungen der Länder wurden bereits dargestellt. Die Verbindung von Produktzielen und Kennzahlen mit Zielvereinbarungen für Führungskräfte, Produktverantwortliche und Beschäftigte findet auch deshalb wohl in keiner Kommune statt, weil dieser Weg weder gesetzlich verankert wurde noch in gebräuchlichen Handreichungen, Umsetzungshinweisen o.ä. Veröffentlichungen dargestellt wird.

Auf die Frage, warum die föderalen Gesetzgeber einen solchen klaren Weg nicht vorgezeichnet haben, sind zwei Antworten möglich:

1. Ein stärkerer Bezug auf das NSM bzw. das Reformkonzept „DOPPIK mit strategischer Outputsteuerung und Zielvereinbarungen“ ist bewusst von Akteuren verhindert worden. Es ist bereits herausgearbeitet worden, dass die Akteure des PAS wenig oder kein Interesse haben, die Reformideen „Steuerung durch die Politik“, „Ziele und Kennzahlen“ und „Wettbewerb“ umzusetzen. Selbstverständlich haben die Akteure des PAS die Möglichkeit, über Parteien und Verbände, insbesondere die kommunalen Spitzenverbände, ihre Interessen im Prozess der Gesetzgebung zu vertreten.
2. Die ursprünglichen und theoretisch rekonstruierbaren Zusammenhänge zwischen den einzelnen Elementen des Steuerungs- bzw. Reformkonzepts sind in einem langen, föderalen und stark arbeitsteiligen Prozess der Gesetzgebung in Vergessenheit geraten, insbesondere weil eine übergeordnete Steuerung dieser Prozesse – in Form eines „ideellen Reformmanagers“ – nie existiert hat oder im Laufe des Prozesses verloren gegangen ist.

## 6. Fazit

Die öffentliche Verwaltung verändert sich entweder durch Steuerungsimpulse aus der Spitze der Organisation, die Möglichkeiten zur politischen Profilierung nutzt, oder durch rechtliche Vorgaben einer hierarchisch vorgelagerten Ebene – oder, und vermutlich am nachhaltigsten, wenn beide zusammenfallen.

Die externe Steuerung des PAS durch formale Normen war bei der Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens scheinbar erfolgreich. Die gesetzlichen Vorgaben waren dicht und kohärent, und im Vollzug blieb den PAS wenig diskretionärer Handlungsspielraum, der zusätzlich durch die Einführung von Software-Lösungen mit standardisierten Abläufen weiter beschränkt wird. Das Ergebnis ist eine bundesweite Umstellung auf die DOPPIK.

Die Einführung eines neuen Rechnungswesens bringt aber nicht notwendig eine Output- oder Wirkungssteuerung und erzwingt auch keine sparsamere Haushaltsführung. Steuerung über formale Normen hat Grenzen. Wesentliche Teile des Prozesses der gesteuerten Verwaltungstransformation seit 2004/2005 versuchen, Instrumente und Verfahren, die sich in Unternehmen unter Wettbewerbsdruck entwickelt haben, in bürokratischen Organisationen zu implementieren, die einem solchen Wettbewerb nicht ausgesetzt sind. Implizit wird bisweilen unterstellt, dass bereits der Vollzug dieser Verfahren und der Einsatz dieser Instrumente zu Effizienzverbesserungen oder allgemeiner: einer Optimierung von Organisation und Prozessen führt. Hier liegt der Schwachpunkt der gesteuerten kommunalen Verwaltungsmodernisierung der zweiten Phase. Je stärker wirkungsorientiert ein Managementinstrument ist, desto schwieriger scheint es, seine Anwendung formal zu beschreiben. Formal lässt sich die Einführung eines Rechnungssystems, aber nicht eine managementorientierte Einstellung in der Anwendung dieses Systems verordnen. Solange es keine entsprechenden Anreize gibt, werden Akteure in der Verwaltung sich nicht wie Manager verhalten, egal wie viele formale Instrumente ihnen zur Verfügung stehen.

Das NSM hat die Transformation der kommunalen Verwaltung in Deutschland in den letzten 20 Jahren mitgeprägt. In dieser Zeit haben Akteure aus dem politischen System und der Verwaltung auf allen Ebenen Verfahren, Instrumente und Ideen des NSM, von deren Umsetzung sie sich einen Nutzen versprochen, selektiert und andere Teile ignoriert. Die Reform des kommunalen Haushaltsrechts als intentionalen Versuch – welcher Akteure auch immer – zur Durchsetzung des NSM zu interpretieren, scheint überzogen. Die aktuellen gesetzlichen Regelungen werden in keinem Bundesland zu einer umfassenden und kohärenten Umsetzung des NSM führen.

Offen bleibt die Frage, ob und wie es kommunalen Politisch-administrativen Systemen gelingen wird, das oben diskutierte Steuerungsspiel zu lösen und damit Effizienzvorteile zu realisieren. Aktuell „schmücken“ sich viele Kommunen mit „strategischen Zielen“, die gerade keine Fokussierung auf wenige – eben strategische – Handlungsfelder unter Bedingungen knapper Ressourcen beinhalten, sondern eher Leitbildern darstellen, in denen sich (fast) alle Stakeholder wiederfinden sollen. Es scheint so, als habe sich die Formulierung „strategischer Ziele“ zu einem Instrument entwickelt, mit dem die politischen Akteure Modernität demonstrieren um Wiederwahlchancen zu erhöhen. Auch hier fallen formales Vorhandensein „strategischer Ziele“ und tatsächliche Wirkung, insbesondere für die Ressourcensteuerung, auseinander.

Das NSM hat im Wettbewerb um knappe, für die „Modernisierung“ kommunaler Verwaltungen nutzbare Ressourcen mit dem E-Government starke Konkurrenz bekom-

men. Insbesondere die Stakeholder orientierten Maßnahmen wie z.B. elektronische Terminvergaben, Bürgerhaushalte oder Stadt-Apps lassen sich besser zur Stimmenmaximierung einsetzen, als die riskante Ausweisung von Kennzahlen zur Verwaltungsleistung. Es ist also gut möglich, dass wir am Ende des einen und dem Beginn eines neuen Transformationszyklus der kommunalen Verwaltung stehen.

## Anmerkungen

- 1 Zum Verständnis des Verhältnisses von gewählten politischen Akteuren und Verwaltung vgl. auch *Kegelmann* (2007, S. 48ff.).
- 2 Zu einer detaillierteren Analyse der Akteurskonstellation in Kommunen am Beispiel der Haushaltskonsolidierung vgl. *Geißler* 2011.
- 3 Die Entwicklung der Grundsätze der DOPPIK erfolgte zu Beginn der 90er Jahre ohne weiteren Bezug auf eine Outputsteuerung im Sinne des NSM, vgl. hierzu *Lüder* 1996.
- 4 Die Behauptung, „das neue kommunale Haushaltsrecht führt in vielen Bundesländern verpflichtend wesentliche Elemente des Neuen Steuerungsmodells (NSM) ein“ (*Bogumil/Ebinger/Holtkamp* 2011, S. 171, Hervorhebung jw) erscheint aus dieser Sicht zu überprüfen, ähnlich wie die Aussage, es handle sich bei den Reformen des Haushaltsrechts um eine „konsequente Fortsetzung der im Rahmen des New Public Management (NPM) bzw. des Neuen Steuerungsmodells (NSM) begonnenen grundlegenden Modernisierung des Managements öffentlicher Verwaltungen“ *Buchholz/Lasar* 2010, S. 293. Vgl. kritisch hierzu auch *Reichard* 2011, S. 283f.
- 5 Auch wenn diese Vorgaben änderbar wären, haben Standards der Software eine stark präjudizierende Wirkung für eine Organisation, da bei Abweichungen von diesem Standard Anpassungskosten anfallen. Die Technik „härtet“ das sozial konstruierte Verfahren (vgl. *Latour* 1991).
- 6 Seit dem Beitrag von *Kuhlmann/Wollmann* (2006) wird – etwas irreführend – für die Kosten von Verwaltungsreformen auch der Begriff „Transaktionskosten“ (auch im genannten Beitrag häufig in Anführungsstrichen) verwendet. Zur klareren Abgrenzung vom Begriff der Transaktionskosten in der Neuen Institutionenökonomik (Anbahnung und Überwachung von Transaktionen, *Williamson* 1990) wird hier von Reform- oder Transformationskosten gesprochen.
- 7 In den drei Beispielen der KGSt (2007) liegen die rein externen Kosten (Software, Beratung etc.) zwischen ca. 150.000 € und 210.000 €. Der Rechnungshof Rheinland Pfalz (2011, S. 52) errechnet einen Aufwand zwischen 0,3 Mio. € und 3 Mio. €.
- 8 Vgl. bspw. die Strategien der Städte Mannheim (vgl. [http://www.youtube.com/watch?v=FhA78\\_Nulwo](http://www.youtube.com/watch?v=FhA78_Nulwo), Stand 07.06.2012), Leipzig (<http://www.leipzig.de/de/buerger/politik/strategie/ziel/strategie/>, Stand 07.06.2012) und Kiel ([http://www.kiel.de/rathaus/strategische\\_ziele.php](http://www.kiel.de/rathaus/strategische_ziele.php), Stand 07.06.2012).
- 9 Vgl. auch den Bezug auf die sog. SMART-Kriterien bei *Klieve/Knirsch* (2010, S. 218) und dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2011, S. 64).

## Literatur

- Adamaschek, Bernd*, o.J.: Befragung zur Leistungsorientierten Bezahlung gem. § 18 TVöD, Frankfurt: Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände.
- Agassi, Joseph*, 1975: Institutional individualism, in: *The British Journal of Sociology*, No. 2. Vol. 26, S. 44-155.
- Axelrod, Robert*, 1995: Die Evolution der Kooperation, München: Oldenburg.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars*, 2011: Vom Versuch, das neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen kommunalen Finanzmanagements in NRW, in: *Verwaltung und Management*, 4, S. 171-180.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.* (Hrsg.), 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma.
- Bouckaert, Geert*, 2006: Die Dynamik von Verwaltungsreformen. Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel, in: *Jann, Werner et al.* (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin: edition sigma, S. 22-35.

- Buchholz, Gabriele/Lasar, Andreas*, 2010: Entwicklung der ergebnisorientierten Steuerung in der Kommunalverwaltung. Wesentliche Erkenntnisse aus der KGSt-Umfrage 2010 zum Stand der Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, in: *Verwaltung und Management*, 6, S. 293-303.
- Burth, Andreas/Gnädinger, Marc*, 2011: Auf einen Blick. Haushaltsreformen in Deutschland. Online verfügbar unter: <http://www.haushaltssteuerung.de/dokumente/auf-einen-blick-haushaltsreformen-in-deutschland.pdf>, Stand 01.06.2012.
- Coleman, James S.*, 1995: *Grundlagen der Sozialtheorie. Band 1. Handlungen und Handlungssysteme*, München: Oldenbourg.
- Deutscher Städtetag/PWC*, 2011: *Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens*, o.O.: Deutscher Städtetag/PWC.
- Difu* (Deutsches Institut für Urbanistik), 2005: *Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen- Eine Bestandsaufnahme*, Berlin: Difu.
- Downs, Anthony*, 1968: *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Eschenauer, Michael*, 2010: Bruce Willis auf dem Datenfriedhof. Online verfügbar unter: <http://www.op-online.de/nachrichten/frankfurt-rhein-main/bruce-willis-datenfriedhof-708540.html>, Stand 12.06.2012.
- Fischer, Edmund*, 2007: Reform des Gemeindehaushaltsrechts, in: *Witt, P./Peters, H.J.* (Hrsg.), *Verwaltung und Politik. Festschrift für Hans-Jürgen Sperling*, Stuttgart: o.V., S. 86 -93.
- Geißler, René*, 2011: Akteursstrategien in der kommunalen Haushaltskonsolidierung, in: *Verwaltung und Management*, 7, S. 23-29.
- Hellenbrand, Andreas/Frischmuth, Birgit*, 2011: Evaluierung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Stand und Perspektiven der doppischen Steuerung, in: *Verwaltung und Management*, 3, S.140-143.
- Hirschmann, Albert O.*, 1974: *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Holler, Manfred J./Illing, Gerhard*, 1996: *Einführung in die Spietheorie*, Berlin: Springer.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2, S. 423-446.
- IM NRW* (Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen), o.J., *Neues kommunales Finanzmanagement. Eckpunkte der Reform*. Online verfügbar unter: <http://www.mik.nrw.de/publikationen/produktwahl.html?eID=pub&f=108&s=ce4d20>, Stand 06.06.2012.
- IMK* (Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder), 21.09.2003a: *Beschlussniederschrift über die 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena*. Online verfügbar unter: <http://www.foev-speyer.de/doppik/Downloads/IMK%20Reform%20des%20Gemeindehaushaltsrechts.pdf>, Stand 01. 06 2012.
- IMK* (Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder), 21.11.2003b, *Anlage 6 zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003. Arbeitskreis III. Kommunale Angelegenheiten*. Online verfügbar unter: <http://www.haushaltsreform.de/IMK-Beschluss-2003-11-21-Anlage-6-Produktrahmen.pdf>, Stand 01. 06 2012.
- Inglehart, Ronald*, 1995: *Kultureller Umbruch. Wertewandel in der westlichen Welt*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Kegelmann, Jürgen*, 2007: *New Public Management. Möglichkeiten und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells*, Wiesbaden: VS.
- KGSt* (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), 1993: *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung*, Köln.
- KGSt*, 1995: *Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept. Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage*, Köln: KGSt.
- KGSt* (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), 1997: *KGSt-Produktbuch für Gemeinden, Städte und Kreise*, Köln.
- KGSt* (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), 2007: *Das Neue Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung*, Köln.
- KGSt* (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), 2007: *Doppik-Umstellung in bayerischen Kommunen. Praxisberichte aus der Gemeinde Hallbergmoos, der Stadt Königsbrunn und dem Landkreis Ebersberg*, Köln.

- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), 2010: Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage, Köln.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement)/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), o.J.: Vergleich: Steuerungsinstrumente, Teilhaushalte - Ziele und Kennzahlen. Online verfügbar unter: <http://doppikvergleich.regioit-aachen.de/themenvergleich.html?selectedTopic=e67df016-a3f3-4f52-99fd-74935da3519d&layout=bst>, Stand 01.06.2012.
- Klein, Markus/Pötschke, Manuela, 2000: Gibt es einen Wertewandel zum "reinen" Postmaterialismus? Eine Zeitreihenanalyse der Wertorientierungen der westdeutschen Bevölkerung zwischen 1970 und 1997, in: Zeitschrift für Soziologie, 3, S. 202-216.
- Klieve, Lars Martin/Knirsch, Hanspeter, 2010: Ziele und Kennzahlen im NKF, in: Verwaltungsrundschau, 56. Jahrgang, 7, S. 217-222.
- Knipp, Rüdiger et al. (Hrsg.), 2005: Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine Bestandsaufnahme, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), 2004: Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, Wiesbaden: VS.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut, 2006: Transaktionskosten von Verwaltungsreformen: ein „missing link“ der Evaluationsforschung, in: Werner, Jann/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Public Management – Grundlagen, Wirkungen und Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, Berlin: edition sigma, S. 371-390.
- Latour, Bruno, 1991: Technology is society made durable, in: Law, John (Hrsg.), A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology, and Domination, London/New York: Routledge, S. 103-131.
- Lüder, Klaus, 1996: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), Stuttgart: Innenministerium Baden-Württemberg.
- Lutz, Walter/Treber, Hagen, 2009: Reformruine kommunale Doppik, Bad Säckingen: mb.
- Marettok, Christian/Hellenbrand, Andreas/Detemple, Peter (Hrsg.), 2009: Doppische Kommunalhaushalte, München: Haufe.
- MI LSA (Ministerium des Innern Sachsen Anhalt), o.J., Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in Sachsen-Anhalt. Leitfaden für Rats- und Kreistagsmitglieder. Online verfügbar unter: [http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_Ministerium\\_des\\_Innern/PDF\\_Dokumente/Abteilung\\_3/Kommunal Finanzen/Aktualisierung\\_Januar\\_11/Leitfaden\\_Ratsmitglieder\\_17\\_01\\_2011.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Abteilung_3/Kommunal Finanzen/Aktualisierung_Januar_11/Leitfaden_Ratsmitglieder_17_01_2011.pdf), Stand 06.06.2012.
- Mühlenkamp, Holger/Glöckner, Andreas, 2010: Rechtsvergleich kommunale Doppik. Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Naschold, Frieder, 2000: Zur Binnenmodernisierung des Staates am Beispiel Deutschlands – Hintergründe. Leitbild. Maßnahmen, in: Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (Hrsg.), Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen: Leske + Budrich, S. 79-135.
- North, Douglass C., 1992: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Oster, Rudolf, o.J.: Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts. Online verfügbar unter: [http://www.vkda.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dokumente/Oster\\_Doppik\\_vkda.pdf](http://www.vkda.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dokumente/Oster_Doppik_vkda.pdf), Stand 01.06.2012.
- Ostrom, Elinor, 1999: Die Verfassung der Allmende. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 2011: Kommunalbericht 2011. Online verfügbar unter: <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/522/522408ec-4c63-9031-674b-ed5340d17ef8,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>, Stand 12.06.2012.
- Reichard, Christoph, 2011: Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen. Eine Replik, in: Verwaltung und Management, 6, S. 283-287.
- Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik G., 2010: Neue Institutionenökonomik, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rogers, Everett M., 1969: Diffusion of Innovations, Toronto: Collier-Macmillan.
- Sarrazin, Thilo, Februar 2008: Die Rechnung geht nicht auf. Neues öffentliches Rechnungswesen hält nicht, was es verspricht, in: Der Neue Kämmerer, 3.

- Schmidt, Werner/Müller, Andrea/Trittel, Nele*, 2011: Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst: Intentionen, Wirkungen und Akzeptanz, in: Industrielle Beziehungen, 1-2., 18. Jg., S. 78-98.
- Schmidt, Werner/Müller, Andrea*, 2012: Leistungsentgelt in den Kommunen. Bundesweite Erhebung zur Umsetzung § 18 TVöD-VKA. Erste Befunde, Tübingen: Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur.
- Schneidewind, Thomas*, 2006: Das Produktkonzept des Neuen Steuerungsmodells. Möglichkeiten für eine strategische Ziel- und Ergebnisorientierung des Verwaltungshandelns, Hamburg: Dr. Kovac.
- Schumpeter, Joseph Alois*, 1950: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Tübingen: Francke.
- Stellermann, Rolf/Jaitner, Arne/Kuhlmann, Sabine/Schneider, Gerd*, 2009: Evaluation der Erfahrungen mit dem Leistungsentgelt nach TVöD im Bundesbereich. Online verfügbar unter: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Oeffentlicher\\_Dienst/Leistungsentgelt/Abschlussbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Oeffentlicher_Dienst/Leistungsentgelt/Abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile), Stand 02.06.2012.
- von Hayek, Friedrich August*, 1969: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: *von Hayek, Friedrich August*, Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 249-265.
- Weber, Max*, 1972: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wegner, Gerhard*, 1996: Wirtschaftspolitik zwischen Selbst- und Fremdsteuerung – ein neuer Ansatz, Baden-Baden: Nomos.
- Weiß, Jens/Kratz, Felix*, 2008: Die Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst stärken!, in: Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht des öffentliche Dienstes, 9, S. 466-475.
- Williamson, Oliver E.*, 1990: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen: Mohr Siebeck

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Jens Weiß, Professur für Verwaltungswissenschaften, FB Verwaltungswissenschaften, Hochschule Harz, Domplatz 16, 38820 Halberstadt  
E-Mail: [jweiss@hs-harz.de](mailto:jweiss@hs-harz.de)



*Angelika Vetter/Helmut Klages/Frank Ulmer*

# Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden

## **Zusammenfassung**

Die Proteste um den Stuttgarter Hauptbahnhof haben die Diskussion über das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik neu entfacht. In diesem Beitrag argumentieren wir nach einer kritischen Diskussion bisheriger Lösungsansätze für die Implementation eines auf Dauer angelegten, systematischen Konzeptes kooperativer Demokratie. Zum Aufbau von gegenseitigem Vertrauen bedarf es der Verstetigung kooperativer Bürgerbeteiligungsprozesse. Dabei müssen Verbindlichkeiten geregelt sein im Hinblick auf die Beteiligungsprozesse, den Umgang mit jeweiligen Ergebnissen und auf Verantwortlichkeiten. Zentrales Merkmal muss außerdem die prozessuale Verzahnung der beteiligten Akteure sein – vornehmlich der Bürgerschaft, der Politik und der Verwaltung. Auf Basis erster Umsetzungserfahrungen formulieren wir hierzu sechs Gestaltungselemente eines entsprechenden Beteiligungskonzeptes. Sie werden ergänzt um Rahmenbedingungen, die für die Implementation eines solchen Ansatzes notwendig sind.

*Schlagerworte:* Bürgerbeteiligung, Local Governance, Kommunalpolitik, Beteiligungskultur, Leitlinien für Beteiligung

## **Abstract**

*Continuity and Reliability in Local Citizen Participation*

Besides voting, new ways and instruments of citizen participation in local politics have become common in recent years. So far however, these instruments are normally used only sporadically. In this article we make the point for more continuity and reliability in local citizen participation. In order to build up trust between citizens, politicians and the local public administration, reliability of local participatory processes has to be guaranteed with regard to the incitation of these processes, the processes themselves and the handling of the respective results. We formulate six fundamental components of a respective reliable concept of continuous citizen participation. Based on experiences from a German local participatory project we finally add several contextual factors that seem vital to us for the implementation of such a concept of continuous and reliable citizen participation in local politics.

*Key words:* Citizen Participation, Local Governance, Local Politics, Strong Democracy

## 1. Bürger und Politik: Ein altes Spannungsfeld lebt wieder auf

Das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik war noch nie wirklich gut. Nicht erst die „Kür“ des Begriffs „Politikverdrossenheit“ zum Wort des Jahres 1992 deutet auf ein problematisches Verhältnis zwischen Bürgern und Politik hin. Schon früher war erkennbar, dass es sich hier um eine schwierige Beziehung handelt. Bereits seit den 1970er Jahren belegen Längsschnittvergleiche repräsentativer Umfragen, dass viele Deutsche einerseits ein starkes Interesse an Politik äußern. Andererseits aber haben sie kaum das Gefühl, auf

politische Entscheidungen Einfluss nehmen zu können. Entsprechend bilanzieren *Gabriel/Neller* (2011, S. 88f.; ähnlich *Gabriel* 2005) für die Jahre von 1959 bis 2005: „Zu keinem in unsere Untersuchung einbezogenen Zeitpunkt war eine Mehrheit der Bundesbürger davon überzeugt, auf die Gestaltung der Politik Einfluss nehmen zu können ... Unterschiedlich war stets nur das Ausmaß der wahrgenommenen politischen Ohnmacht ...“. Zu diesen Befunden passt das ebenfalls über Jahre gemessene Misstrauen der Bundesbürger gegenüber Politikern und den politischen Parteien (vgl. *Gabriel/Neller* 2010, S. 98ff.).<sup>1</sup> Dieses Inputdefizit wird seit Beginn des neuen Jahrtausends flankiert von einer deutlichen Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den Leistungen der Politik. Bis Ende der 1980er Jahre belegen die Daten von *Gabriel* und *Neller* eine positive Bewertung der Regierungsleistung. Der Trend war jedoch bereits zu dieser Zeit rückläufig. Im Jahr der Wiedervereinigung kam es zu einem kurzen positiven Intermezzo. „Seither sank die Zufriedenheit mit den Regierungsleistungen nahezu stetig und der Abwärtstrend erreichte im Jahr 2002 einen zuvor niemals da gewesenen Tiefstand“ (*Gabriel/Neller* 2010, S. 101ff.).

Die starken und dauerhaften Proteste rund um den Stuttgarter Hauptbahnhof sowie die damit verbundenen Debatten in Politik und Medien haben das altbekannte und problematische Verhältnis zwischen Bürgern und Politik wieder in den Blick der Öffentlichkeit gebracht. Die Ursachen für dieses „Missverhältnis“ sind in verschiedenen Bereichen zu finden. Ein Grund ist der in den 60er Jahren begonnene gesellschaftliche Wertewandel, der zumindest in einigen Bevölkerungsgruppen Protest zu einem selbstverständlicheren Mittel der politischen Meinungsäußerung werden ließ (vgl. u.a. *Klages/Gensicke* 2002; *Inglehart* 1995). Angesichts des oben geschilderten Ohnmachtsgefühl der Bürgerinnen und Bürger, das gepaart ist mit einem starken Misstrauen gegenüber den politischen Akteuren – vor allem den Parteien und Politikern – liegt es zweitens auf der Hand, Ursachen in einer beschränkten politischen Beteiligungslandschaft zu suchen, die den heutigen Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger, sich politisch zu beteiligen, nicht mehr entspricht. Drittens legt die Kritik an der Leistungsfähigkeit von Politik nahe, dass auch Defizite im Outputbereich das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik belasten.

In der Öffentlichkeit wird momentan vor allem „mehr“ Bürgerbeteiligung gefordert, um das Problem zu beheben. Entsprechende Reaktionen von Seiten der Politik führten in Baden-Württemberg nach dem Regierungswechsel zu der Schaffung des Amtes einer „Staatsrätin für Bürgerbeteiligung“. Auf Bundesebene stellte Verkehrsminister Peter Ramsauer im November 2012 das Handbuch für gute Bürgerbeteiligung vor, mit dem Ziel, das Miteinander zwischen Politik, Wirtschaft und Bürgerschaft bei großen Verkehrsprojekten zu verbessern.<sup>2</sup> In der Politik- und Verwaltungswissenschaft werden ebenfalls Ansätze zur Lösung des Problems diskutiert. Ein Weg wird in der Stärkung direktdemokratischer Elemente in Form von Bürger- und Volksentscheiden gesehen. Ein anderer Weg verfolgt den Ausbau von kooperativen Demokratieelementen und Bürgerengagement (vgl. u.a. *Holtkamp/Bogumil/Kißler* 2006). Eingebettet sind beide Vorschläge in die sowohl normative als auch empirische Diskussion um die Veränderungen des Regierens von Government hin zu Governance. Bezogen auf die lokale Politik beschreibt „Urbane Governance“ einen „qualitative Wandel städtischer Politik“, der mit einem veränderten institutionellen Kontext lokalen Regierens einhergeht (Ausdifferenzierung der politischen Ebenen) und mit einer Erweiterung der für lokales Regieren einflussreichen Akteure über den engeren Kreis der administrativen und parteipolitischen Entscheidungsträger hinaus. Zu diesen „neuen“ Netzwerken, die entscheidend auch zu einer qualitativen und

finanziellen Verbesserung der lokalen Leistungserbringung beitragen können/sollen, gehören nicht nur Wirtschaftsunternehmen und –verbände sondern ebenso Bürgergruppen oder andere Vertreter lokaler Interessen (vgl. *Sack* 2012, S. 317).

Im folgenden Beitrag hinterfragen wir diese drei Ansätze im Hinblick auf ihre Fähigkeit, das beschriebene Verhältnis zwischen Bürgern und Politik zu verbessern. Anknüpfend an den Ansatz der kooperativen Demokratie und das Paradigma lokaler Governance plädieren wir anschließend für eine Erweiterung dieser Konzepte im Hinblick auf eine stärkere Verlässlichkeit in Form der Verstetigung von Bürgerbeteiligung, wobei Verbindlichkeit im Hinblick auf Prozesse der Beteiligung, im Hinblick auf den Umgang mit Beteiligungsergebnissen und im Hinblick auf Verantwortlichkeiten gewährleistet werden muss und ein zentrales Merkmal die prozessuale Verzahnung aller beteiligten Akteure – vornehmlich Bürgerschaft, Politik und Verwaltung – ist. Gleichzeitig geht es aus unserer Sicht nicht nur um die Integration organisierter Interessen in die lokalen Entscheidungsprozesse (vgl. u.a. *Schmitter* 2002, S. 53f.). Vielmehr müssen sich auch einzelne Bürgerinnen und Bürger im Rahmen lokaler Planungsprozesse artikulieren können, was durch den Einsatz kooperativer Beteiligungsverfahren (Bürgerräten, Zukunftsforen...) durchaus möglich ist. Nur ein solchermaßen gestaltetes, auf Dauer angelegtes und damit verlässliches Beteiligungskonzept ist aus unserer Sicht dazu in der Lage, das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik, aber auch zwischen Verwaltung und Bürgerschaft sowie zwischen Verwaltung und Politik auf lokaler Ebene nachhaltig zu verbessern. Angesichts der vielfältigen Ursachen dieses „Missverhältnisses“ müssen nämlich mehr Fragen adressiert werden, um einen wirksamen und umfassenden Lösungsansatz zu entwickeln: Erstens, wie kann den Bürgerinnen und Bürgern stärker als heute das Gefühl vermittelt werden, zumindest bei Bedarf Einfluss auf Entscheidungen der Politik nehmen zu können? Zweitens, wie kann gleichzeitig dem dauerhaften Misstrauen der Bürger gegenüber den politischen Akteuren entgegengewirkt werden? Drittens, wie kann von Seiten der politischen und administrativen Entscheidungsträger effizienter und effektiver auf Probleme reagiert werden? Viertens, wie können Entscheidungsprozesse gleichzeitig die Gleichheit der Beteiligung sowie die Transparenz und Zurechenbarkeit von Entscheidungen (politische Verantwortlichkeit) gewährleisten? Hierfür formulieren wir sechs aus unserer Sicht wesentliche Gestaltungselemente, die ein solcher umfassender Beteiligungsansatz beinhalten muss, um sein Potenzial hinsichtlich des Aufbaus von gegenseitigem Vertrauen und der Lösung der geschilderten Input- und Outputprobleme auszuschöpfen. Abschließend ergänzen wir auf Grund konkreter Umsetzungserfahrungen fünf notwendige Rahmenbedingungen für die Implementation und die anschließende Umsetzung eines solchen dauerhaften und systematischen Beteiligungskonzeptes.<sup>3</sup>

## 2. Direkte Demokratie, kooperative Demokratie oder „Local Participatory Governance“ als Lösungen des „Ohnmachts-“, des „Misstrauens-“ und des „Leistungsproblems“?

Die Legitimität politischer Entscheidungen, das heißt, das Gefühl ihrer Rechtmäßigkeit, ergibt sich heute offenbar nicht mehr „automatisch“ über ihr rein formal-rechtliches, repräsentativ-demokratisches Zustandekommen. Auch wenn institutionell klar geregelte Wege der Entscheidungsfindung grundlegend wichtig für deren Anerkennung sind, drängt

sich der Eindruck auf, dass parallel dazu heute ergänzende Mechanismen gefunden werden müssen, um in der Bevölkerung Unterstützung und Akzeptanz für politische Entscheidungen zu erreichen. Vor diesem Hintergrund intensivierte sich auf kommunaler Ebene in den letzten Jahren sichtbar die Nutzung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten in Form von Bürgerentscheiden. In den 1990er Jahren wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bundesweit in den Kommunalverfassungen der Bundesländer aufgenommen. Die Verfahren wurden ergänzt durch die Direktwahl der Bürgermeister, teilweise auch deren Abwahl sowie die Direktwahl der Landräte (vgl. *Schiller/Mittendorf* 2002; *Walter-Rogg/Kunz/Gabriel* 2005; *Kost* 2008; *Vetter* 2009). Den Befürwortern von mehr „direkter Demokratie“ sind diese Änderungen noch nicht genug.<sup>4</sup> Sie fordern beispielsweise eine weitere Senkung der Quoren bei Bürger- und Volksentscheiden. Diese würden dann noch häufiger genutzt und griffen der Entwicklung eines „Wutbürgertums“ vor bzw. könnten der Politikmüdigkeit der Bürger entgegenwirken. Zusammenhänge zwischen mehr Bürger- und Volksentscheiden einerseits und dem Abbau der Beteiligungsmüdigkeit sowie dem Misstrauen vieler Bürger in die Politik sind bislang allerdings noch kaum nachgewiesen. Auch liegt ein solcher Zusammenhang nicht zwangsläufig auf der Hand. Denn grundsätzlich sind Bürger- und Volksentscheide mit der Zuspitzung zweier gegensätzlicher Positionen und einem damit nahezu zwangsläufig einhergehenden Konflikt verbunden. Zweitens ist nicht zu erwarten, dass „mehr“ Bürger- und Volksentscheide grundsätzlich zu einer stärkeren politischen Mobilisierung der breiten Bevölkerung beitragen. Vielmehr dürften sich bereits jetzt artikulationsstarke Bevölkerungsgruppen der neuen Verfahren bedienen, so dass die Durchsetzungsfähigkeit spezifischer Interessen das Resultat ist.<sup>5</sup> Ein schlichtes „mehr“ an „direkter Demokratie“ stellt folglich auch keine umfassende Lösung der oben genannten Problematik dar. Mehr direkte Demokratie ist vor allem auf die genannte Inputproblematik fokussiert. Sie verbreitert zwar die lokale Beteiligungslandschaft und ist im Verfahren transparent. Aber sie unterstützt vor allem starke gesellschaftliche Interessen bei der Durchsetzung ihrer Präferenzen, eignet sich jedoch nicht zur Inklusion beteiligungsferner Gruppen. Darüber hinaus basiert sie auf der Zuspitzung von Konflikten, während der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen im Zusammenhang mit direkter Demokratie keine Rolle spielt.

Anders sieht es bei den kooperativen, dialogisch geprägten Beteiligungsformaten aus, die in der lokalen politischen Praxis bereits häufig genutzt werden (vgl. hierzu z.B. *Holtkamp/Bogumil/Kißler* 2006; *Kersting* 2008; *Smith* 2009; *Fournier u.a.* 2011). Die Palette dieser Beteiligungsformen ist breit, ebenso wie die Bandbreite ihrer Zielsetzungen, die von einem Informationsaustausch über die Sammlung und Generierung von Ideen bis hin zur Ausarbeitung von Entscheidungsgrundlagen gehört. Gleichzeitig soll durch sie nicht nur die Beteiligungslandschaft erweitert werden. Vielmehr geht es auch um die Verbesserung der kommunalen Entscheidungen bzw. Outputs durch die Einbeziehung von bürgerschaftlichem Wissen in die Ausarbeitung der Verwaltungsvorlagen. Zu den kooperativen Beteiligungsformen gehören unter anderem Zukunftswerkstätten, Stadtteildforen, runde Tische, Planungszellen oder Bürgerhaushalte. Die Verfahren sind darauf ausgerichtet, die Beteiligungslandschaft qualitativ und quantitativ zu erweitern, das Vertrauen der Akteure ineinander zu stärken und gleichzeitig zu einer effizienteren und effektiveren Leistungsbereitstellung beizutragen. Adressaten der Beteiligungsformate sind einzelne Bürger, Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, Verwaltungsfachleute und Vertreter/innen der Gemeinderäte. Den Verfahren ist gemeinsam, dass sie gesetzlich nicht vorgeschrieben sondern freiwillig sind. Sie führen im Idealfall zu einem dialogisch erarbeiteten

ten Konsens unter allen Beteiligten. Allerdings werden die Verfahren meist nur sporadisch eingesetzt. Die Initiierung erfolgt in der Regel durch die Verwaltung. Die Bürgerschaft kann die Beteiligung meist nicht von sich aus einfordern. Es gibt folglich keine Verlässlichkeit darüber, wann Beteiligung stattfindet, wer über die Verfahren entscheidet und wer dabei welche Zuständigkeiten hat. Die Verbindlichkeit der Ergebnisse ist in der Regel nicht gewährleistet, da die Verfahren häufig von den repräsentativen Entscheidungsprozessen „entkoppelt“ sind. Ihre Finanzierung ist häufig offen und ein regelmäßiger Einsatz damit Seltenheit. Auch wenn der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen eine Zielsetzung der kooperativen Beteiligungsformen ist, können Ängste und gegenseitiges Misstrauen zwischen Bürgern, politischen Akteuren und der Verwaltung, durch diese häufig einmaligen Aktivitäten nicht abgebaut werden. So sind selbst bei Vorzeigekommunen wie den Mitgliedern des Civitas Netzwerks<sup>6</sup> bislang nur in Ansätzen eine dauerhafte und systematische Form von kooperativer Bürgermitwirkung erkennbar.

Ähnlich wie bei den Verfahren kooperativer Demokratie ist die Diskussion über Governance facettenreicher als die Diskussion zur direkten Demokratie. Sie fokussiert sich nicht nur auf eine Antwort bezüglich des genannten Inputproblems. Vielmehr wird ebenso die Outputproblematik einer adäquateren Leistungserbringung adressiert (vgl. hierzu u.a. *Pierre/Peters* 2000; *Grote/Gbikpi* 2002a; *John* 2001; *Benz* 2004; *Schuppert* 2006; *Heinelt/Sweeting/Getimis* 2006, *Heinelt* 2010). Das Governance-Paradigma lenkt den Blick zunächst auf ein breites Feld von Akteuren und Netzwerken, die an politischen Entscheidungen beteiligt sind und weit über die in den Gemeindeordnungen genannten Institutionen lokaler politischer Entscheidungsfindung hinausreichen. Das schon immer zahlreiche, auch nicht-politische Akteure an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt waren, ist dabei keine neue Erkenntnis (vgl. u.a. *Dahl* 1959). Neu ist jedoch die intensive Auseinandersetzung mit den Formen und Folgen einer solch expliziten Inklusion von öffentlichen und privaten Akteuren aus Wirtschaft, Medien, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse. Die empirische Variante der Governance-Diskussion fragt nach den Verbindungen zwischen diesen Akteuren und der Politik, der Machtverteilung zwischen ihnen, der Koordination ihres Zusammenwirkens, den durch sie entstehenden Problemdefinitionen und vor allem – den damit verbundenen Problemlösungen. Speziell in den Überlegungen zu „Participatory Governance“ wird die Verbindung zu den oben genannten Problemen und zum Thema „Bürgerbeteiligung“ deutlich: „... it is in the spectrum of thoughts and propositions made in the wake of the search for democratic legitimacy, accountability, and policy sustainability in a multi-level governance system that participatory governance tends to emerge as a challenging answer“ (*Grote/Gbikpi* 2002b, S. 23; ähnlich *Heinelt u.a.* 2002). Participatory Governance wird von *Schmitter* (2002, S. 56) definiert als „... ‘horizontal interaction’, i.e. the regular and guaranteed presence when making binding decisions of representatives of those collectivities that will be affected by the policy adopted. Most of these are to be found in what has been termed ‘civil society’, although that should not be interpreted as excluding the participation of local government authorities or of other ‘officialities’.“ In der „Participatory Governance“ Diskussion wird wiederholt auf die Vorteile verwiesen, zu denen es durch die Verbindung unterschiedlicher Akteursnetzwerke im Vorfeld politischer Entscheidungen kommt. Hier wird die Nähe zur Diskussion um mehr Bürgerbeteiligung deutlich: Erfahrungsbasiertes Wissen wird in die Entscheidungsprozesse einbezogen. Dies soll angesichts der Komplexität der zu lösenden Fragen zu effektiveren und effizienteren Problemlösungen führen. Ebenso wird davon ausgegangen, dass die breite und frühzeitige

Einbeziehung von (lokalen) Interessen in die Vorbereitung politischer Entscheidungen gegenseitiges Vertrauen und mehr Akzeptanz und damit Legitimität für die jeweiligen Entscheidungen schafft. Fasst man die in der Literatur diskutierten Vorteile zusammen, kristallisieren sich folgende Argumente heraus, die sowohl für kooperative Formen der Bürgerbeteiligung als auch „Participatory Governance“ angeführt werden:

- Bürgerbeteiligung/Participatory Governance schafft Gesprächssituationen, die zur Bildung von gegenseitigem Vertrauen beitragen.
- Bürgerbeteiligung/Participatory Governance erhöht die Qualität von Entscheidungsprozessen durch die Aktivierung von zusätzlichem Wissen.
- Bürgerbeteiligung/Participatory Governance reduziert Unsicherheit durch eine intensivere Rückkopplung gehaltvoller Informationen an Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung.
- Bürgerbeteiligung/Participatory Governance erhöht die Akzeptanz gemeinsamer Entscheidungen und stärkt das Vertrauen in die Entscheidungsprozesse.

Um diese positiven Wirkungen entfalten zu können, werden in der Diskussion um Participatory Governance allerdings Voraussetzungen formuliert, die bislang in der Bürgerbeteiligungsliteratur fehlen: Zur Ausformung von Participatory Governance Arrangements (PGAs) gehört nach *Schmitter* (2002, S. 53; kursiv i.O.) vor allem eine gewisse Regelmäßigkeit im Sinne von Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit: „... essential is the notion of *regularity*. The participating organizations interact not just once to solve a single common problem, but repeatedly and predictably over a period of time so that they learn more about each other’s preferences, exchange favors, experience successive compromises, attempt to persuade each other, widen the range of their mutual concerns and develop a commitment to the process of governance itself. Here the “codewords” tend to be *trust* and *mutual accommodation* ...”. Nur auf der Basis von Regelmäßigkeit und Verlässlichkeit in der Zusammenarbeit ist in PGAs offenbar der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen möglich. Vertrauen wiederum ist vor dem Hintergrund der oben genannten Problematik zentral für eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bürgern und Politik. Darüber hinaus ist Vertrauen in der politischen Kulturforschung eine der zentralen Komponenten gesamtgesellschaftlichen Regierens. Vertrauen bestimmt das grundsätzliche Verhältnis zwischen den Regierenden und den Regierten. Es steht für die Überzeugung der Bürger, dass ein politisches System bzw. seine Akteure auch ohne permanente Kontrolle im Sinne der Regierten handeln und im weitesten Sinne sinnvolle Entscheidungen produzieren (vgl. u.a. *Gamson* 1968, S. 54). Es wird in der politischen Soziologie für notwendig angesehen, um auch in Krisenzeiten effektiv regieren zu können bzw. Legitimität sicherzustellen, auch wenn Entscheidungen nicht direkt mit den Interessen der Regierten übereinstimmen (vgl. *Easton* 1975; *Fuchs* 1989; *Chanley/Rudolph/Rahn* 2000; *Gabriel/Zmerli* 2006). Für die Entwicklung von gegenseitigem Vertrauen durch PGAs ist laut *Schmitter* folglich eine gewisse Regelmäßigkeit und Regelhaftigkeit im Hinblick auf die kooperative Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen notwendig. Dies bedarf der Einrichtung dauerhafter institutioneller Arrangements hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren der Zivilgesellschaft und den Entscheidungsträgern, oder wie *Grote/Gbikpi* (2002b, S. 25) es formulieren: „... participatory governance also and still requires some kind of democratic institutional settings“.

Gleichzeitig muss eine entsprechende Verstetigung aber auch im Auge behalten, dass „partizipatives Regieren“ Nachteile hat. Hierzu gehören erstens die ungleiche Beteiligung

verschiedener Bevölkerungsgruppen, zweitens die Intransparenz der Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse, die drittens verbunden ist mit einer kaum mehr möglichen Zurechenbarkeit von politischer Verantwortung (vgl. u.a. *Panadopoulos* 2003; *Haus/Heinelt* 2006, S. 17). Damit liegt die Frage auf der Hand, wie „Participatory Governance“ auf lokaler Ebene gestaltet werden sollte, um die Stärken des Konzepts vor dem Hintergrund der eingangs formulierten Problemanalyse zu nutzen, gleichzeitig aber die genannten Nachteile zu vermeiden. Um die Diskussion der bislang zahlreichen theoretischen Ausführungen zu „Participatory Governance“ um eine Praxiskomponente zu erweitern, formulieren wir im Folgenden sechs zentralen Gestaltungsmerkmale zur Institutionalisierung einer auf Dauer angelegten, systematischen Bürgerbeteiligung, die als Konkretisierung von „Local Participatory Governance“ verstanden werden kann und das Ziel hat, das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik sowohl im Hinblick auf die Input- als auch auf die Outputproblematik zu stärken.

### 3. Sechs Gestaltungselemente zur Institutionalisierung einer auf Dauer angelegten, systematischen Bürgerbeteiligung

Damit Bürgerbeteiligung oder „Participatory Governance“ auf lokaler Ebene dauerhaft und systematisch umgesetzt werden kann, müssen Regeln für eine entsprechende, auf Mitgestaltung (Kooperation) ausgerichtete Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Interessengruppen, Politik und Verwaltung an lokalen Planungs- und Entscheidungsprozessen institutionalisiert werden. Diese Regeln müssen von allen Beteiligten anerkannt werden. Sie müssen die jeweiligen Prozessabläufe strukturieren, die jeweiligen Kompetenzen klären und die Verbindlichkeiten bezüglich der Beteiligungsergebnisse offenlegen. Ein aus unserer Sicht notwendiges Element ist, dass die abschließende Entscheidungskompetenz aus Gründen der Repräsentativität, der Transparenz und der Verantwortung für die gesamte Kommune bei der gewählten Repräsentativkörperschaft verbleibt (hierzu ausführlicher Punkt 3.6). Aber es gehört noch mehr dazu:

- Verlässlichkeit bezüglich der Durchführung und des Ablaufs von Bürgerbeteiligung
- Verzahnung der relevanten Akteure im Beteiligungskonzept
- Frühzeitige und umfassende Information der Öffentlichkeit
- Kooperative Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung von Beteiligungsprojekten (Beteiligungsgegenstand? Wer wird beteiligt? Wie wird beteiligt? ...)
- Mehrphasige und integrierte Projekt- und Beteiligungsplanung
- Verbindlichkeit der Ergebnisse von Bürgerbeteiligung

#### 3.1 Verlässlichkeit bezüglich der Durchführung und des Ablaufs von Bürgerbeteiligung

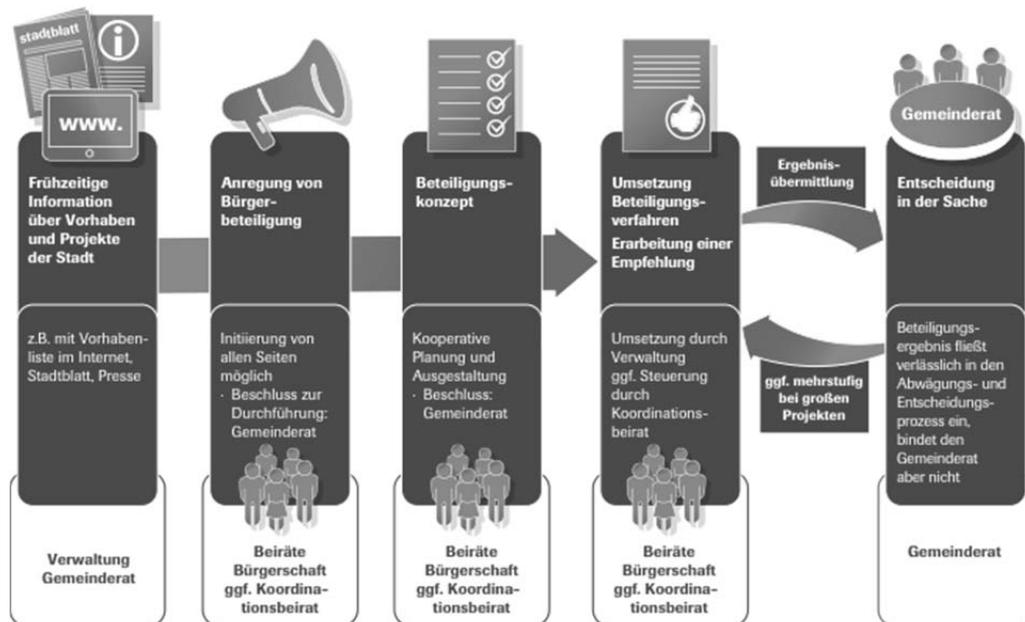
Vertrauen entwickelt sich durch die Regelmäßigkeit von Prozessen sowie deren Berechenbarkeit. Deshalb muss ein Bürgerbeteiligungskonzept, das den Aufbau von gegenseitigem Vertrauen zum Ziel hat, ein „natürlicher“ bzw. fester Bestandteil lokaler Planungs- und Entscheidungsprozesse werden. Dies bedarf der Institutionalisierung von Regeln für Bürgerbeteiligung. Sie müssen gewährleisten, dass Bürgerbeteiligung verlässlich stattfindet.

det und dabei Regeln eingehalten werden, auf die sich die Beteiligten und Nicht-Beteiligten verlassen können. Verbindlichkeit im ersten Sinne wird gewährleistet, dadurch dass Bürgerbeteiligung möglichst niederschwellig von verschiedenen Seiten aus angeregt werden kann, z.B. direkt von Seiten der Verwaltung, der Gemeinderäte, Bezirksbeiräte, Bürgergruppen, Interessenvereinigungen oder von Vereinen. Verbindlichkeit im Hinblick auf die Geltung bestimmter Abläufe kann durch die Ausformulierung von Verfahrensregeln sichergestellt werden. Diese müssen in der Öffentlichkeit bekannt sein und ihre Einhaltung muss nachverfolgt werden können. Sie sollten einen möglichst umfassenden Geltungsbereich haben, unabhängig davon, ob einzelne Projekte zum Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats oder des Oberbürgermeisters gehören – soweit es sich nicht um weisungsgebundene Aufgaben handelt. Unterstützt werden kann die Verbindlichkeit bezüglich des Stattfindens von Bürgerbeteiligung durch die Verabschiedung einer Beteiligungssatzung bzw. einer entsprechenden Verwaltungsvorschrift, die die Unterstützung des Beteiligungsvorhabens durch den Gemeinderat einfordert und die Verwaltung bindet.

### 3.2 Verzahnung der relevanten Akteure im Beteiligungsprozess

Ein auf Dauer angelegtes, systematisches Bürgerbeteiligungskonzept muss von allen relevanten Akteuren unterstützt werden, um eingeführt und umgesetzt werden zu können. Zu den relevanten Akteuren gehören die Bürgerschaft, die gewählten Repräsentanten, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung, gegebenenfalls auch Vertreter der Wirtschaft oder Wissenschaft. Um diese breite Unterstützung zu gewährleisten, sollte nach unseren Erfahrungen bereits die Entwicklung der Beteiligungsregeln in Form eines kooperativen Dialogs zwischen den relevanten Akteuren erfolgen. Die Gruppen müssen ihre Sichtweisen und Bedarfe bereits in den Entwicklungsprozess der Regeln einbringen, um eine Basis für gegenseitiges Vertrauen zu schaffen. Darüber hinaus muss der Gemeinderat soweit möglich in die einzelnen Beteiligungsschritte eines umfassenden Beteiligungsprozesses involviert werden. Er muss gegebenenfalls auch im Rahmen seiner Zuständigkeiten als „Ermöglicher“ von Bürgerbeteiligung auftreten. Das heißt, er soll an den Entscheidungen über das „Findet Beteiligung statt?“, „Wer wird beteiligt?“, „Wie wird beteiligt?“ und „Wann wird beteiligt?“ einbezogen und in die Verantwortung genommen werden, um die Chancen der Verstetigung von Bürgerbeteiligung zu erhöhen. In der Stadt Heidelberg ist diese Verzahnung zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik so institutionalisiert, dass der Gemeinderat in allen Phasen integriert ist – von der Information der Bürgerschaft über die Anregung von Beteiligungsprozessen, die Entscheidung über die Art und Weise der Prozesse als auch die Entscheidung über die Ergebnisse – auch wenn die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bürgerschaft im Beteiligungsprozess selbst der dominanteren Aktionsrahmen ist (vgl. Abb. 1).

Abb. 1.: Bürgerbeteiligungsprozesse und die Verzahnung der relevanten Akteure



Quelle: Stadt Heidelberg in Zusammenarbeit mit den Autoren dieses Beitrags.

### 3.3 Frühzeitige und umfassende Information der Öffentlichkeit

Bürger und Bürgerinnen fordern Beteiligung häufig erst dann von sich aus ein, wenn Projekte konkret werden bzw. wenn sie zur Umsetzung kommen. Dann bestehen aber kaum mehr Gestaltungsmöglichkeiten. Deshalb steht an erster Stelle die frühzeitige Information der Bürgerschaft. Bürgerbeteiligung in Form von Information der Bürgerschaft und der Einholung von Interessen muss bereits in frühen Planungsphasen eines Projektes stattfinden, in denen die Einflussmöglichkeiten auf die Projektgestaltung noch groß sind. Nur dann ist genug Zeit, damit sich in der Öffentlichkeit Interessen entwickeln und artikulieren können, um diese dann „rechtzeitig“ in die entsprechenden Planungsprozesse zu integrieren. Dann ist auch die Frage des „ob“ noch diskutierbar. Die frühzeitige Information der Bevölkerung kann unterschiedlich erfolgen. In der Stadt Heidelberg wurde dazu das Instrument der „Vorhabenliste“ entwickelt. Sie wird vor der Beschäftigung des Gemeinderats mit einem Thema von der Verwaltung erstellt, vom Gemeinderat in einem beschleunigten Verfahren verabschiedet, breit veröffentlicht und fortlaufend aktualisiert. Die Vorhabenliste führt alle beabsichtigte Vorhaben auf, bei denen für gesamtstädtische oder stadtteilbezogene Vorhaben das Interesse einer Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern zu erwarten ist. Verantwortlich für die Projektbeiträge sind die Fachämter. Die Beiträge umfassen eine Kurzbeschreibung der Projekte einschließlich ihrer räumlichen Erstreckung, der voraussichtlichen Bearbeitungsdauer, der verfolgten Zielsetzung, der erwarteten Kosten (soweit bekannt) sowie Informationen über die voraussichtlich betroffenen Teile der Bürgerschaft. Außerdem wird festgehalten, ob Bürgerbeteiligung bereits

von der Verwaltung vorgesehen ist, wie sie stattfinden wird und wie der aktuelle Bearbeitungsstand des Projekts in den städtischen Gremien ist.

### 3.4 Kooperative Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung von Beteiligungsprozessen

Problemstellungen und darauf bezogene Projekte variieren von Fall zu Fall. Deshalb muss die konkrete Ausgestaltung von Bürgerbeteiligung in Abhängigkeit von der jeweiligen Problemstellung immer wieder neu entschieden werden. Regeln für eine systematische Bürgerbeteiligung müssen folglich Spielräume eröffnen für situationsangemessene Entscheidungen über die folgenden Fragen:

- Worüber wird diskutiert mit welchem Entscheidungsspielraum? Was ist der Beteiligungsgegenstand? Mit der Vorabklärung des Beteiligungsgegenstandes werden die gemeinsamen Erwartungen an den Beteiligungsprozess festgelegt und mögliche spätere Enttäuschungen vermieden.
- Wer sind die zu Beteiligenden? Welche Personen oder Gruppen beteiligt werden sollen, ist eine der schwierigsten Fragen im Zusammenhang mit der Verstärkung von Bürgerbeteiligung im Sinne von Participatory Governance. Grundsätzlich sollten möglichst alle „relevanten“ Akteure – wenn auch über entsprechende Vertreter – beteiligt sein, die ein entsprechendes Interesse an dem Projekt haben. Nach *Schmitter* (2002, S. 53) konzentrieren sich Participatory Governance Arrangements in der Regel auf organisierte Akteure: „... actors involved in governance are usually not individual persons, as such, but spokespersons for non-profit, semi-public and, at least, semi-voluntary organizations. It is the embeddedness of these organizations into something approximating a civil society that is crucial for the successful legitimation of governance arrangements“. Diese Festlegung greift unseres Erachtens für lokale Beteiligungsarrangements zu kurz. Über bereits organisierte Interessen hinaus müssen sich auch einzelne Bürgerinnen und Bürger artikulieren können, was durch den Einsatz kooperativer Beteiligungsverfahren (Bürgerräten, Zukunftsforen...) möglich ist. Gleichzeitig muss verhindert werden, dass Beteiligungsprozesse von „üblichen Verdächtigen“ dominiert werden. Hierbei können nicht-selbstselektive Auswahlmethoden helfen. Sie basieren beispielsweise auf der Zugrundelegung bestimmter Eigenschaften der zu beteiligenden Personen (Betroffenheit, Kenntnisse, Kompetenzen oder Funktionen), einem Bewerbungsverfahren und der anschließenden Auswahl „per Los“ oder der Zufallsauswahl. Wichtig ist in jedem Fall, dass auch diejenigen Bevölkerungsgruppen, die sich grundsätzlich selten beteiligen, bei der Auswahl der zu Beteiligenden berücksichtigt werden.
- Welches oder welche Verfahren wird/werden eingesetzt? Ebenfalls vorab muss geklärt werden, welche Beteiligungsverfahren und welche Entscheidungsregeln im Rahmen des Beteiligungsprozesses gelten. Entscheidungskriterium für die Methodenwahl sollte die Übereinstimmung zwischen den Leistungsanforderungen in der jeweiligen Situation einerseits sowie den Leistungsprofilen der einzelnen Methoden andererseits sein. So eignen sich für die frühzeitige Ermittlung von Bevölkerungsinteressen zur Information der Verwaltung und des Gemeinderats repräsentative Umfragen, ggf. auch aufsuchende Verfahren zur Einbeziehung beteiligungsferner Bevölke-

rungsteile. Um gemeinsam kreative Ideen zu entwickeln eignen sich wiederum andere Verfahren wie Kreativworkshops, Open-Space Konferenzen, Planungszellen, Zukunftswerkstätten oder ähnliches. Und bei der Lösung von Konflikten können Mediationen oder Schlichtungen als mögliche Verfahren zum Ziel führen. Wichtig wird anhand dieser Übersicht, dass es nicht grundsätzlich ein bestes Verfahren gibt. Vielmehr ist bei der Entscheidung Methodenkompetenz ebenso wichtig wie die Reflexion des Zeitfaktors sowie des Kosten-Nutzen-Verhältnisses.

- Wie soll der Beteiligungsprozess evaluiert werden? Auch im Hinblick auf die Evaluation müssen wesentliche Fragen frühzeitig geklärt werden: Wer soll die Evaluation übernehmen (intern oder extern)? Wann soll evaluiert werden (prozessbegleitend oder ex-post)? Wer sind die Adressaten der Evaluation (Beteiligte oder Entscheider)? Welche Aspekte sollen durch die Evaluation erfasst werden (z.B. der Mehrwert durch das Bürgerbeteiligungsverfahren, das Verhältnis zwischen dem Mehrwert und den eingesetzten Ressourcen, die Fairness, Offenheit und Transparenz des Verfahrens, die Nutzung von Kompetenzen, die Einbringung von Wissen und neuen Aspekten)?
- Schließlich muss vorab auch ein Zeit- und Kostenplan erstellt werden, um den jeweiligen Entscheidungsträgern (i.d.R. der Gemeinderat) eine Grundlage für ihre Zustimmung zum Beteiligungsverfahren zu geben.

Die Klärung dieser Fragen muss frühzeitig und transparent erfolgen, damit Konfliktpotenziale möglichst nicht entstehen oder reduziert werden. Die Entscheidungen können durch ausgewählte Vertreter der Bürgerschaft getroffen werden, durch Mitarbeiter der Fachverwaltungen oder die jeweiligen Beteiligungsbeauftragten der Verwaltung, durch „unabhängige Dritte“ oder Methodenfachleute, gegebenenfalls auch unter Einbeziehung von Investoren. Bei größeren Projekten bietet sich an, ein „kleines, arbeitsfähiges Vorbereitungsgremiums für Bürgerbeteiligung“ zu bilden, das nicht mit der eigentlichen Bürgerbeteiligung verwechselt werden darf. Das „Vorbereitungsgremium“ gewährleistet vielmehr durch seine Zusammensetzung Transparenz in häufig bereits zu diesem Zeitpunkt konfliktreichen Situationen. Es gewährleistet, dass der Beteiligungsprozess selbst sinnvoll gestaltet und die Unterstützung für wesentliche Entscheidungen von verschiedenen Seiten sichergestellt ist.

### 3.5 Mehrphasige und integrierte Projekt- und Beteiligungsplanung

Planungs- und Entscheidungsprozesse sind vor allem bei größeren Projekten mehrstufig. Dasselbe muss für Bürgerbeteiligungsprozesse gelten. Das heißt, Beteiligung sollte ein Projekt über verschiedene Bearbeitungsphasen hinweg „prozesshaft“ begleiten in Form einer engen Zusammenarbeit zwischen den relevanten Akteuren. Abbildung 2 zeigt modellhaft sechs Phasen eines typischen Verwaltungs-, Beratungs- und Entscheidungsverfahrens, unabhängig von der jeweiligen Aufgabenstellung. Die Abbildung verdeutlicht, welche Aufgaben der Verwaltung zukommen, wie Bürgerbeteiligung in diesem Zusammenhang aussehen und welche Rolle dem Gemeinderat als Entscheidungsinstanz in den jeweiligen Phasen zukommen kann. Es wird auch deutlich, wie ein mehrstufiger Planungs- und Entscheidungsprozess mit Bürgerbeteiligung prozesshaft verknüpft (integriert) werden sollte.

In der Entdeckungsphase (1) wird versucht, Projekte mit Bürgerbeteiligung auf die Agenda der Kommunen zu setzen, sei es die politische oder die administrative Agenda. Die Entdeckung eines Projektes kann durch die Verwaltung erfolgen, was häufig der Fall ist. Sie kann sich aber auch aus einer aktiven Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft ergeben. Oder aber kann es die Bürgerschaft sein, die einen Beteiligungswunsch an die Politik oder die Verwaltung heranträgt.

In engem Zusammenhang mit dieser Phase steht die Vorbereitungsphase (2), in der die rechtlichen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eines möglichen Projektes vorgeklärt bzw. Informationen hierzu zusammengetragen werden. Noch wurde von der jeweils verantwortlichen Stelle nicht über die tatsächliche Durchführung des Projektes entschieden. Dennoch sollten bereits in dieser Phase die unter 3.4 genannten Fragen zum möglicherweise folgenden Bürgerbeteiligungsprozess geklärt werden. Darüber hinaus ist bereits zu diesem Zeitpunkt die Einbeziehung der Bürgerschaft in Form der Information wichtig über das anstehende Projekt, bestehende Ideen sowie die gesellschaftlichen, juristischen und ökonomischen Rahmenbedingungen (vgl. Punkt 3.3 von oben). Der Beschluss über einen darüber hinausgehenden Beteiligungsplan sollte dann jedoch von den jeweils Verantwortlichen, d.h. dem Gemeinderat oder dem (Ober-)Bürgermeister, getroffen werden. Wird an dieser Stelle im Projekt erkennbar, dass die Frage des „ob“ oder „ob nicht“ im Zusammenhang mit der Durchführung eines Projektes in Teilen der Bevölkerung bedeutsam werden könnte, sollten bereits hier Überlegungen über einen proaktiven Bürgerentscheid, der von Seiten der politischen Entscheidungsträger angeregt wird, angestellt werden.

Auf Basis dieser ersten Projektentscheidung beginnt dann die Phase der Alternativenentwicklung und -diskussion (3). Dabei geht es um die Herausarbeitung von Interessen, Bedarfen, Zielvorstellungen, Bewertungskriterien und Alternativen. Wurden in Phase 2 bereits Teile der Bevölkerung zum Projekt kontaktiert und Interessen eingeholt, sollten diese Informationen nun in den Planungsprozess einfließen. In der Regel steht am Schluss dieser Phase die Herausarbeitung einer Vorzugsvariante. Die Frage nach der geeigneten Beteiligungsmethode hängt auch hier wieder von der Aufgabenstellung (Beteiligungsgegenstand) ab. Sie sollte – ebenso wie die Frage nach den zu Beteiligten – bereits zu Projektbeginn (gegebenenfalls von der Vorbereitungsgruppe) geklärt worden sein. Wichtig ist, dass den Entscheidungsträgern am Ende von Phase 3 ein repräsentatives bzw. differenziertes Bild über die Meinung in der Bürgerschaft vorliegt, mit dessen Hilfe sie über die Vorzugsvariante entscheiden können. Ob an dieser Stelle ein vom Gemeinderat initiiertes Bürgerentscheid erfolgen sollte, ist wiederum eine offene Frage, die von Fall zu Fall individuell beantwortet werden muss, vor allem, wenn es um wegweisende gesamtstädtische Entscheidungen geht.

In Phase 4 geht es um die Konkretisierung und Detailplanung der Vorzugsvariante. Sie wird abschließend in Form einer Verwaltungsvorlage dem Gemeinderat zur Entscheidung über die endgültige Umsetzung vorgelegt. In dieser Phase sind die Interessen der beteiligten Akteure bereits bekannt und die wesentlichen Projektentscheidungen festgelegt. Hier kann Bürgerbeteiligung vor allem in Form der Einholung eines breiten Meinungsbildes in der Bevölkerung erfolgen, das im Zuge der abschließenden Beratung im Gemeinderat als Entscheidungsgrundlage dient und auf Basis dessen der Gemeinderat in Form einer nachvollziehbaren „Rechenschaftslegung“ der Öffentlichkeit seine Entscheidung begründet.

In der Umsetzungsphase (5) kann Bürgerbeteiligung ebenfalls stattfinden in Form einer direkten Beteiligung von betroffenen, interessierten oder engagierten Bürgerinnen und

Bürgern an der Erstellung des jeweiligen „Produktes“. Abgeschlossen wird das Projekt schließlich mit einer Evaluationsphase (6), für die die entsprechenden Kriterien bereits möglichst zu Beginn der Projekt- und Beteiligungsplanung festgelegt worden sind und deren Ergebnisse in eine Gesamtevaluation der Beteiligungsregeln regelmäßig einfließen sollten.

Abbildung 2: Phasenmodell für eine integrierte Projekt- und Beteiligungsplanung

Phase	Aufgaben der Verwaltung	Möglichkeiten für Bürgerbeteiligung	Rolle des Gemeinderat
1. Entdeckungsphase	Anregung zur Durchführung eines kommunalen Projektes	Anregung zur Durchführung eines kommunalen Projektes	Anregung zur Durchführung eines kommunalen Projektes
2. Vorbereitungsphase	Vorklärung und Zusammenstellung der rechtlichen, gesellschaftlichen und ökonomischen Ausgangs- und Zielparameter für die Entscheidung über die Durchführung eines Projektes	Bürgerbeteiligung zur Information über ein Projekt oder zur Sammlung von Ideen; ggfs. Beteiligung an der Vorbereitung des weiteren Beteiligungsprozesses	Abschließende Entscheidung über das Stattfinden von Bürgerbeteiligung zum jeweiligen Projekt
3. Phase der Alternativenentwicklung und -diskussion	Herausarbeitung von Interessen, Bedarfen, Zielvorstellungen, Bewertungskriterien und Alternativen; Entwicklung und Konkretisierung von Alternativen; Herausarbeiten einer Vorzugsvariante	Beteiligung an der Alternativenentwicklung und –bewertung, möglichst in einer breiteren Öffentlichkeit	Entscheidung über die Alternativen unter Berücksichtigung des Beteiligungsergebnisses
4. Detailplanung und Beauftragung zur Umsetzung	Konkretisierung der Vorzugsvariante; Erarbeitung einer Detailplanung; Erstellung einer Verwaltungsvorlage zur Entscheidung im Gemeinderat	Rückkoppelung mit der Bürgerschaft(möglichst breites Meinungsbild) als Entscheidungsgrundlage für den Rat	Beratung der Verwaltungsvorlage; Entscheidung über die Umsetzung unter Zugrundelegung der Beteiligungsergebnisse und Begründung der Entscheidung
5. Umsetzung	Umsetzung	Zu entscheiden in Abhängigkeit von der jeweiligen Aufgabenstellung; konkretes „Tätigwerden“	--
6. Evaluation	Prozessevaluierung	Teilnahme am Evaluierungsprozess z.B. durch Befragung der beteiligten Bürgerinnen und Bürger	Einfließen der Informationen bei weiteren Entscheidungsprozessen und der Überarbeitung der Beteiligungsrichtlinien

### 3.6 Verbindlichkeit der Ergebnisse von Bürgerbeteiligung

Verbindlichkeit muss schließlich auch für die Ergebnisse von Bürgerbeteiligung sichergestellt sein. Dieser Punkt ist wichtig, gerade wenn unseres Erachtens nach wesentliche Entscheidungen über ein Projekt sowie über die Durchführung von Bürgerbeteiligung weiterhin von den gewählten Vertretern in den Räten getroffen werden sollten. Beteiligungsergebnisse müssen unseres Erachtens nicht zwangsläufig bindend für die Entscheidungsträger sein. Für diese Position sprechen mehrere Gründe: Bürgerbeteiligung ist kein „Konsensbeschaffer“. Interessenkonflikte sind in der pluralistischen Demokratie „Normalität“. Daher ist die Erwartung unangemessen, durch Bürgerbeteiligung könnten Konflikte „wegdiskutiert“ werden. Das Mehrheitsprinzip muss folglich weiterhin die zentrale und an letzter Stelle notwendige demokratische Entscheidungsregel bleiben – verbunden al-

lerdings mit dem Ziel von Bürgerbeteiligung, die Breite der unterstützenden Mehrheit zu vergrößern. Diese Mehrheitsmeinung kann sehr gut innerhalb der jeweiligen Vertretungskörperschaften zutage gefördert werden, ohne dass jedes Mal die Bürgerinnen und Bürger an die Urne gerufen werden müssen. Darüber hinaus sprechen für das „freie Mandat“ der Entscheidungsträger aus demokratietheoretischer Perspektive verschiedene Gründe: Die Repräsentanten stellen in ihrer Gesamtheit ein vergleichsweise ausgewogenes Abbild der Bevölkerungsinteressen dar. Deshalb kann durch sie eine repräsentative Mehrheitsentscheidung für die lokale Gemeinschaft insgesamt erwartet werden. Außerdem sollten sich Repräsentanten eine eigene Meinung bilden, um Interessen gegeneinander abwägen zu können. Sie müssen vor dem Hintergrund einer Vielzahl von Interessen die aus ihrer Sicht „beste“ Entscheidung treffen können. Anschließend tragen sie die Verantwortung für ihre Entscheidung und können gegebenenfalls von der Bürgerschaft abgewählt werden. Auf diese Weise wird Transparenz sichergestellt und die politische Verantwortlichkeit für bestimmte Entscheidungen wird offenkundig. Gleichzeitig wird den oben beschriebenen Nachteilen partizipatorischen Regierens vorgebeugt. Die Bindung der Mandatsträger an das Ergebnis eines Bürgerbeteiligungsverfahrens ist demokratietheoretisch folglich nicht zwingend sinnvoll. Selbstverständlich aber müssen die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen von den politischen Entscheidungsträgern ernst genommen werden, damit Bürgerbeteiligung nicht von vornherein zur Farce wird. Die gewählten Vertreter müssen transparent und nachvollziehbar „Rechenschaft“ geben über ihre Entscheidung, vor allem, wenn die Entscheidungen von den Beteiligungsergebnissen abweichen.

#### **4. Notwendige Rahmenbedingungen für die Implementation und die erfolgreiche Umsetzung eines dauerhaften und systematischen Beteiligungskonzeptes**

Die oben genannten Gestaltungselemente beziehen sich auf Regeln, die eine Verstärkung, Wirksamkeit und Transparenz von Bürgerbeteiligung bzw. Participatory Governance gewährleisten sollen. Damit allein ist es aber nicht getan. Regelwerke müssen umgesetzt werden und benötigen dafür weitere Unterstützung, die über die alleinige Erstellung von Regeln weit hinaus reicht. Um die Umsetzung der Regeln zu gewährleisten, sind auf Grund unserer Erfahrungen weitere Aspekte notwendig.

##### **4.1 Wahrnehmung von Bürgerbeteiligung als eigenen Vorteil**

Mehr Bürgerbeteiligung impliziert zwangsläufig eine Verschiebung von Entscheidungskompetenzen, d.h. eine Verschiebung von Machtverhältnissen, um im politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch zu bleiben. Machtverschiebungen implizieren wiederum Widerstände. Diese müssen bewusst überwunden werden, wenn „mehr“ Bürgerbeteiligung in Form einer auf Dauer angelegten und systematisierten Zusammenarbeit zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung realisiert werden soll. Dies gelingt nur, wenn alle Beteiligten vom Nutzen eines solchen Vorhabens überzeugt sind. Das heißt, der Nutzen einer intensivierten Bürgerbeteiligung für das eigene Handeln muss stärker wahrgenommen werden als die damit möglicherweise verbundenen Kosten. Hierzu gehört erstens – und

dies ist eine notwendige Bedingung für die Implementation von „mehr“ Bürgerbeteiligung – dass die Verwaltungsspitzen hinter den Veränderungen stehen. Die Bürger- bzw. Oberbürgermeister gehören zu den entscheidenden „Wegbereitern“ von mehr Bürgerbeteiligung. Vor dem Hintergrund einer nahezu fortwährenden Personalreduzierung sind Befürchtungen einer höheren Belastung durch mehr Bürgerbeteiligung innerhalb der Verwaltung realistisch. Deshalb muss die Verwaltungsspitze die Priorität des Themas unmissverständlich und glaubwürdig verdeutlichen. Dazu gehört auch, dass die Verwaltungsspitze die organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für mehr Bürgerbeteiligung bereitstellt, um unzumutbare Zusatzbelastungen des Verwaltungspersonals zu vermeiden. Allerdings muss die Verwaltung auch selbst erkennen, dass Bürgerbeteiligung ein Gewinn für sie darstellt in Form von mehr Planungssicherheit und Bürgerzufriedenheit. Drittens muss auch die Politik hinter dem Projekt „Bürgerbeteiligung“ stehen. Sie muss Bürgerbeteiligung verstehen als ein Gewinn an Information vor dem Hintergrund zu treffender Entscheidungen sowie ein mehr an Legitimation und Akzeptanz des eigenen Handelns. Viertens müssen die Bürger erkennen, dass sie ernst genommen werden und ihre Interessen in die Planungs- und Entscheidungsprozesse einfließen, sofern sie sich aus der Beobachterrolle lokaler Politik heraus begeben.

## 4.2 Verantwortlichkeit für Bürgerbeteiligung innerhalb der kommunalen Verwaltungsstrukturen

Wo und wie die Verantwortung für Bürgerbeteiligung innerhalb einer Kommunalverwaltung organisiert wird, ist eine weitere Frage, auf die verschiedene Antworten möglich sind. Die Verantwortung für Bürgerbeteiligung kann zentral organisiert sein und die jeweiligen Fachämter greifen von Fall zu Fall auf die Kompetenz der Bürgerbeteiligungsstelle zu. Oder aber die Verantwortung ebenso wie die Planungskompetenzen für Bürgerbeteiligung sind in den jeweiligen Fachämtern angesiedelt. Letzteres Modell dürfte letztlich leistungsfähiger sein, weil Bürgerbeteiligung dann von jedem Fachamt als eigenes Thema internalisiert und verstanden werden muss. Allerdings sollte unabhängig davon eine sichtbare Ansprechstelle für Bürgerbeteiligung eingerichtet werden, um für die Öffentlichkeit aber auch verwaltungsintern Bürgerbeteiligung „ein Gesicht“ zu geben.

## 4.3 Einbettung mitgestaltender Bürgerbeteiligung in eine umfassendere Beteiligungskultur

Regeln allein tragen nicht automatisch zu einer Veränderung des Verhaltens bei. Deshalb muss die Verstetigung von Bürgerbeteiligung langfristig und mit einer sich parallel dazu entwickelnden „Beteiligungskultur“ zusammen gedacht werden. Das heißt, Bürgerbeteiligung muss von allen Beteiligten „gelernt“ und internalisiert werden. Dabei ist es – wie bereits erwähnt – wichtig, dass die beteiligten Akteure vom Nutzen der Beteiligung überzeugt sind. Das Lernen über Bürgerbeteiligung kann innerhalb der Verwaltung durch Schulungen der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter erfolgen ebenso wie durch den Aufbau von Beteiligungsseminaren in den Ausbildungswegen von Verwaltungsschulen und -studiengängen. Schwieriger dürfte sich der Lernprozess in der Politik gestalten. Entscheidungsträger müssen davon überzeugt werden, dass Bürgerbeteiligung keine

Machteinbuße sondern einen Legitimitätsgewinn bedeuten kann. Auch die politischen Entscheidungsträger müssen damit eine neue Kultur des Entscheidens im Kontext von Bürgerbeteiligung erlernen. Noch immer ist die Gefahr groß, dass Bürgerbeteiligung von politischen Minderheiten missbraucht wird, um Druck auf die jeweilige Mehrheit auszuüben. Erst mit einer größeren Selbstverständlichkeit von Bürgerbeteiligung in lokalen Planungs- und Entscheidungsprozessen dürfte der Missbrauch von Bürgerbeteiligung als politisches Machtinstrument nachlassen. Ebenso muss die Politik lernen, das eigene Handeln verständlich und öffentlich zu begründen, um auf diese Weise das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger immer wieder neu zu gewinnen.

Zu guter Letzt müssen auch die Bürger an Bürgerbeteiligung und die damit verbundenen Chancen und Aufgaben herangeführt werden. Denn es gehört zur Kultur der Bürgerbeteiligung auch die notwendige Bereitschaft der „Bürger“, sich zu informieren, Zeit und Energie einzusetzen, gegebenenfalls diesbezüglich „Opfer“ zu erbringen, um an wichtigen Planungen und Entscheidungen der Kommune teilzunehmen. *Grote und Gbikpi* (2002, S. 25) behaupten, dass die „Qualität der Zivilgesellschaft“ ein maßgeblicher Faktor ist, um die Beteiligung aller notwendigen Interessen im Rahmen von Participatory Governance zu gewährleisten. Die Stärkung der Zivilgesellschaft wiederum bedarf aus unserer Sicht einer breiten öffentlichen Kommunikationskultur. Sie muss unterstützen, dass Bürgerinnen und Bürger, die nicht unmittelbar in Bürgerbeteiligungsprojekten engagiert sind, in die Diskussionsprozesse einbezogen werden. Dasselbe gilt für junge Menschen und Randgruppen, um die Identifikation der gesamten Bürgerschaft mit ihrer Stadt zu stärken. Eine öffentliche Kommunikationskultur wächst langsam. Sie kann vorangebracht werden über regelmäßige Gesprächsveranstaltungen zwischen politischen Entscheidungsträgern, Verwaltung und der Bürgerschaft oder über die Etablierung von Medienpartnerschaften. Überhaupt wird sich eine alle maßgeblichen Akteure umfassende Beteiligungskultur ohne eine wirksame mediale Unterstützung kaum entwickeln. Den Medien fällt hierbei eine aktive Rolle zu, deren Ausübung die Übernahme von Mitverantwortung einschließt. In neuen Konzepten wie dem des „public journalism“ oder „civic journalism“ kommt diese Aufgabe zum Ausdruck (vgl. *Merritt* 1997). Die Frage, in wieweit die Medien ihre Freiheitsabsicherung, die ihnen Art. 5 des Grundgesetzes gewährt, tatsächlich so nutzen, dass sie sie mit der Wahrnehmung einer Mitverantwortungsrolle im Kontext von Participatory Governance kombinieren, bleibt an dieser Stelle offen.

#### 4.4 Parallelität von Government und Governance

Zur Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung und Participatory Governance gehört schließlich auch das Bekenntnis zur repräsentativen Demokratie. Sie bleibt weiterhin das dominierende Entscheidungsmodell unserer Demokratie. Dies ist schon aus Gründen der funktionalen Differenzierung und Arbeitsteilung in einer so hochentwickelten Gesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland notwendig. Aus diesem Grund sollte im Zusammenhang mit der Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung auch reflektiert werden, wie die Vorzüge der repräsentativen Demokratie der breiten Öffentlichkeit immer wieder bewusst gemacht und politische Parteien wieder als längerfristige Beteiligungsplattformen in das Sichtfeld der Bürgerinnen und Bürgern gerückt werden können. Parteien sind in modernen Demokratien notwendig, um die Bevölkerung auf Dauer in das politische System zu integrieren. Gerade auf lokaler Ebene verlieren die etablierten Parteien seit Jahren

an Rückhalt (vgl. u.a. *Holtmann* 2001; *Vetter/Kuhn* 2012). Neue Parteien und parteifreie Listen wachsen. Dies kann für die lokale Politik fruchtbar sein. Im Hinblick auf das gesamte repräsentative System gilt dies jedoch nicht. „Democracy without parties might be unthinkable, but large modern legislatures without political parties is almost inconceivable“ (*Dalton/Wattenberg* 2000b, S. 9). Parteien müssen angesichts ihrer gesamtgesellschaftlichen Integrationsfunktion auch im Rahmen einer verstetigten, von Dauer und Systematik geprägten Bürgerbeteiligung eine feste Rolle finden, um langfristig die Legitimation von Politik in modernen Demokratien zu stützen.

## Anmerkungen

- 1 Diese Befunde sind nicht nur für Deutschland typisch, sondern gelten auch in vielen anderen westlichen Demokratien (vgl. u.a. *Diamond/Gunther* 2001 oder *Dalton/Wattenberg* 2000a).
- 2 Vgl. <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2012/249-ramsauer-handbuch-buergerbeteiligung.html>, zugegriffen am 28.12.12.
- 3 Die folgenden Ausführungen basieren auf den Erfahrungen im Zusammenhang mit der Entwicklung von Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg, vgl. <http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1211760/index.html>, zugegriffen am 29.7.2012.
- 4 Vgl. <http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheid.html>, zugegriffen am 22.8.12.
- 5 Vgl. zu unterschiedlichen Positionen im Hinblick auf die Einführung und Wirkungen von mehr „direkter Demokratie“ u.a. *Montag* (2011); gute empirische Studien hierzu z.B. bei *Freitag/Wagschal* (2007); kritisch zur Einführung von mehr direkter Demokratie im Hinblick auf die Exklusion schwacher Gruppen u.a. *Dirke* (2010) oder *Merkel* (2011).
- 6 Vgl. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-AE8DABA2-D6AE749D/bst/hs.xsl/5945\\_5953.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-AE8DABA2-D6AE749D/bst/hs.xsl/5945_5953.htm); zugegriffen am 22.8.12.
- 7 Vgl. hierzu auch *Klages/Vetter* (2011); *Klages/Vetter/Ulmer* (2012).

## Literatur

- Benz, Arthur* (Hrsg.), 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Chanley, Virginia A./Rudolph, Thomas J./Rahn, Wendy M.*, 2000: The origins and consequences of public trust in government, in: *Public Opinion Quarterly*, 64, S. 239-256.
- Dahl, Robert A.*, 1959: Who Governs? Democracy and Power in an American City, New Haven/London: Yale University Press.
- Dalton, Russell J./Wattenberg, Martin P.* (Hrsg.), 2000a: Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies, Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J./Wattenberg, Martin P.*, 2000b: Unthinkable Democracy. Political Change in Advanced Industrial Democracies, in: *Dalton, Russell J./Wattenberg, Martin P.*, (Hrsg.), Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies, Oxford: Oxford University Press, S. 3-16.
- Diamond, Larry/Gunther, Richard* (Hrsg.), 2001: Parties and Democracy, Baltimore u.a.: Johns Hopkins University Press.
- Dirke, Jörg*, 2011: Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1-2/2011, S. 13-18.
- Easton, David*, 1975: A re-assessment of the concept of political support, in: *British Journal of Political Science*, 5, S. 435-457.
- Freitag, Markus/Wagschal, Uwe* (Hrsg.), 2007: Direkte Demokratie: Bestandsaufnahme und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin/Münster: Lit Verlag.
- Fournier, Patrick/Van der Kolk, Henk/Carty, R. Kenneth/Blais, André/Rose, Jonathan*, 2011: When Citizens Decide. Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform, Oxford: Oxford University Press.

- Fuchs, Dieter*, 1989: Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gabriel, Oscar W.*, 2005: Politische Einstellungen und politische Kultur, in: *Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard* (Hrsg.), Handbuch politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., München: Oldenbourg, S. 457-522.
- Gabriel, Oscar W./Neller, Katja*, 2010: Bürger und Politik in Deutschland, in: *Gabriel, Oscar W./Plasser, Fritz* (Hrsg.), Deutschland, Österreich und die Schweiz im neuen Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 57-146.
- Gabriel, Oscar W./Zmerli, Sonja*, 2006: Politisches Vertrauen: Deutschland in Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 30-31, S. 8-15.
- Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernhard* (Hrsg.), 2002a: Participatory Governance: Political and Societal Implications, Opladen: Leske + Budrich.
- Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernhard*, 2002b: Introduction, in: *Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernhard* (Hrsg.), Participatory Governance: Political and Societal Implications, Opladen: Leske + Budrich, S. 17-34.
- Haus, Michael/Heinelt, Hubert*, 2005: Neue Formen des Regierens auf lokaler Ebene, in: *Haus, Michael/Heinelt, Hubert/Egner, Björn/König, Christine*, Partizipation und Führung in der lokalen Politik, Baden-Baden: Nomos, S. 15-75.
- Heinelt, Hubert*, 2010: Governing modern societies. Towards participatory governance, London u.a.: Routledge.
- Heinelt, Hubert/Getimis, Panagiotis/Kafkalas, Grigoris/Smith, Randall/Swyngedouw, Erik* (Hrsg.), 2002: Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience, Opladen: Leske + Budrich.
- Heinelt, Hubert/Sweeting, David/Getimis, Panagiotis* (Hrsg.), 2006: Legitimacy and Urban Governance, London: Routledge.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo*, 2006: Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt: Campus.
- Holtmann, Everhard*, 2001: Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik, in: *Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 406-427.
- Inglehart, Ronald*, 1995: Kultureller Umbruch. Wertwandel in der westlichen Welt, Frankfurt/New York: Campus.
- John, Peter*, 2001: Local Governance in Western Europe, London: Sage.
- Kersting, Norbert* (Hrsg.), 2008: Politische Beteiligung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Klages, Helmut/Gensicke, Thomas*, 2002: Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, 2. Aufl., Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Klages, Helmut/Vetter, Angelika*, 2011: Bürgerbeteiligung als Weg zur lebendigen Demokratie – Bedingungen für ein realistisches Konzept, in: *Stiftung Mitarbeit* (Hrsg.), Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen. Trends-Projekte, Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit, S. 230-254.
- Klages, Helmut/Vetter, Angelika/Ulmer, Frank*, 2012: Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung. Grundlagen einer vertrauensvollen Kooperation zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung in der Stadt Heidelberg, in: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, Heft 2/2012, S. 106-110.
- Kost, Andreas*, 2008: Direkte Demokratie. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Merkel, Wolfgang*, 2011: Volksabstimmungen: Illusion und Realität, in: *APuZ* 44-45/2011, S. 47-55.
- Merritt, Davis*, 1997: Public Journalism and Public Life. Why Telling the News Is Not Enough, New Jersey: Lawrence Earlbaum Associates.
- Montag, Tobias*, 2011: „Direkte Demokratie“ und Parlamentarismus. Argumente und Positionen, Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
- Panadopoulos, Yannis*, 2003: Cooperative forms of governance. Problems of democratic accountability in complex environments, in: *European Journal of Political Research*, 42, S. 473-501.
- Pierre, Jon/Peters, B. Guy*, 2000: Governance, Politics and the State, Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan.
- Sack, Detlef*, 2012: Urbane Governance, in: *Eckardt, Frank* (Hrsg.), Handbuch Stadtsoziologie, Wiesbaden: VS Springer, S. 311-336.

- Scharpf, Fritz W.*, 1998: Demokratische Politik in der internationalen Ökonomie, in: *Greven, Michael Th.*, (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?*, Opladen: Leske + Budrich, S. 81-103.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Schiller, Theo/Mittendorf, Volker* (Hrsg.), 2002: *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schmitter, Philippe C.*, 2002: Participatory Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve Sustainable and Innovative Politics in a Multilevel Context?, in: *Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernard* (Hrsg.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, Opladen: Leske + Budrich, S. 51-70.
- Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), 2006: *Governance-Forschung*, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Smith, Graham*, 2009: *Democratic Innovations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vetter, Angelika*, 2009: Citizens versus Parties. Explaining Institutional Change in German Local Government 1989-2008, in: *Local Government Studies*, 35, S. 125-142.
- Vetter, Angelika*, 2012: Kommunen im Stresstest – Machen Bürger in Zukunft die Stadtentwicklung?, in: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, Heft 4, S. 170-174.
- Vetter, Angelika/Kuhn, Sebastian*, 2012: (Nationale) Parteien in der lokalen Politik: Wandel oder Krise?, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: Springer VS, S. 27-48.
- Walter-Rogg, Melanie/Kunz, Volker/Gabriel, Oscar W.*, 2005: Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, in: *Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard*, (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., München/Wien: Oldenbourg, S. 411-455.

#### Anschriften der Autoren:

PD Dr. Angelika Vetter (Korrespondenzanschrift), Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften (SOWI I), Breitscheidstr. 2, 70174 Stuttgart  
E-Mail: [angelika.vetter@sowi.uni-stuttgart.de](mailto:angelika.vetter@sowi.uni-stuttgart.de)

Prof. Dr. Helmut Klages, Bergstrasse 45, 69120 Heidelberg  
E-Mail: [klages@uni-speyer.de](mailto:klages@uni-speyer.de)

Dipl.-Geogr. Frank Ulmer, DIALOGIK, Lerchenstraße 22, 70176 Stuttgart  
E-Mail: [ulmer@dialogik-expert.de](mailto:ulmer@dialogik-expert.de)

# der moderne staat – dms

Die Schwerpunkte der bisherigen Ausgaben

1-2008

**Bürokratie in der Kritik**

2-2008

**Reformen dezentraler Staatsaufgaben**

1-2009

**Öffentlicher Dienst**

2-2009

**Performance Management**

1-2010

**Regulierung**

2-2010

**Der Staat in der Krise**

1-2011

**Institutionen und Umwelt in Deutschland**

2-2011

**Electronic Government**

1-2012

**Die „armen Städte“**

2-2012

**Können Demokratien sparen?**

Alle Ausgaben von dms sind im Volltext im Internet verfügbar unter  
[www.budrich-journals.de](http://www.budrich-journals.de)