

der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

1 | 2010

Staatstätigkeitsforschung

- › Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime

Regulierung

- › Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit
- › Das deutsche Verständnis von Finanzmarktregulierung
- › Regulating Infrastructures: The Limits of the Regulatory State
- › Regimebildung in der Risikoregulierung
- › Der Wandel des regulativen Mehrebenensystems der EU

Abhandlungen

- › Die Sozialdemokratie im Parteienwettbewerb
- › Zivilgesellschaft und Demokratie
- › Stufen der Rechtsfortbildung durch den EuGH
- › Der kommunale Gesamtabschluss nach HGB?
- › Der Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten



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

Inhaltsverzeichnis

Editorial	3
Staatstätigkeitsforschung	
<i>Wolfgang Streeck/ Daniel Mertens</i> Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime	7
Schwerpunkt: Regulierung	
<i>Marian Döhler/ Kai Wegrich</i> Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit	31
<i>Stefan Handke</i> Ein konturloser Begriff mit Konjunktur. Das deutsche Verständnis von Finanzmarktregulierung	53
<i>Martin Lodge</i> Regulating Infrastructures: The Limits of the Regulatory State	71
<i>Frank Janning</i> Regimebildung in der Risikoregulierung. Ein Vergleich der Lebensmittelsicherheitspolitik in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden	89
<i>Markus Jachtenfuchs</i> Der Wandel des regulativen Mehrebenensystems der EU	109
Abhandlungen	
<i>Sven Jochem</i> Jenseits „Dritter Wege“. Die Sozialdemokratie im Parteienwettbewerb – ein internationaler Vergleich	125

<i>Annette Zimmer</i>	Zivilgesellschaft und Demokratie in Zeiten des gesellschaftlichen Wandels	147
<i>Martin Höpner</i>	Von der Lückenfüllung zur Vertragsumdeutung. Ein Vorschlag zur Unterscheidung von Stufen der Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH)	165
<i>Oliver Kiaman</i>	Der kommunale Gesamtabschluss: Ist die Konzernrechnungslegung nach HGB eine sinnvolle Referenz?	187
Forschungsagenda		
<i>Herbert Obinger/ Stefan Traub/ Andreas Etling/ Karsten Mause/ Carina Schmitt/ Katharina Schreeb/ Philipp Schuster</i>	Der Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten. Eine Zwischenbilanz	209
Literaturbericht		
<i>Oliver Flügel-Martinsen</i>	Libertärer Paternalismus? Bemerkungen zu Richard H. Thalers und Cass R. Sunsteins <i>Nudge</i>	235

Editorial

Spätestens seit der Krise der Finanzmärkte hat **Regulierung** als Form der Staatstätigkeit verstärkte Aufmerksamkeit erlangt. In den Medien ist allenthalben von einer geplanten Banken- oder Finanzmarktregulierung die Rede; die neue Bundesregierung verwendet den Begriff im Koalitionsvertrag, während gleichzeitig ein Nationaler Normenkontrollrat als Instrument zur Eindämmung von Regulierungskosten tätig ist. Doch was genau ist unter „Regulierung“ zu verstehen? Das politikwissenschaftliche Verständnis, in dem Regulierung als bindende staatliche Verhaltensvorschriften für private Akteure gilt, bietet nur eine von mehreren Varianten. Innerhalb anderer Disziplinen wie der Wirtschafts- oder Rechtswissenschaft sind jeweils eigene Interpretationen entstanden, die mitunter nicht der politischen Praxis entsprechen, was verschiedentlich zu Unklarheiten und Missverständnissen geführt hat. Der Schwerpunkt in diesem Heft ist dieser Thematik gewidmet, und zwar nicht nur, um empirische Fälle von Regulierung zu präsentieren, sondern auch mit dem Ziel, ein besseres Verständnis der Bedeutungsvarianten zu erlangen.

Dies ist das zentrale Anliegen des Beitrages der special editors des Schwerpunktes *Marian Döhler* und *Kai Wegrich*, in dem die unterschiedlichen Begriffsverständnisse von Regulierung einschließlich des „better regulation“-Diskurses gegenübergestellt werden. Insbesondere werden die deutschen Eigenheiten der Begriffsrezeption herausgearbeitet. Ein ähnliches Ziel, dargestellt am aktuellen Beispiel des Finanzsektors, verfolgt *Stefan Handke*. Hier wird deutlich, dass die politische Verwendung des Regulierungskonzeptes noch keineswegs festgelegt ist. Vielmehr wird – allerdings nicht systematisch – zwischen Regulierung als Regelsetzung im Sinne der Schaffung von Vorschriften und Aufsicht als Regeldurchsetzung unterschieden. *Martin Lodge* zeichnet in seinem Beitrag ein eher ernüchterndes Bild von der Problemlösungskapazität der Infrastrukturregulierung in Großbritannien und analysiert die Anfälligkeit regulativer Politik für politische Kontroversen. Auch *Frank Janning* stellt in seinem Beitrag eine Politisierung fest. Gegenstand seiner Analyse ist die Lebensmittelsicherheit, wobei der Versuch im Vordergrund steht, Regulierung als Herausbildung teilautonomer „Regime“ zu konzeptualisieren. Im abschließenden Beitrag nimmt *Markus Jachtenfuchs* einen Faden auf, der auch bei den anderen Autoren bereits eine Rolle spielt, nämlich der Einfluss der EU auf das regulative Geschehen. Am Beispiel der Steuerpolitik und der inneren Sicherheit argumentiert *Jachtenfuchs* gegen die landläufige Vorstellung, dass die EU selbst kaum regulative Kompetenzen erlangt

haben, diese vielmehr noch immer in der Souveränität der Mitgliedsstaaten lägen. Die hier versammelten Beiträge zeigen die thematische und konzeptionelle Bandbreite dessen, was unter Regulierung verstanden und analysiert wird. Aus einer empirischen Perspektive spricht vieles dafür, dass Regulierung als politisches Instrument zu einer Ausweitung staatlicher Regelungskompetenzen führt, ohne dass damit schon eine Aussage über die Leistungsfähigkeit verbunden wäre. Aus analytischer Perspektive lässt sich die Forderung nach größerer Präzision in der Begriffsverwendung begründen, da einerseits die Übernahme des angelsächsischen Sprachgebrauchs mit gewissen Transferproblemen behaftet ist, andererseits das Bewusstsein dafür, dass Regulierung sowohl eine empirische wie auch eine analytische Dimension besitzt, bisher nur schwach ausgeprägt ist.

Auch die **Abhandlungen** außerhalb des Schwerpunktes beschäftigen sich mit aktuellen Themen, die grundsätzlichen Charakter haben. Der Aufsatz von *Wolfgang Streeck* und *Daniel Mertens* beschreibt für die Bundesrepublik die langfristige Etablierung eines Regimes fiskalpolitischer Austerität, welches durch die Reaktionen auf die Finanzkrise verfestigt wird. Mit diesem Regime ist die Einengung des diskretionären Handlungsspielraums staatlicher Politik verbunden. Chronisch gewordene Defizite und eine dramatisch gestiegene Staatsverschuldung sind zu einer beherrschenden Rahmenbedingung wohlfahrtsstaatlicher Politik geworden. In einer solchen Konstellation scheinen auch der Handlungsspielraum insbesondere für sozialdemokratische Parteien und ihre Akzeptanz bei der Wählerschaft zu schrumpfen. *Sven Jochem* zeigt in seinem Beitrag, dass eine Erklärung für die Krise der deutschen Sozialdemokratie nur im Rahmen des Parteienwettbewerbs zu finden ist – und dies im internationalen Vergleich. In diesem Beitrag wird argumentiert, dass es sich, und das keinesfalls nur in der Bundesrepublik, auch um eine Krise der klassischen Volksparteien handelt. Erfolg und Misserfolg der Sozialdemokratie an der Wahlurne werden von langfristigen gesellschaftlichen Veränderungen, kurzfristig-programmatischen Entwicklungen sowie den institutionellen Rahmenbedingungen des Parteienwettbewerbs beeinflusst. Der bundesdeutsche Parteienwettbewerb ist eine besondere Herausforderung für die SPD. Neben programmatischen Nejustierungen drängen sich koalitionsstrategische Überlegungen auf. Jenseits der Parteiendemokratie entwickelte sich in den vergangenen Jahrzehnten ein bedeutendes Interesse an Fragen zum bürgerschaftlichen Engagement und der Zivilgesellschaft. Wie *Anette Zimmer* argumentiert, verlaufen die Diskurse jedoch weitgehend getrennt voneinander, während ihr Beitrag den Nexus zwischen Zivilgesellschaft, Engagement und Demokratie thematisiert. Unter Bezugnahme auf die „Models of Democracy“ werden unterschiedliche Muster der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in demokratische Gemeinwesen charakterisiert und ihre Zukunftsfähigkeit im Zeichen von Globalisierung und Europäisierung geprüft.

In der Europaforschung häufen sich in der jüngeren Vergangenheit kritische Stimmen zur rechtsfortbildenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Diesen Kritiken begegnen Verteidiger der „aktivistischen“ EuGH-Judikatur mit einigen Einwänden, deren Prüfung im Zentrum des Beitrags von *Markus Höpner* steht. Diese Einwände haben gemein, dass sie den Hang des EuGH zur Rechtsfortbildung zwar nicht grundsätzlich bestreiten, aber geeignet sind, die von den Kritikern behauptete politische Brisanz der rechtsfortbildenden Urteile zu relativieren. Die Überzeugungskraft der Argumente beider Seiten variiert entlang der Stufen, die mit den jeweiligen Rechtsfortbildungen erreicht werden. Mit einem wichtigen Thema der Verwaltungsreform befasst sich *Oliver Kiaman*, nämlich mit der Umstellung der Rechnungslegung von Kommunen auf die kommunale

Doppik. Mit dieser rückt zunehmend auch ein mit dem Konzernabschluss von Unternehmen vergleichbarer Gesamtabschluss in den Fokus. Der vorliegende Beitrag untersucht angesichts der engen Anlehnung vieler Gemeindeordnungen an das HGB kritisch, inwieweit die dortigen Zwecke des Konzernabschlusses auch solche des Gesamtabschlusses sind und ob folglich die einschlägigen Regeln zu einer sinnvollen Anwendung gelangen können. Aufgrund der Besonderheiten öffentlicher Körperschaften führt die Anlehnung an das HGB zu fragwürdigen Ergebnissen, daher erarbeitet der Autor alternative Vorschläge.

In der Rubrik **Forschungsagenda** zieht der Aufsatz von *Herbert Obinger, Stefan Traub, Andreas Etling, Karsten Mause, Carina Schmitt, Katharina Schreeb und Philipp Schuster* eine Zwischenbilanz des Rückzugs des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten in der OECD Welt seit 1980. Sie präsentieren einen kritischen Überblick über empirische Studien zu den Bestimmungsfaktoren der nationalen Unterschiede in den Bereichen Privatisierung, Subventionszahlungen und Regulierung, zeigen, dass erhebliche Forschungslücken bestehen, und skizzieren abschließend Wege für die künftige Forschung, um zu einem umfassenderen Bild der Entwicklung des unternehmerisch tätigen Staates zu gelangen.

Im abschließenden **Literaturbericht** kehrt dieses Heft mit dem Beitrag von *Oliver Flügel-Martinsen* zum Thema Staatstätigkeit aus einer Mikroperspektive zurück, in dem er die Konzeption eines libertären Paternalismus diskutiert, wie sie *Thaler* und *Sunstein* in ihrem Buch *Nudge* entwickeln. Zur Frage steht dabei, ob es den Autoren gelingt, die Verbindung der beiden auf den ersten Blick widersprüchlichen Kategorien plausibel zu machen. Im Ergebnis wird sich zeigen, dass *Thaler* und *Sunstein* einerseits wichtige Impulse für die ökonomische Handlungstheorie und die politische Steuerungsdebatte geben, andererseits aber zentrale normative Bedenken gegen manipulative Züge auch ihrer weichen Variante des Paternalismus nicht gänzlich auszuräumen vermögen.

dms ist nun im dritten Jahrgang. Der nächste Schwerpunkt wird derzeit von *Anke Hassel* und *Susanne Lütz* zum Thema „Der Staat in der Krise“ koordiniert, und der Manuskriptzugang ist erfreulich. So soll es weitergehen, wir sind optimistisch.

Hannover, im März 2010

Bernhard Blanke/Maren Kellermann

Wolfgang Streeck/Daniel Mertens

Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime

Zusammenfassung

Seit Anfang der 1970er Jahre lässt sich eine graduelle Verschärfung der fiskalischen Situation moderner Staaten beobachten. Chronisch gewordene Defizite und eine dramatisch gestiegene Staatsverschuldung sind zu einer beherrschenden Rahmenbedingung wohlfahrtsstaatlicher Politik geworden. Das Papier beschreibt für die Bundesrepublik die langfristige Etablierung eines fiskalpolitischen Regimes der Austerität. Die mit diesem verbundene Einengung des diskretionären Handlungsspielraums staatlicher Politik wird anhand einer Analyse der Entwicklung der Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts in den vergangenen vier Jahrzehnten dokumentiert. Die Reaktionen der deutschen Politik auf die „Finanzkrise“ bewirken eine Verfestigung des neuen Austeritätsregimes. Das Papier endet mit Überlegungen zu den Auswirkungen institutionalisierter fiskalischer Austerität auf Stabilität und Qualität demokratischer Politik in Deutschland.

Schlagworte: Fiskalkrise, Austerität, Finanzsoziologie, Demokratie

Abstract

Politics in Deficit: The Fiscal Regime of Austerity

Since the early 1970s modern states have increasingly confronted a gradual tightening of their fiscal situation. As deficits have become chronic and public debt has mounted, they have become a major determining factor of welfare state policies. In the paper we identify the establishment of a fiscal regime of austerity in Germany resulting in an institutionalized crisis of public finance. Analyzing the development of the federal budget in the past four decades, we show a long-term narrowing of the fiscal span for discretionary policies. We also argue that the reactions of German politics to the “financial crisis” consolidate the new austerity regime. We conclude that stability and quality of democratic politics are substantially affected by the consequences of institutionalized fiscal austerity.

Key words: Fiscal crisis, austerity, fiscal sociology, democracy

1. Einleitung

Eine Zeitenwende erkennt man nur mit der Zeit. Gegen Mitte der 1990er Jahre begann sich in den Vereinigten Staaten die Einsicht zu verbreiten, dass irgendwann im vorangegangenen Jahrzehnt eine Ära staatlicher Politik zu Ende gegangen war und dass dieser Epochenwechsel mit säkularen Veränderungen der Finanzierung staatlichen Handelns zu tun hatte. 1996 war in einem einflussreichen Buch vom Ende eines Zeitalters „permissiver Staatsfinanzen“ („easy finance“) die Rede (*Brownlee 1996*). Aufgenommen und weitergeführt wurde das Thema dann von dem Politikwissenschaftler *Paul Pierson*, der es in einer Reihe von wegweisenden Aufsätzen (*Pierson 1998a, S. 2001*) unternahm, die Kon-

turen des neuen „fiskalischen Regimes“ der „Austerität“ zu beschreiben, das nach seiner Überzeugung zumindest in den USA endgültig oder doch auf lange Zeit an die Stelle des „expansionistischen“ fiskalpolitischen Regimes der 1950er und 1960er Jahre getreten war.

Piersons Arbeiten stehen für ein am Ausgang des 20. Jahrhunderts neu erwachtes Interesse an einer empirisch basierten politischen Theorie der öffentlichen Finanzen – oder gar einer „Finanzsoziologie“ – wie sie insbesondere von dem österreichischen „Kathedersozialisten“ *Rudolf Goldscheid* Anfang des Jahrhunderts entworfen (*Goldscheid* 1926; 1976 [1917]), von dem jungen *Schumpeter* nachdrücklich gefordert (*Schumpeter* 1953 [1918]), dann aber nicht weiterverfolgt, und von einem Autor wie *James O'Connor* Anfangs der 1970er Jahre in Gestalt einer spätmarxistischen Krisentheorie für kurze Zeit wiederbelebt worden war (*O'Connor* 1973). Die unmittelbaren Nachkriegsjahrzehnte standen noch im Bann einer als „keynesianisch“ verstandenen, oder missverstandenen, Doktrin, der zufolge die Finanzierung kontinuierlich wachsender Staatsauf- und Ausgaben kein wirkliches Problem darstellte, und zwar selbst dann nicht, wenn sie mit Defiziten in den öffentlichen Haushalten einherging und nur durch staatliche Schuldenaufnahme ermöglicht werden konnte.¹ Der Widerspruch der sich langsam formierenden „Public Choice“-Schule (*Buchanan/Wagner* 1977; *Downs* 1960) vermochte daran zunächst nichts zu ändern. Überall, nicht nur in den USA, wuchsen die Staatsausgaben, wie *Rose* und *Peters* (1978) für das Vierteljahrhundert von 1951 bis 1976 eindrucksvoll zeigen konnten, rascher, und teilweise erheblich rascher, als das ebenfalls überall rasch wachsende Sozialprodukt. Das sogenannte „Wagnersche Gesetz“ – die aus dem deutschen „Kathedersozialismus“ überlieferte Erwartung, dass die öffentlichen Ausgaben in modernen Gesellschaften mit fortschreitender wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung immer weiter steigen würden (*Wagner* 1879) – wurde weithin explizit oder implizit als gültig unterstellt.

Mit den Krisen der späten 1960er und der 1970er Jahre und dem Zerbrechen des Keynesianischen Konsenses geriet dann aber auch das System permissiver Staatsfinanzen unter Druck. Spätestens die kalifornischen Steuerrevolten in den letzten Jahren der Präsidentschaft *Jimmy Carters* (*Stein* 1990) und die erfolgreichen wahlpolitischen Attacken von *Carters* Herausforderer *Ronald Reagan*, der die kalifornischen Ereignisse aus nächster Nähe hatte verfolgen können, auf die nun so genannte Politik des „taxing and spending“ machten deutlich, dass sich die Zeiten geändert hatten. „Public Choice“ verdrängte „Public Finance“, nicht nur in der Akademie, sondern auch in der öffentlichen Diskussion und im Welt- und Selbstverständnis der nun nachrückenden Politikergeneration. Nachdem der ältere *Bush* nach nur einer Amtszeit an der Sorge der Wähler über die von *Reagan* ererbten Haushaltsdefizite sowie, zugleich, an einer zu deren Eindämmung durchgesetzten Steuererhöhung gescheitert war, sah sich auch sein Nachfolger *Clinton*, der erste Demokratische Präsident seit *Carter*, gezwungen, die Bekämpfung des Defizits und die Abtragung der Staatsverschuldung zumindest rhetorisch zu seiner obersten Priorität zu machen (*Pierson* 2001; *Savage et al.* 1994).

Niemand hat die in den 1980er und 1990er Jahren in der fiskalischen Situation des amerikanischen Staates eingetretenen Veränderungen helllichtiger beschrieben als *Paul Pierson*, und niemand vor allem hat ihre weitreichenden Folgen für die gesellschaftliche Rolle staatlicher Politik und das Verhältnis von Staat und Gesellschaft im Allgemeinen deutlicher erkannt. Freilich war auch kaum jemand besser auf das Thema vorbereitet. Bevor *Pierson* sich dem zuwandte, was als eine zeitgemäße Version der von *Goldscheid* vor

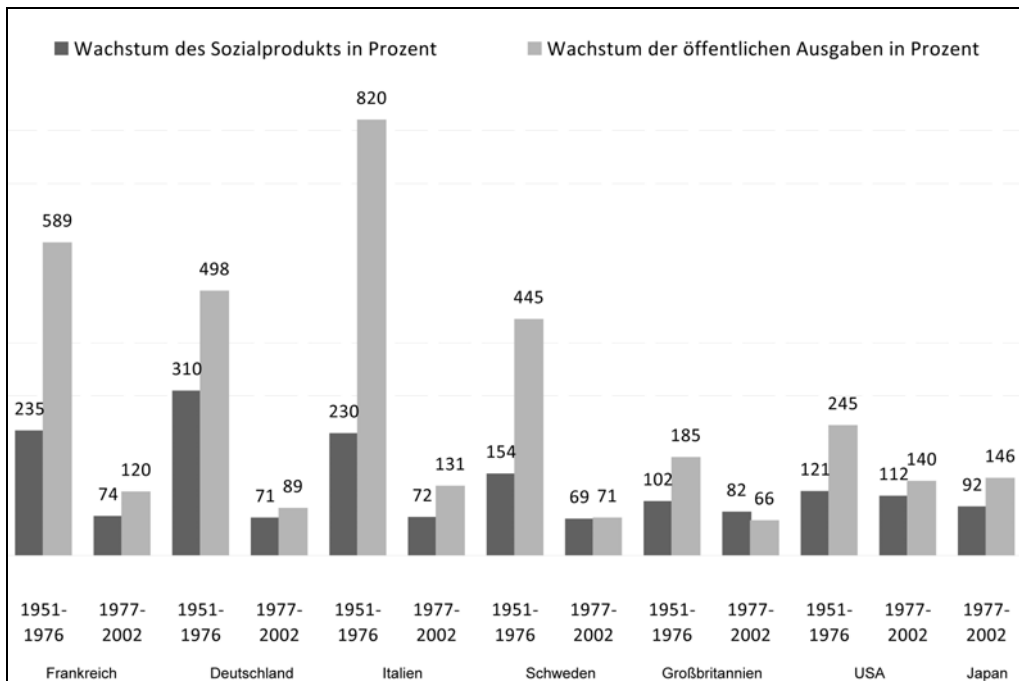
fast einem Jahrhundert in Angriff genommenen „Finanzsoziologie“ gelten kann, hatte er sich mit den gescheiterten Bemühungen der Regierungen *Thatcher* und *Reagan* befasst, die Ausgaben für wohlfahrtsstaatliche Programme radikal zu beschneiden (*Pierson* 1994). Dass sich dies als unmöglich erwies und Einrichtungen wie die Rentenversicherung mit der Zeit, in *Piersons* Worten, zu „immovable objects“ (*Pierson* 1998b) geworden waren, deren Rückbau einer ganz anderen, weit trägeren, weniger freie Gestaltung zulassenden politischen Logik unterlag als ihr Aufbau (*Pierson* 1996), war von vielen Sympathisanten des Wohlfahrtsstaats zu Unrecht als Entwarnung missverstanden worden. Das Scheitern der politischen Kraftakte der konservativen und neoliberalen Überzeugungstäter änderte nämlich nichts daran, dass die Lücke zwischen den verfolgten Zielen und den verfügbaren Mitteln – und das heißt: zwischen den Einnahmen und Ausgaben – des modernen Interventionsstaats immer weiter zunahm und dessen chronisch gewordene Defizite sowie das wachsende Ausmaß der Staatsverschuldung dabei waren, zu einer beherrschenden Rahmenbedingung wohlfahrtsstaatlicher Politik zu werden. Aus den „new politics of the welfare state“ (*Pierson* 1996) entstanden so die „new politics of taxing and spending“ (*Pierson* 2001), mit ihrem Fokus auf der Lage der öffentlichen Finanzen im Allgemeinen anstatt auf den Erfordernissen einzelner Politikfelder im Besonderen. *Piersons* Übergang von Analysen wohlfahrtsstaatlicher Reformen oder Nicht-Reformen zur Untersuchung des finanzpolitischen Kontexts derselben trug dieser Entwicklung Rechnung. Was dabei in den Blick geriet, waren langfristige, graduelle und kontextuelle, deshalb aber nicht weniger transformative Veränderungen, die wirksamer als die spektakulären Reformversuche der konservativen Regierungen der 1980er Jahre vom Interventionsstaat der Nachkriegszeit einschließlich seines wohlfahrtsstaatlichen Kerns wegführten, indem sie ihn allmählich und langfristig der Mittel beraubten, die er benötigt, um seine Zwecke zu verfolgen und zu erfüllen.²

Amerikas Vergangenheit ist unsere Gegenwart; Amerikas Gegenwart ist unsere Zukunft. Zwar gilt das nicht immer, und wenn es gilt, dann selbstverständlich immer nur *mutatis mutandis*. Dennoch, unsere These ist, dass das von *Pierson* für die Vereinigten Staaten beschriebene neue fiskalische Regime der Austerität sich in den letzten Jahren ganz ähnlich auch in Deutschland herausgebildet hat. Der Vorgang folgte im Wesentlichen derselben Logik wie in den USA und verlief gleichfalls schrittweise, über einen längeren Zeitraum hinweg und zunächst unbemerkt und unerkannt, auch wenn er – in den USA durch die Wahl *Reagans* oder des zweiten *Bush* und derzeit in Deutschland und den USA durch die Weltwirtschaftskrise – durch gelegentliche politische und wirtschaftliche Schocks beschleunigt und befestigt wurde. Unsere Darstellung beginnt mit einer Rekonstruktion des *Piersonschen* Modells des neuen fiskalischen Austeritätsregimes nach dem Ende des Zeitalters permissiver Staatsfinanzen. Danach untersuchen wir auf diesem Hintergrund und aus dieser Perspektive die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland vom Beginn der 1970er Jahre bis zum Jahr 2009, also vor dem vollen Einschlag der „Finanzkrise“ von 2008. Daran anschließend betrachten wir die Reaktionen der deutschen Politik vor und nach den Bundestagswahlen 2009 auf die durch die Krise absehbar dramatisch vergrößerten fiskalischen Probleme. Unsere These ist, dass erstere im Ergebnis auf eine Verschärfung und weitere Befestigung des neuen Austeritätsregimes hinauslaufen, insbesondere infolge der 2009 in das Grundgesetz aufgenommenen sogenannten „Schuldenbremse“. Wir schließen mit allgemeinen und notgedrungen spekulativen Bemerkungen über die Auswirkungen institutionalisierter fiskalischer Austerität auf Stabilität und Qualität demokratischer Politik in Deutschland.

2. Austerität als Regime

Was waren die Ursachen für den fiskalischen Epochenbruch in den 1980er Jahren – für das Ende der Ära permissiver öffentlicher Finanzen und den Beginn eines neuen Zeitalters fiskalischer Austerität? Und wie funktioniert staatliche Politik unter Bedingungen einer auf Dauer gestellten, sozusagen institutionalisierten Krise der Staatsfinanzen? In ihrem 1978 erschienenen Buch mit dem Titel „Can Government Go Bankrupt?“ blickten *Richard Rose* und *Guy Peters* auf ein Vierteljahrhundert weltweiten Wirtschaftswachstums in einem bis dahin nicht gekannten Ausmaß zurück, das von einem noch schnelleren und in seiner Dynamik unaufhaltsam erscheinenden Zuwachs der Staatsausgaben begleitet war. Was sie nicht wissen konnten war, dass die von ihnen so sorgenvoll betrachtete Entwicklung zum Zeitpunkt ihrer Untersuchung bereits ihr Ende gefunden hatte. Schreibt man die von *Rose* und *Peters* verwendeten Indikatoren für die anschließende 25-Jahres-Periode (1977 bis 2002) fort (Diagramm 1), so findet man für beide, Volkswirtschaft und Staatsausgaben, sowohl erheblich niedrigere als auch weit ähnlichere Wachstumsraten. Damit war der so lange überproportionale Zuwachs des staatlichen Sektors im Vergleich zur Wirtschaftsleistung in allen sechs untersuchten Ländern mehr oder weniger gleichzeitig zu Ende gegangen.³

Diagramm 1: Zuwachs des Sozialprodukts und der Staatsausgaben, 1951-1976 und 1977-2002



Quelle: Rose and Peters (1978, 251ff.); eigene Berechnungen aus OECD National Accounts

Im Rückblick sind die Faktoren, die das explosive Wachstum der Staatsausgaben in der unmittelbaren Nachkriegsphase ermöglicht haben, nicht schwer zu benennen. Bezogen auf die Vereinigten Staaten verweist *Pierson* im Anschluss unter anderem an *Steuerle*

(1996) vor allem auf vier Umstände, die die kontinuierliche Expansion des staatlichen Sektors begünstigt hatten (*Pierson* 2001, S. 58): die „Friedensdividende“ nach dem Zweiten Weltkrieg und, vor allem, dem Koreakrieg, die eine Ausweitung der zivilen Staatstätigkeit durch Umwidmung militärischer Ausgaben bei gleichbleibender Besteuerung ermöglichte; die Finanzierung des expandierenden Wohlfahrtsstaats durch „Beiträge“ anstatt durch Steuern; die kontinuierliche Entwertung der Staatsschulden durch die zunehmende Inflation; und eine laufende und lange unbemerkt gebliebene Erhöhung der Steuersätze bei steigenden Einkommen durch die schleichende Progression („bracket creep“). Hinzu kamen, so *Pierson* (2001, S. 59f.), das hohe und insgesamt stetige Wirtschaftswachstum, die günstige fiskalische Dynamik von umlagefinanzierten Systemen sozialer Sicherung („pay-as-you-go“)⁴ und die immer dichtere Organisation der Klienten der staatlichen Sozialpolitik in schlagkräftige und zunehmend einflussreiche Interessengruppen.

Fast alle diese Bedingungen änderten sich im Laufe der 1970er und 1980er Jahre (*Pierson* 2001, S. 61ff.). Dem langen Wirtschaftswachstum folgte eine lange Stagnation; die Friedensdividende lief aus; eine aggressive Stabilisierungspolitik setzte der Inflation ein Ende; die unvermeidlich steigenden Sozialversicherungsbeiträge wurden immer mehr als Steuern wahrgenommen; stagnierende reale und nominale Einkommen bremsten die schleichende Progression und führten zu Steuerwiderstand und immer neuen Forderungen nach Steuerreformen, die die Regierungen schon bald nicht mehr ignorieren konnten⁵ und konservative politische Kräfte gewannen an Stärke. Auch wenn, wie gesagt, einschneidende Kürzungen öffentlicher Leistungen zunächst und kurzfristig ausblieben, war die Folge eine sich ausbreitende Skepsis gegenüber einem plötzlich als teuer und unersättlich wahrgenommenen Wohlfahrtsstaat, eine Atmosphäre wachsender, geradezu kultureller Feindseligkeit gegen „big government“ und eine Wahrnehmung des Staates nicht mehr als Lösung, sondern, in der historischen Formulierung *Ronald Reagans*, als Problem.

Paul Pierson hat sich nicht damit begnügt, das neue „Klima“ (*Pierson* 2001, S. 65) fiskalischer Austerität, das die amerikanische Politik in den 1980er Jahren zu beherrschen begann, und seine Entstehung zu beschreiben. Zusätzlich und vor allem ging es ihm um die Herausarbeitung der ihm unterliegenden „Verknüpfung unterschiedlicher Elemente des politischen Prozesses in einer besonderen historischen Konfiguration“ (*Pierson* 2001, S. 57), in der Austerität als politisches Prinzip auf Dauer gestellt und institutionalisiert wurde. Hierzu bediente er sich des Begriffs des „Regimes“, definiert in Anlehnung an *Esping-Andersen* (1990) als die Gesamtheit der „komplexen institutionellen und organisatorischen Verbindungslinien zwischen Staat und Gesellschaft“, die dem politischen Handeln zu einem gegebenen Zeitpunkt seine spezifischen Bedingungen und eine jeweils besondere Logik vorgeben. Als zentral für das spätestens in den 1980er Jahren in den USA etablierte Regime fiskalischer Austerität nennt *Pierson* die folgenden Umstände und Wirkungszusammenhänge:

(1) Anders als in den unmittelbaren Nachkriegsjahrzehnten stehen der Politik Ausgabensteigerungen als Mittel zur Befriedung gesellschaftlicher Ansprüche und Konflikte nicht mehr ohne weiteres zur Verfügung. Infolge stagnierender Realeinkommen tritt neben die herkömmlichen Verteilungskonflikte zwischen sozialen Gruppen, die durch staatliche Subventionen und Umverteilungsmaßnahmen unter Kontrolle gehalten werden konnten, und sie teilweise überlagernd, ein neuer Verteilungskonflikt zwischen Steuerstaat und Steuerbürgern, dessen zentrales Thema populäre Forderungen nach Steuersenkungen und Steuerreformen sind.

(2) Zugleich werden immer mehr erworbene Ansprüche der Beitragszahler gegenüber den nunmehr zur „Reife“ gelangten sozialen Sicherungssystemen fällig⁶ und müssen als Leistungen ausgezahlt werden. Sie zu kürzen mag rechtlich möglich sein; radikale Rückschnitte aber sind kurzfristig nicht und allenfalls kumulativ über lange Zeiträume hinweg politisch durchsetzbar. Damit gerät staatliche Politik immer mehr unter „das Joch früherer Verpflichtungen“ (Cordes 1996) bzw. das Diktat der „Trägheit“ (Rose 1990,) von Ausgabenprogrammen der Vergangenheit, die allmählich, nach der Logik des Zinseszinses (Rose und Davies 1994), in Größenordnungen hineinwachsen, die bei ihrer Einrichtung nicht vorhersehbar waren oder deren Problematik bewusst außer Acht gelassen und einer noch fernen Zukunft überantwortet worden war. Dies kann bedeuten, dass die Einlösung alter Versprechen die Auferlegung neuer Lasten verlangt; „in fiscal terms, the federal government must run harder and harder just to stand still“ (Pierson 2001, S. 67).

(3) Beide Entwicklungen zusammen bewirken eine Dauerkrise der öffentlichen Finanzen. Seit Anfang der 1970er Jahre war der amerikanische Bundeshaushalt regelmäßig defizitär gewesen (Pierson 1998a, S. 130). Allerdings musste man darin zunächst nicht mehr sehen als die Folge des Umstands, dass in einer Demokratie, wie Anthony Downs schon 1960 dargelegt hatte, der Staatshaushalt immer und unvermeidlich „zu klein“ ist (Downs 1960). Der Rückgang des Wirtschaftswachstums, der neue Steuerwiderstand, die quasi-automatische Expansion aus der Vergangenheit stammender Leistungsansprüche („entitlements“) und die politische Unmöglichkeit kurzfristiger Ausgabenkürzungen führten nun aber dazu, dass seit den 1980er Jahren ein erheblicher und tendenziell wachsender Teil der Staatsausgaben selbst dann, wenn der Staat auf die Übernahme jeglicher zusätzlicher Aufgaben verzichtete, regelmäßig nur noch durch Schuldenaufnahme finanziert werden konnte.

(4) Ständige Defizite wiederum und die regelmäßig notwendige neue Kreditaufnahme erhöhen die laufenden Aufwendungen des Staates für den Schuldendienst, also für eine weitere Kategorie von „entitlements“, diesmal von Gläubigern des Staates, deren Bedienung Vorrang vor allen anderen politischen Verpflichtungen beanspruchen kann (Pierson 1998a, S. 131). Damit ist in das fiskalische Austeritätsregime eine Tendenz zur laufenden Verringerung des Anteils diskretionärer, politisch ungebundener, flexibler Ausgabenposten sowie zu einem entsprechenden Anstieg des Anteils politisch nicht disponibler Ausgaben fest eingebaut. Laut Pierson ging zwischen 1963 und 1993 der Anteil des „discretionary spending“ am Haushalt der amerikanischen Bundesregierung von 70,4 auf 37,2 Prozent zurück (Pierson 2001, S. 63). Die zunehmend rigider werdenden öffentlichen Finanzen schränkten die Möglichkeiten des Staates immer weiter ein, auf neue Bedingungen und Anforderungen mit anderen als symbolischen Maßnahmen („boutique initiatives“, Pierson 2001, S. 71) zu reagieren. Wo dies der Fall ist, gerät die demokratische Legitimität des Staates insoweit unter Druck, wie ihn tragende gesellschaftliche Kräfte eine gestaltende, aktiv auf die sozialen Verhältnisse einwirkende Politik verlangen.

(5) Stabilisiert wird das fiskalische Austeritätsregime ferner dadurch, dass in ihm die Sorge über die Finanzierung und Finanzierbarkeit des Staates *als solche* zum Gegenstand und tendenziell beherrschenden Thema des politischen Diskurses wird – Politik wird „fiskalisiert“ (Pierson 2001, S. 73). Wo dies der Fall ist, kommen, wie Pierson am Beispiel der Clinton-Administration zeigt (ibid., S. 74ff.; 1998a, S. 171ff.), auch Mitte-Links-Regierungen nicht umhin, die Sanierung der öffentlichen Finanzen, und insbesondere die Bekämpfung des Haushaltsdefizits, zu einem ihrer zentralen Anliegen zu ma-

chen. Dabei müssen sie mit der Schwierigkeit fertigwerden, dass sie ihren Anhängern die in der Gegenwart vorgenommenen Leistungskürzungen als Voraussetzung einer künftigen Rückkehr zu einer expansiven Gestaltungspolitik erklären müssen; selbst wenn das gelingt, ermöglicht es einer konservativen Opposition, den Konsolidierungswillen der Regierung in Zweifel zu ziehen. Konservative Regierungen dagegen haben schon mit der Haushaltskonsolidierung als solcher ihr Ziel erreicht, oder sogar nur mit der Verhinderung neuer, finanzielle Mittel erfordernder Maßnahmen. Auch werden unter den Bedingungen eines Austeritätsdiskurses institutionelle Reformen, vor allem die Einführung von Regeln zur Defizit- und Schuldenbegrenzung in das parlamentarische Verfahrens- oder das Verfassungsrecht,⁷ möglich und wahrscheinlich, die im Ergebnis die ohnehin in Gang befindliche Verschiebung der Staatsfinanzen von diskretionären zu gebundenen Ausgaben zu institutionalisieren drohen und die dem Austeritätsregime inhärente Delegitimierung aktivistischer Politik weiter vorantreiben.

Austerität bedeutet wie gesagt nicht, oder doch nicht unbedingt und jedenfalls nicht sofort, dass die Ausgaben des Staates zurückgeschnitten, die öffentlichen Haushalte ausgeglichen und die Schulden getilgt werden. Vielmehr handelt es sich in *Piersons* Definition um eine als Regime institutionalisierte *fiskalpolitische Dauerkrise*, die der Politik keine andere Wahl lässt als sie zu bekämpfen, und zwar als Daueraufgabe. Wichtigste Symptome sind eine stetig abnehmende Flexibilität der öffentlichen Finanzen und die fortschreitende Verdrängung diskretionärer durch wachsende, in der Vergangenheit langfristig festgelegte Staatsausgaben bei stagnierenden Steuereinnahmen – Symptome, die durch die vom fiskalischen Regime verlangten Konsolidierungsmaßnahmen nicht beseitigt, sondern verstärkt werden. Als Ergebnis geht die Fähigkeit der Politik, gestaltend auf gesellschaftliche Problemlagen einzuwirken, immer mehr zurück, was wiederum die ohnehin abnehmende Bereitschaft der Gesellschaft weiter verringert, dem Staat finanzielle Mittel zur Bearbeitung legitimationsrelevanter gesellschaftlicher Probleme zuzugestehen. Die Folge ist ein Teufelskreis, in dem die schwindende Handlungsfähigkeit des Staates das Vertrauen der Gesellschaft in die Politik und damit die wichtigste Voraussetzung für eine Wiederherstellung der staatlichen Handlungsfähigkeit zunehmend untergräbt.

Darin, dass 1997 das Defizit des amerikanischen Bundesstaats verschwand und für vier Jahre einem Überschuss von durchschnittlich 1,0 Prozent des Sozialprodukts Platz machte, hat *Pierson* keinen Grund gesehen, seine Analyse zu revidieren (*Pierson* 2001, S. 74ff.) – wie sich sehr bald herausstellen sollte, mit Recht. Nicht nur war der von der Regierung *Clinton* präsentierte Haushaltsüberschuss kleiner als behauptet: für *Pierson* war er ein Beleg nicht für ein Ende des Austeritätsregimes, sondern im Gegenteil dafür, wie fest es bereits etabliert war. Ohnehin hielt der Überschuss nicht lange vor. 2002 war das Defizit zurück und lag in den sechs Jahren vor 2008 im Durchschnitt wieder bei 2,8 Prozent der Wirtschaftsleistung.⁸

3. Deutschland: Der lange Weg in die Austerität

“No decade in the history of politics, religion, technology, painting, poetry and what not ever contains its own explanation. In order to understand the religious events from 1520 to 1530 or the political events from 1790 to 1800, or the developments in painting from 1900 to 1920, you must survey a period of much wider span. Not to do so is the hallmark of dilettantism” (*Schumpeter* 1946, S. 3ff.).

Auch in Deutschland war, wie mit wenigen Ausnahmen in den USA, der Haushalt des Bundesstaats seit Anfang der 1970er Jahre ständig defizitär: unabhängig davon, welche Parteien an der Macht waren, ohne Unterschied der Wirtschaftslage und schon zwei lange Jahrzehnte vor der Wiedervereinigung.⁹ Als Folge nahm die Staatsverschuldung stetig zu. Da die Inflation in Deutschland auch in den turbulenten siebziger Jahren vergleichsweise niedrig war, hätte es eines umso höheren Wirtschaftswachstums bedurft, um die sich anhäufenden Schulden zu entwerten; dieses aber wollte nicht eintreten. So wuchsen die Ausgaben für den Schuldendienst ebenso wie die Schulden Jahr für Jahr weiter, nicht nur nominell, sondern auch real, ungeachtet einer kaum mehr zu überblickenden Reihe von „Haushaltssicherungsgesetzen“ und „Sparpaketen“ in den 1980er Jahren und dann wieder ab Mitte des folgenden Jahrzehnts, die bei allem auf sie verwendeten politischen Kapital nie ausreichten, die Neuverschuldung zu beenden, dennoch aber mit der Zeit immer sichtbarere Spuren im Leistungskatalog des Sozialstaats der Nachkriegsjahre hinterließen.

Dies änderte nichts daran, dass die Kosten der sozialen Sicherung zwar langsam, aber dafür umso unaufhaltsamer wuchsen: nicht nur wegen ihrer fiskalischen Eigendynamik im zeitlichen Verlauf der „Reifung“ der sozialen Sicherungssysteme, sondern auch politisch bedingt: als Folge des Umstands, dass in Deutschland die Stärke der Gewerkschaften langsamer als anderswo zurückging, und wegen der Nutzung der Rentenversicherung zur Eindämmung des Klassenkonflikts am Arbeitsmarkt mittels Stilllegung des überschüssigen Arbeitsangebots. Hinzu kam die Alterung der Bevölkerung. Bei gleichzeitig wachsenden Zinsausgaben ging so, wie in den Vereinigten Staaten und entsprechend der Logik des sich entfaltenden Austeritätsregimes, der Anteil der nicht gebundenen, zur Bearbeitung neu auftretender Probleme verfügbaren Mittel am Bundeshaushalt mehr oder weniger stetig zurück, von 39,6 Prozent 1970 auf 18,8 Prozent 2005 und 21,5 Prozent im Jahr 2008 (Tabelle 1).¹⁰

Tabelle 1: Anteil der diskretionären Ausgaben am Bundeshaushalt, 1970-2005

Jahr	Prozent
1970	39,6
1975	40,4
1980	39,9
1985	33,4
1989	34,5
1995	39,1
2000	26,0
2005	18,8
2006	18,6
2007	19,5
2008	21,5

Quelle: Bundesfinanzberichte 1970-2010; Tabellen 2, 4

Paul Pierson hat die Entstehung des neuen Regimes fiskalischer Austerität als zeitlich gestreckten Prozess graduellen Wandels – als Ergebnis einer langfristigen institutionellen und politischen Entwicklungsdynamik – beschrieben. Auch für Deutschland erscheint es deshalb zweckmäßig, sich, nicht zuletzt um einer genaueren Einschätzung der Auswirkungen der gegenwärtigen Finanzkrise auf die staatliche Politik und deren Handlungsmöglichkeiten willen, der vorausgegangenen bzw. noch im Gang der *longue durée* befindlichen historischen Entwicklung zu vergewissern. Dies nicht nur, um den deutschen Fall auf dem Umweg über seine Unterschiede und Gemeinsamkeiten mit dem amerikani-

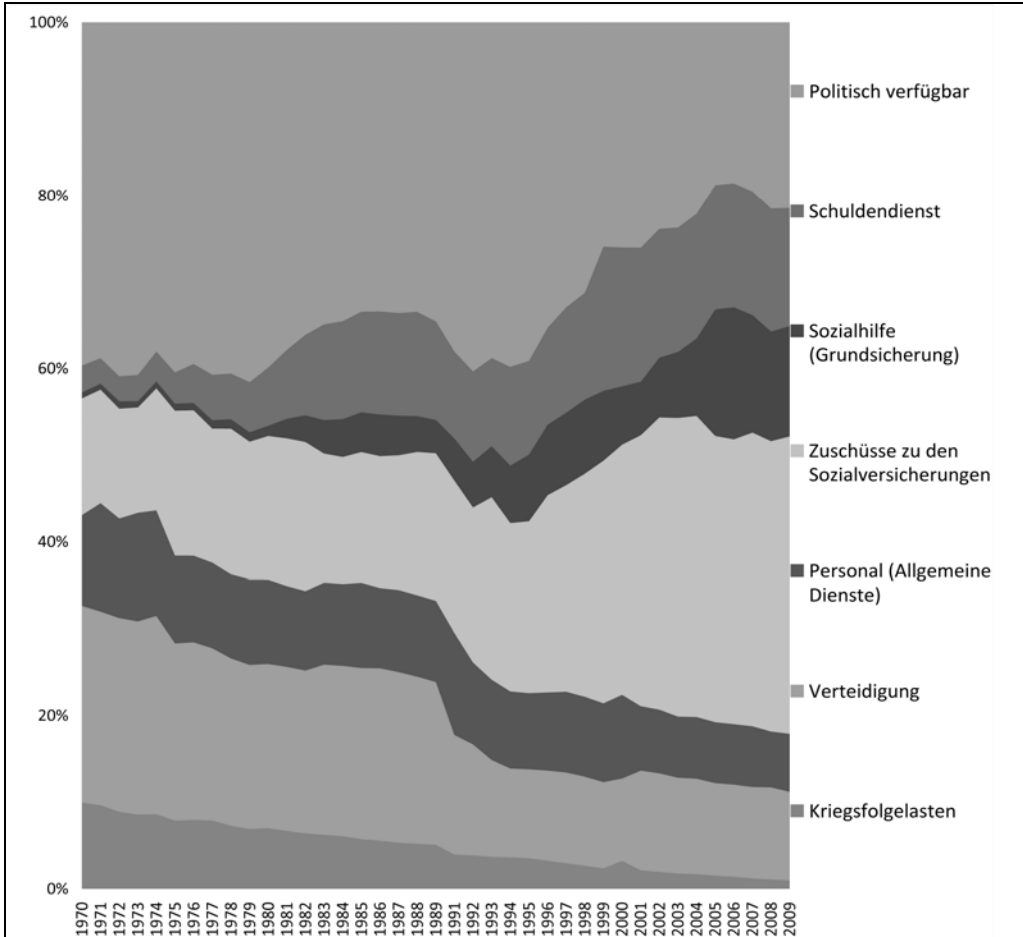
schen besser zu verstehen, sondern auch, weil sich in einer diachronisch vergleichenden Perspektive möglicherweise erkennen lässt, welche der gegenwärtig wirksamen Politikmuster und Handlungszwänge längst historisch so fest verwurzelt sind, dass sie sich, wenn überhaupt, nur unter besonderen Bedingungen und mit außergewöhnlichen Anstrengungen außer Kraft setzen ließen.

Im Folgenden konzentrieren wir uns zunächst auf die Frage, auf welche Weise genau sich in Deutschland jene säkulare Einschnürung diskretionärer Politik in eine „fiskalische Zwangsjacke“ (Steuerle 1996) vollzogen hat, die bei Pierson als ein zentrales Element des in den Vereinigten Staaten entstandenen Austeritätsregimes identifiziert wird. Dabei wird sich herausstellen, dass in der Bundesrepublik trotz ganz anderer institutioneller und politischer Voraussetzungen ein überraschend ähnliches Zusammenspiel zwischen endemischen Defiziten, niedrigen bzw. sinkenden Inflationsraten, enger werdenden Spielräumen für Steuererhöhungen, automatisch steigenden Sozialausgaben und wachsenden Zinslasten stattgefunden hat wie in den USA, und im Prinzip über denselben Zeitraum. Ein so hohes Maß an Parallelität muss, nebenbei bemerkt, erhebliche Probleme für eine Literatur wie die über die sogenannten „varieties of capitalism“ aufwerfen, in der die Vereinigten Staaten einerseits und Deutschland andererseits als polare Extremfälle fundamental unterschiedlich funktionierender politischer Ökonomien erscheinen. Auf die sich hier ergebenden Fragen soll jedoch an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

Schlüsselt man die Entwicklungen auf, die sich hinter dem langfristigen Rückgang des politisch disponiblen Anteils an den Bundesaussgaben verbergen, so zeigt sich zunächst, dass die Bundesrepublik noch bis weit in die 1980er Jahre hinein von der „Friedensdividende“ nach dem Ende des 2. Weltkriegs profitierte (Diagramm 2). In dem Maße, in dem die fiskalischen Verpflichtungen aus Kriegsopferversorgung und Wiedergutmachung allmählich ausliefen, wurden Mittel frei, die für neue Aufgaben zur Verfügung standen oder hätten stehen können, wenn die Aufwendungen für andere Pflichtaufgaben nicht gewachsen wären. Ähnlich verhielt es sich mit den Verteidigungsausgaben.¹¹ Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks 1989 konnten die USA und in ihrem Gefolge die übrigen westlichen Länder ihre Militärausgaben kürzen, oder mussten es unter dem Druck ihrer Innenpolitik. Im Anschluss an die Wiedervereinigung und als teilweisen Ausgleich der mit ihr verbundenen fiskalischen Belastungen durfte die Bundesrepublik so mit dem Ende des Kalten Krieges eine zweite Friedensdividende kassieren. Insgesamt sank damit der Anteil der für frühere und künftige Kriege gebundenen Mittel am Bundeshaushalt zwischen 1970 und 2009 von 32,7 auf 11,2 Prozent.

Die dritte Kategorie nicht disponibler Mittel – „Personal (Allgemeine Dienste)“ – umfasst in erster Linie die Ausgaben für das nicht-militärische Personal des Bundes.¹² Da im deutschen Bundesstaat der weitaus größte Teil des zivilen Personals des öffentlichen Dienstes auf der Landes- und Gemeindeebene beschäftigt ist, macht dieser Posten nur einen kleinen und wenig dynamischen Anteil des Bundeshaushalts aus und kann im Weiteren vernachlässigt werden. Das Gegenteil ist der Fall für die Zuschüsse des Bundes an die Träger der Sozialversicherung, insbesondere die Rentenversicherung, immer wieder auch an die Arbeitslosenversicherung und seit Kurzem zusätzlich an die Gesetzliche Krankenversicherung. Nahmen die entsprechenden Aufwendungen 1970 lediglich 13,5 Prozent des Bundeshaushalts in Anspruch, so lagen sie 2009 bei 34,3 Prozent, mit weiter steigender Tendenz, und hatten damit die beiden Friedensdividenden des Untersuchungszeitraums vollständig absorbiert.

Diagramm 2: Langfristig gebundene und politisch verfügbare Ausgaben im Bundeshaushalt, in Prozent, 1970-2009



Quelle: Bundesfinanzberichte 1970-2010, Tabellen 2, 4

Grundsätzlich wird die soziale Sicherung in Deutschland, wie in den Vereinigten Staaten auch, durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber finanziert. Allerdings sind die Leistungen in Deutschland weit höher, sowohl bei der Rente (die ihrem ursprünglichen Anspruch nach den im Arbeitsleben erreichten Lebensstandard sichern soll) als auch bei der Arbeitslosenversicherung. Hinzu kam, wie erwähnt, die verbreitete Praxis der Frühverrentung als Strategie zur Bekämpfung der seit den 1980er Jahren endemisch gewordenen Arbeitslosigkeit. Die Folge sind weit höhere Beitragssätze, die 1970 bei etwa 27 Prozent des Bruttolohns lagen und bis 1997 fast kontinuierlich auf knapp 42 Prozent anstiegen. Im selben Zeitraum stiegen die Beitragseinnahmen der Sozialversicherung von 9,8 Prozent des Sozialprodukts auf 14,6 Prozent, während die Steuereinnahmen des deutschen Staates seit Anfang der 1970er Jahre um einen Mittelwert von ungefähr 23 Prozent herum stagnierten – ganz in Einklang mit *Piersons* Beobachtung, dass als Beiträge ausgestaltete Abgaben leichter zu erhöhen sind als solche, die als Steuern erhoben werden.

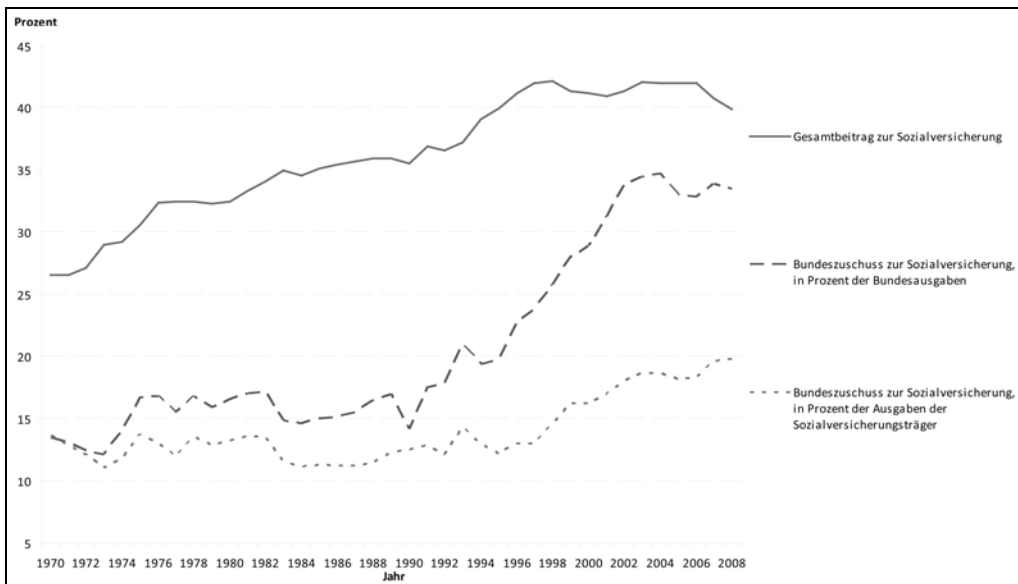
Eben dieser Umstand wurde von der Regierung *Kohl* nach 1989 genutzt, um die Wiedervereinigung im Westen politisch durchsetzbar zu machen. *Kohl* hatte versprochen, die Eingliederung der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik ohne Steuererhöhungen zu bewältigen. Er konnte sein Versprechen halten, weil ihm die Ausdehnung der sozialen Sicherungssysteme auf den Osten die Möglichkeit eröffnete, statt der Steuern die Sozialversicherungsbeiträge zu erhöhen. Im Ergebnis bedeutete dies eine besonders degressive Art der Besteuerung, die ganz nach dem Geschmack der Klientel der damaligen CDU-FDP-Regierung war. So stieg der Beitragssatz zwischen 1990 und 1998 um nicht weniger als 6,6 Prozentpunkte. Damit allerdings war auch hier eine Grenze der Besteuerung erreicht – weniger eine politische, obwohl insbesondere die Klein- und Mittelunternehmen gegen die für sie zu teure Praxis der beitragsfinanzierten Stilllegung von Arbeitskraft zu protestieren begannen, als eine ökonomische, die darin bestand, dass die rapide gestiegenen Beiträge als Lohnnebenkosten die Arbeitskosten so stark erhöht hatten, dass sie die Arbeitslosigkeit, statt sie zu senken, weiter erhöhten und damit weitere Beitragserhöhungen nötig zu machen drohten (*Streeck* 2001).

So kam es 1995 und 1996, in einem letzten Akt der so lange bewährten (west-) deutschen Konsenspolitik, zu einer Einigung zwischen Regierung und Opposition sowie Gewerkschaften und Arbeitgebern, der zufolge der Gesamtbeitrag zur Sozialversicherung 40 Prozent des Bruttolohns nicht übersteigen solle. Bemerkenswerterweise haben sich sämtliche Regierungen der letzten anderthalb Jahrzehnte an dieser Leitlinie orientiert, auch wenn sie sie nicht immer genau einzuhalten vermochten. Wenn aber die Leistungen der sozialen Sicherungssysteme nicht radikal zurückgeschnitten werden sollten oder konnten, dann musste, nachdem der Rückgriff auf Beitragserhöhungen versperrt war, das gewissermaßen institutionalisierte, von selbst stattfindende Wachstum der Sozialausgaben aus allgemeinen Steuermitteln, d.h. aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Damit begann ein allmählicher Übergang des deutschen Sozialstaats von seiner ursprünglichen Beitrags- zu einer gemischten Beitrags- und Steuerfinanzierung. Die nach 1995 praktisch eingefrorenen Beitragssätze gingen mit einem rasch steigenden Anteil des Bundeszuschusses zu den Sozialversicherungen sowohl an deren Ausgaben als auch an den Ausgaben der Bundesregierung einher (Diagramm 3). Jedes weitere Wachstum der Sozialausgaben, wie immer auch durch allfällige „Reformen“ verlangsamt, schlug somit auf den Bundeshaushalt durch und vergrößerte sein ohnehin mittlerweile chronisches Defizit.

Der fünfte langfristig festgelegte Haushaltsposten sind die Ausgaben des Bundes für die frühere Arbeitslosenhilfe und die heutige „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (auch Arbeitslosengeld II oder ALG II und umgangssprachlich „Hartz IV“ genannt). Auch deren Anteil am Bundeshaushalt ist seit Anfang der 1970er Jahre im Zuge der Verfestigung der Arbeitslosigkeit dramatisch gewachsen, von unter einem auf nicht weniger als 12,7 Prozent (2008). Arbeitslosenhilfe und ALG II waren bzw. sind steuerfinanziert und wären deshalb wohl grundsätzlich leichter zu kürzen als die beitragsfinanzierten Sozialleistungen. Zumindest mittelfristig wird sich hiervon jedoch kaum Gebrauch machen lassen. Ein Kernstück der *Schröderschen* „Agenda“-Reformen war die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit der von den Gemeinden getragenen Sozialhilfe. Die damit verbundene Schlechterstellung der früheren Arbeitslosenhilfe-Empfänger hatte heftige Konflikte in der SPD und mit den Gewerkschaften zur Folge, die wesentlich zu *Schröders* vorzeitiger Abwahl 2005 beitrugen. Durchsetzbar war die Reform nur mit Hilfe einer Reihe von Konzessionen im Gesetzgebungsprozess, die den vom Bund zu tragenden Kostenanteil an der vereinheitlichten Grundsicherung immer weiter herauftrieben. Tatsäch-

lich war die Grundsicherung für den Bund am Ende nicht etwa billiger, sondern deutlich teurer als die Arbeitslosenhilfe, was auch an zahlreichen gesetzestechnischen Fehlern lag (Streeck 2007, S. 14). Dennoch konnte die Bundesregierung das Projekt nicht fallenlassen, unter anderem weil eine große Zahl von Städten und Gemeinden wegen der in den zurückliegenden Jahren ständig gestiegenen Belastung durch die von ihnen getragene Sozialhilfe zahlungsunfähig zu werden drohten und die Reform eine teilweise Verlagerung der auf Gemeindeebene anfallenden Sozialhilfeausgaben auf den Bund beinhaltete. Jeder Versuch einer künftigen Bundesregierung, die nach langen traumatischen Auseinandersetzungen gefundene Regelung wieder zur Disposition zu stellen, würde nicht nur alte Wunden neu aufreißen, sondern auch zu heftigen Konflikten mit Ländern und Gemeinden innerhalb des deutschen Finanzföderalismus führen.

Diagramm 3: Die Finanzierung der sozialen Sicherung 1970-2008



Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesfinanzbericht 2010

Bleibt der Schuldendienst als sechster und letzter politisch nicht disponibler Ausgabenposten. Die vom Bund Jahr für Jahr aufzubringenden Zinszahlungen sind das kumulative Resultat früherer Haushaltsdefizite; während der fast vier Jahrzehnte seit dem Ende der Nachkriegsprosperität sind sie mehr oder weniger kontinuierlich von 3,1 auf 14,2 Prozent (2008)¹³ der Bundesausgaben gestiegen und damit zum zweitgrößten Fixposten des Bundeshaushalts geworden. Rechnet man die Haushaltsanteile, die zur Abgeltung der in der Vergangenheit von der Politik eingegangenen Zahlungsverpflichtungen eingesetzt werden müssen, zusammen – die Zahlungen des Bundes an, wenn man so will, *Rentner und Rentiers* – so machten sie 2008 etwa 48 Prozent des Bundeshaushalts aus, im Vergleich zu knapp 17 Prozent 1970. Die für den Schuldendienst aufzuwendenden Beträge wären noch höher ohne das seit dem Ende des 20. Jahrhunderts historisch niedrige Zinsniveau, das die Finanzierung der fortschreitenden Staatsverschuldung in Deutschland ebenso wie in den USA und den meisten anderen Ländern lange erleichtert hat und weiter erleich-

tert.¹⁴ Die Kehrseite ist eine ausgeprägte und weiter zunehmende Abhängigkeit von den Kapitalmärkten und der – grundsätzlich unvorhersehbaren – Entwicklung der Zinssätze. Auch ohne höhere Zinsen freilich hatte der Bundeshaushalt Mitte des ersten Jahrzehnts nach der Jahrhundertwende bereits einen Zustand erreicht, in dem die gesamte Nettokreditaufnahme dazu verwendet werden musste, die Zinsen auf die Altschuld zu bezahlen.¹⁵ Damit folgte die Finanzierung der Politik der deutschen Bundesregierung der Logik eines Schneeball- oder *Ponzi*-Systems in der Definition von *Hyman Minsky*:

“For Ponzi units the cash flows from operations are not sufficient to fulfill either the repayment of principal or the interest due on outstanding debts. ... Such units can sell assets or borrow in order to pay interest. ... Each unit that Ponzi finances lowers the margin of safety that it offers the holders of its debts.” (*Minsky* 1994, 157)

Diagramm 2 zeigt, wie der politisch verfügbare Anteil des Bundeshaushalts über fast vier Jahrzehnte immer weiter zurückging. Wegen historisch kontingenter Umschichtungen im nicht disponiblen Kern des Haushalts wurde dieser Trend zeitweise überdeckt und erst ab Mitte der 1990er Jahre in seinem ganzen Ausmaß erkennbar. Ein Jahrzehnt später, unter der zweiten Regierung *Schröder*, waren dann alle Finanzierungsreserven aufgebraucht (beispielsweise konnte der Verteidigungshaushalt nicht weiter schrumpfen), der Ausweg in Beitragserhöhungen war aus wirtschaftlichen Gründen versperrt, der Anstieg der Sozialausgaben ging weiter, höhere Zinsen konnten nicht ausgeschlossen werden, und mit erneuerter Inflation war nach Abtretung der Geldpolitik an die Europäische Zentralbank nicht zu rechnen. Die politisch kostspieligen und am Ende wahrscheinlich selbstmörderischen sogenannten „Hartz-Reformen“ sind nur vor diesem Hintergrund zu verstehen (*Streeck* 2009, Kap. 5).

Ganz nach dem Muster des *Piersonschen* Austeritätsregimes fand in Deutschland die Revision des Wohlfahrtsstaats am Beginn des 21. Jahrhunderts als Bekämpfung dauerhafter und dauerhaft wachsender Haushaltsdefizite statt, zunächst nur in kleinen Schritten und dann, unter *Schröder* II, als die Krise der Staatsfinanzen sich weiter zuspitzte, als dramatisch inszenierte Rettungsaktion. Auch dieser aber war, wie wiederum von *Pierson* vorgezeichnet, nur für begrenzte Zeit Erfolg beschieden – nicht nur wegen des Widerstands starker Interessengruppen, sondern auch, weil die politische Logik unter den veränderten Vorzeichen institutionalisierter Austerität es erforderlich machte, parallel zur Kürzung der Staatsausgaben die Steuern wenn nicht zu senken, so sie doch nicht weiter steigen zu lassen. Die Notwendigkeit hierzu war im Fall der Regierung *Schröder* nicht nur deshalb besonders ausgeprägt, weil sie im deutschen Verbundföderalismus auf die Zustimmung des Bundesrats angewiesen war, der von der Opposition beherrscht wurde. Hinzu kam, dass die Regierung sich ihrer parlamentarischen Mehrheit nicht sicher sein konnte und sich die Möglichkeit offenhalten musste, sich von der Wirtschaft und mit deren Hilfe von der CDU unterstützen zu lassen (*Streeck* 2006). So kam es, dass schon die erste Regierung *Schröder* eine Steuerreform auf den Weg brachte, die die Einnahmen des Staates ursprünglich um etwa 3 Mrd. Euro senken sollte; am Ende stand, als Ergebnis eines bizarren Verhandlungsmarathons mit der CDU/CSU, eine Steuersenkung um nicht weniger als 32 Mrd. Euro, also mehr als das Zehnfache des ursprünglich Geplanten (*Ganghof* 2004).

Die Regierung der Großen Koalition, die 2005 ins Amt kam, war die erste, die die Sanierung des Haushalts offiziell zu ihrem wichtigsten Ziel machte. Dies ungeachtet der in der politischen Klasse weitgehend geteilten Wahrnehmung, dass sowohl die letzte Regierung *Kohl* (1998) als auch die zweite Regierung *Schröder* (2005) vor allem wegen der

von ihnen durchgesetzten oder auch nur versuchten Kürzungen der Sozialausgaben abgewählt worden waren. Anders als *Kohl* und *Schröder* verfügte die Große Koalition jedoch in Bundestag und Bundesrat über breite Mehrheiten, und die konjunkturelle Entwicklung der Jahre 2006 und 2007 übertraf selbst die optimistischsten Erwartungen. So ging die Arbeitslosigkeit von 2005 auf 2008 um 1,4 Millionen zurück, was zu einer erheblichen Entlastung der sozialen Sicherungssysteme führte. Die Große Koalition erhöhte die Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte, kürzte Steuervergünstigungen und froh das Rentenniveau zeitweilig ein. Wie groß allerdings die zu bewältigenden Probleme schon damals waren, lässt sich daran erkennen, dass der Finanzbericht der Bundesregierung vom Frühjahr 2008 erst für 2011 mit einem ausgeglichenen Haushalt rechnete (*Bundesministerium der Finanzen* 2008, S. 13); von Schuldenabbau war allenfalls als Nebenfolge des damals vergleichsweise hohen, unbekümmert in die Zukunft prognostizierten Wirtschaftswachstums und unter der stillschweigenden Voraussetzung kontinuierlich niedriger Arbeitslosigkeit die Rede. Immerhin gelang es der Bundesregierung bis 2008, ihren fiskalischen Handlungsspielraum gegenüber 2005 von 18,8 auf 21,5 Prozent zu vergrößern. Dann aber kam, wie bekannt, die „Finanzkrise“.

4. Fiskalkrise und „Finanzkrise“

“Political time is counted not in years but in issues; a political era is defined by the concerns that dominate debate and action, so that about other issues we ask: How does that affect _____? ... The budget has been to our era what civil rights, communism, the depression, industrialization, and slavery were at other times. Nor does the day of the budget show signs of ending. ... Year after year the key question has been, What will the president and Congress do about the deficit?” (*White/Wildavsky* 1989, xv-xvi)

Der Übergang zu einem fiskalischen Regime der Austerität und der mit ihm einhergehende Rückgang der politischen Handlungsfähigkeit des Staates vollzogen sich schleichend – als langfristige Trends, deren Beobachtung der sozialwissenschaftlichen Forschung wichtige Erkenntnisse über einen Typ von institutionellem Wandel geliefert hat, der graduell stattfindet und dennoch transformative Wirkung entfaltet (*Pierson* 2000; 2004, *Streeck/Thelen* 2005). Freilich gibt es keinen Grund, warum eine schrittweise Entwicklung nicht durch plötzlich eintretende Ereignisse gebrochen oder auch verstärkt werden sollte. Dies legt die Frage nah, wie sich die weltweite „Finanzkrise“ nach 2008 auf das in den Jahrzehnten vor ihr allmählich entstandene fiskalische Austeritätsregime auswirken wird.

Auf den ersten Blick scheint die seinerzeit von niemandem ernstlich bestrittene Notwendigkeit, durch eine international abgestimmte expansive Fiskalpolitik einen drohenden Zusammenbruch der kapitalistischen Weltwirtschaft zu verhindern, alle finanzpolitischen Bedenken gegen eine weitere Ausweitung der öffentlichen Verschuldung beiseite geräumt zu haben. Für ein oder zwei Jahre agierten die Regierungen der Industriestaaten, als habe es nie einen Zwang zur Austerität gegeben. *Keynes*, so hieß es, sei zurück – auch wenn das, was nun die Maximen des Regierungshandelns bestimmte, nur der politische Bastardkeynesianismus der siebziger Jahre war, der wohl Defizite in schlechten Zeiten erlaubte, Überschüsse in guten Zeiten aber nicht vorsah (*Buchanan/Wagner* 1977). Allerdings war damit die fiskalische Zwangsjacke, die die Politik in Staaten wie den USA und der Bundesrepublik Deutschland zunehmend eingeschnürt hatte, alles andere als gesprengt. Zwar zwangen die kostspieligen Rettungsaktionen, die die Regierungen nur bei

Strafe des Zusammenbruchs ihrer Volkswirtschaften hätten verweigern können, die Staaten zur Aufnahme von Hypotheken in einem Ausmaß, das alle fiskalischen Sünden der Epoche seit dem Ende der Nachkriegsprosperität in den Schatten stellte und sämtliche in letzter Zeit unter hohen politischen Kosten mühsam durchgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen nachträglich zu sinnloser Sisyphusarbeit werden ließ. Was immer aber dies sonst noch bewirken mag, eine unvermeidliche Folge wird eine sprunghafte Vergrößerung der öffentlichen Schuldenlast weit über alle bisherigen Zuwachsraten hinaus sein, und mit ihr eine lange nachwirkende, säkulare Verschärfung der staatlichen Fiskalkrise. Diese wiederum, so unsere These, wird einen Ausbruch der staatlichen Politik aus den fiskalischen Restriktionen des neuen Austeritätsregimes noch schwieriger und unwahrscheinlicher machen, als er es vor der Krise ohnehin schon war.

Wie sich die staatlichen Maßnahmen zum Schutz der Gesellschaft vor einem durch Liberalisierung dysfunktional gewordenen Finanzsystem im Einzelnen auf die deutschen öffentlichen Haushalte auswirken werden, wird erst in ein paar Jahren zu erkennen sein und von Faktoren wie der Rate des Wirtschaftswachstums und der Entwicklung der Zinssätze abhängen, die derzeit weniger denn je vorhersagbar erscheinen. Geht man von der Finanzplanung der Bundesregierung im Dezember 2009 aus (FAZ, 14.12.2009), dann steigt die Neuverschuldung des Bundes von 11,5 Mrd. Euro im Jahre 2008 (17,3 Mrd. einschließlich Nebenhaushalte) auf 37,4 (61,0) Mrd. im Jahr 2009 und 85,5 (100,3) Mrd. im Jahr 2010. Der Anteil an den Gesamtausgaben, der durch Kreditaufnahme gedeckt werden muss, wird dann bei über einem Viertel liegen (26,4 Prozent, im Vergleich zu 4,0 Prozent 2008). Was dies längerfristig bedeuten wird, wird auch von der Politik der neuen Bundesregierung beeinflusst. Die Große Koalition, die von 2005 bis 2009 im Amt war, hatte ihre Konsolidierungsbemühungen schon vor der Finanzkrise unter dem Bann der herannahenden Bundestagswahlen gelockert. Die durch die Krise erzwungene Rückbesinnung auf „Keynes“ wurde dann rasch als ideale Gelegenheit zur Entsorgung der Sparsamkeitsrhetorik der ersten Jahre nach *Schröder* und als willkommene Legitimation für einen gleitenden Übergang in kompetitive Klientelbegünstigung erkannt. Hatte die CDU unter *Merkel* im Wahlkampf 2005 noch *Steuererhöhungen* zur Sanierung der öffentlichen Haushalte angekündigt – und damit nach späterer Erkenntnis die Wahl beinahe verloren – so versprach sie diesmal, in Einklang mit ihrem Wunschpartner FDP, im Gegenteil *Steuersenkungen*. Während die FDP immerhin zusätzlich *Ausgabenkürzungen* ankündigte, gelang es der CSU, der bayerischen Schwesterpartei der CDU, zugleich *Steuersenkungen* und *Ausgabensteigerungen*, beispielsweise in der Familienförderung, zu verlangen.

Bemerkenswerterweise und entgegen vielfachen Erwartungen finden sich die Wahlversprechen der siegreichen „bürgerlichen“ Parteien nahezu unverändert im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode (2009 bis 2013) wieder. Steuererhöhungen werden ausgeschlossen und stattdessen *Steuersenkungen* angekündigt, zusätzlich zu den schon von der Großen Koalition vor und während der Krise beschlossenen Entlastungen (14 Mrd. Euro pro Jahr ab 2010; hinzu kommt die Wiederherstellung der Pendlerpauschale, die etwa 2,5 Mrd. Euro kostet). Weitere *Steuersenkungen* in jährlicher Gesamthöhe von 24 Mrd. Euro, unter anderem eine Abflachung des sogenannten „Mittelstandsbauchs“, sollen „im Laufe der Legislaturperiode“ folgen und „möglichst zum 1.1.2011 in Kraft treten“. Zur Rechtfertigung, etwa der in einem sogenannten „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ beschlossenen Senkung der Erbschaftsteuer und der Mehrwertsteuer für Hotelübernachtungen, dient eine Art Laffer-Kurven-Rhetorik, wie sie aus der Ära *Reagan* überliefert ist (*Stockman* 1986). Wie alle ihre Vorgänger seit 1996 hat sich auch die gegenwärtige Bundesregierung darüber hin-

aus darauf festgelegt, den paritätisch finanzierten Sozialversicherungsbeitrag nicht über 40 Prozent steigen zu lassen (*Christlich-Demokratische Union et al.* 2009, S. 10f.).

Die Steuersenkungspläne der zweiten Regierung *Merkel* sind unter Verweis auf den absehbaren steilen Anstieg der Schuldenlast der öffentlichen Haushalte scharf kritisiert worden. So prognostiziert der Bundesrechnungshof in seinen „Bemerkungen“ vom November 2009 (*Bundesrechnungshof* 2009, S. 73) eine Zunahme der Gesamtverschuldung des Bundes in den Jahren 2009 bis 2013 um 310 Mrd. Euro und schließt daraus, in scharfem Widerspruch zur Bundesregierung, dass „derzeit keine finanziellen Spielräume für schuldenfinanzierte Steuersenkungen oder Ausgabensteigerungen“ bestünden. Auch seien bei einem jederzeit möglichen „Anstieg des gegenwärtig niedrigen Zinsniveaus erhebliche zusätzliche Belastungen“ zu erwarten; der „dann mittelfristig höhere Zinsaufwand“ sei „der Preis für die fortwährenden Schuldenaufnahmen“ (*ibid.*, S. 74). Unter diesen Umständen sei es nötig, dass die für eine „entschlossene Haushaltskonsolidierung ... erforderlichen finanz- und strukturpolitischen Entscheidungen von der neuen Bundesregierung möglichst rasch“ getroffen würden (*ibid.*, S. 78).

Genau dazu aber war die Regierung *Merkel-Westerwelle* nicht bereit, und zwar obwohl die 2009 als Ausgleich für die Suspendierung der Konsolidierungspolitik der Großen Koalition ins Grundgesetz aufgenommene sogenannte „Schuldenbremse“ eine Reduzierung der Neuverschuldung des Bundes auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2016 zwingend vorschreibt. In seinem Jahresgutachten 2009/10 hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) vorgerechnet, dass in dem verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Konsolidierungszeitraum eine Haushaltslücke von 37 Mrd. Euro geschlossen werden müsste (*SVR* 2009, S. 179ff.). Wenn mit der Konsolidierung 2011 begonnen würde, könnten die erforderlichen Maßnahmen über sechs Jahre verteilt werden und würden dann jährlich 6 bis 7 Mrd. Euro ausmachen – allerdings nur unter der Voraussetzung des von der Bundesregierung angenommenen, vom Sachverständigenrat zurückhaltend als „optimistisch“ bezeichneten durchschnittlichen jährlichen Wirtschaftswachstums von nominal immerhin 3 ¼ Prozent (*ibid.*, S. 182, 185). Bleibt das Wachstum dahinter zurück, fällt der Konsolidierungsbedarf entsprechend höher aus und wird die Konsolidierung politisch entsprechend schwieriger.

Konsolidierung kann durch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen oder eine Kombination von beiden stattfinden. Die schwarz-gelbe Regierung hat aber statt *Steuererhöhungen* *Steuersenkungen* angekündigt. Da vor allem die FDP, wohl aber auch die CSU hiervon nicht wird abgehen können, ohne ihr politisches Überleben zu riskieren, müsste die nunmehr von der Verfassung vorgeschriebene Konsolidierung des Bundeshaushalts allein durch Ausgabenkürzungen erreicht werden, und zwar unter Einarbeitung der versprochenen und teils bereits realisierten zusätzlichen Sozialleistungen für Familien und Einkommensschwache. Nicht einmal der Sachverständigenrat, für den die Forderung nach Verringerung der Staatsausgaben zum Traditionsbestand gehört, hält es jedoch für wahrscheinlich, „dass die Politik ... die Kraft für weitreichende (und bislang nie dagewesene) Ausgabenkürzungen“ aufbringen wird (*ibid.*, S. 189).

Dies heißt allerdings nicht, dass die neugewählte Bundesregierung nicht geradezu das „dream team“ für das Management des neuen Austeritätsregimes wäre. Mit ihr bleiben Steuererhöhungen ausgeschlossen und werden Steuersenkungen endgültig Bestandteil der herrschenden politischen Formel. Dies und die wachsenden jährlichen Auszahlungen an Rentner und Rentiers werden dafür sorgen, dass es beim Defizit als Dauerzustand bleibt, Verfassung hin oder her. Aber wie wir aus der vergleichenden Forschung wissen, können

konservative Regierungen ohnehin besser mit Defiziten und hohen Staatsschulden leben als sozialdemokratische (Wagschal 1996): Defizite liefern gute Argumente gegen gestaltende oder umverteilende Politik, während Steuererhöhungen zu Lasten der eigenen Klientel gehen würden, und die Zinsen auf die Staatsschuld sichere Einkommen für die begüterteren Schichten sind.

So ist damit zu rechnen, dass die Schulden weiter wachsen werden, auch nach dem Ende der Finanzkrise und trotz „Schuldenbremse“, und mit ihnen die Zinslast. Damit wird dann auch in Deutschland die – nunmehr sogar verfassungsrechtlich sanktionierte – Sorge um die Staatsfinanzen und das Defizit endgültig zum Zentralthema mindestens des nächsten Jahrzehnts staatlicher Politik, noch mehr als ohnehin schon, und wird wie Mehltau auf allen Diskussionen über mögliche neue staatliche Auf- und Ausgaben liegen. Eine fiskalische Notmaßnahme wird der anderen folgen; Haushaltssperren, globale Minderausgaben und Nachtragshaushalte werden noch mehr als schon jetzt den Alltag der Politik bestimmen; und immer neue Konsolidierungsversuche werden immer wieder hinter ihren Zielen zurückbleiben. Aber für das Funktionieren des Austeritätsregimes ist die Bekämpfung des Defizits ohnehin wichtiger als seine Beseitigung; noch mehr als anderswo gilt hier, dass der Weg das Ziel ist. Das Wachstum der ererbten Pflichtausgaben – trotz gelegentlicher kleiner Kürzungen, die sich allerdings über die Zeit zu erheblichen Größenordnungen addieren können: „bleeding from a thousand cuts“ – und regelmäßige Einschnitte in die noch disponiblen Ausgaben verringern den Anteil der letzteren am Staatshaushalt und damit die Responsivität des staatlichen Handelns immer weiter, und Politik reduziert sich perspektivisch auf die Verwaltung von in der Vergangenheit begründeten privaten Ansprüchen an die öffentlichen Finanzen.

5. Demokratie im Defizit: Abschließende Überlegungen

“This deficit is no despised orphan. It is President Reagan’s child, and secretly, he loves it ... The deficit rigorously discourages any idea of spending another dime for social welfare.” (The New York Times, 25. Januar 1987)

Über die ökonomischen Aus- und Nebenwirkungen anhaltender Haushaltsdefizite gibt es eine umfangreiche wirtschaftswissenschaftliche Literatur, die jedoch bisher, soweit wir sehen können, keine übereinstimmenden Ergebnisse hervorgebracht hat. Dass Defizite in den öffentlichen Finanzen höhere Zinsen zur Folge haben, die Inflation beschleunigen, den Außenwert der Währung beeinträchtigen oder das allgemeine Wirtschaftswachstum behindern, ist immer wieder behauptet und anschließend ebenso regelmäßig immer wieder bestritten worden; ein einheitliches Bild zeichnet sich bis heute nicht ab, wohl auch, weil die betreffenden Zusammenhänge von komplexen Wechselwirkungen geprägt sind, und vielleicht, weil sie sich mit dem historischen Kontext ändern. Wir lassen deshalb die Frage nach den möglichen wirtschaftlichen Folgen einer auf Dauer gestellten Fiskalkrise beiseite¹⁶ und schließen mit einigen kurzen Bemerkungen zum Verhältnis von Fiskalkrise und Demokratie.

Auch zu diesem Thema gibt es eine reichhaltige Literatur, und auch in ihr lösen sich unterschiedliche Fragestellungen und Gesichtspunkte in Reaktion auf sich ändernde politische und ökonomische Rahmenbedingungen ab. Überwiegend geht es dabei um die Auswirkungen demokratischer Politik auf den Zustand der öffentlichen Finanzen; wir

werden am Ende vorschlagen, auch die umgekehrte Wirkungsrichtung zu beachten, und zwar heute, in einem Zeitalter institutionalisierter Austerität, mehr denn je. Was die herkömmliche Perspektive angeht, so stand in ihr zunächst, in den drei Jahrzehnten der Nachkriegsprosperität, eine vermeintliche Tendenz demokratischer Politik im Vordergrund, dem Interventionsstaat eine ständige Ausweitung seiner Auf- und Ausgaben abzuverlangen und aufzuerlegen, entweder im Sinne des „Wagnerschen Gesetzes“ zur Bedienung eines mit der modernen Entwicklung notwendig wachsenden Bedarfs an Kollektivgütern (Musgrave 1958), oder gemäß der frühen „Public Choice“-Schule als Ergebnis eines erfolgreichen „rent seeking“ immer besser organisierter partikularer Interessengruppen (Buchanan/Wagner 1977). Abgelöst oder doch ergänzt wurde diese Suchrichtung im Gefolge der Steuerrevolten der 1980er Jahre, als demokratische Partizipation zusätzlich oder vornehmlich als Gelegenheit genutzt zu werden schien, die Begleichung der Rechnung für erhaltene staatliche Leistungen zu verweigern. Hatte Demokratie zunächst die Ausgaben des Staates erhöht, so senkte sie nun zusätzlich seine Einnahmen. Das Ergebnis war immer dasselbe: eine sich öffnende Schere zwischen staatlichen Einnahmen und Ausgaben – eine fiskalische Krise – die als Beleg für eine zunehmende „Unregierbarkeit“ demokratischer Gesellschaften angeführt werden konnte.¹⁷

Die am Ende des 20. Jahrhunderts installierten nationalen Austeritätsregime lassen sich vor diesem Hintergrund als institutionelle Arrangements beschreiben, die den demokratischen Druck zur Erhöhung der *Staatsausgaben* dadurch neutralisieren, dass sie dem ebenfalls demokratischen Druck zur Begrenzung der *Staatseinnahmen* Vorrang einräumen. Statt auf gestaltende Politik, die ihre Legitimation aus der Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse nach öffentlichen Leistungen beziehen will, stützt sich das neue Regime auf Interessen, die für sich selber sorgen wollen und können, nicht aber auch noch für andere. Wer aus ihm ausbrechen wollte, müsste größere Teile der Wählerschaft dafür gewinnen, sich höher besteuern zu lassen. Steuererhöhungen aber scheinen heute schwieriger zu sein denn je in der Geschichte der modernen Industriegesellschaften, und keineswegs nur in den Vereinigten Staaten. Zu den Ursachen dürften die entwickelte Konsumgesellschaft mit ihrer ausdifferenzierten, privatisierten und individualistischen Bedürfnisstruktur, die gestiegene internationale Mobilität nicht nur des Kapitals, sondern auch der Arbeit, und der somit möglich und wirklich gewordene internationale Steuerwettbewerb (Steinmo 1993) sowie wohl auch die fiskalische Situation des Staates selber gehören. Letztere hat zur Folge, dass zusätzliche Steuereinnahmen nicht mehr ohne Weiteres mit verbesserten Leistungen vergolten werden können, sondern ganz oder teilweise zur bloßen Erhaltung des bestehenden Leistungsniveaus oder gar lediglich zur Abzahlung von Schulden gebraucht werden, also zur Bezahlung von Leistungen, die längst konsumiert worden sind (Streeck 2007, S. 21f.).

Was im Besonderen Deutschland angeht, so würde eine Lösung der Fiskalkrise *auf der Einnahmeseite* wohl nichts Geringeres erfordern als einen Pfadwechsel hin zu einem wie immer ausgestalteten „skandinavischen“ Steuerregime: einem Regime mit sehr niedriger, international konkurrenzfähiger Kapitalbesteuerung und vergleichsweise hohen Einkommens- und, vor allem, Verbrauchssteuern (Ganghof 2005). Aber wie ein solcher Wechsel zu bewerkstelligen wäre, hat noch niemand zu sagen vermocht. Auch wenn man von den mit ihm verbundenen, überwältigend komplexen technischen Problemen absieht, bleibt als formidables politisches Hindernis, und beileibe nicht als einziges, dass skandinavische Steuersysteme erstaunlich wenig progressiv sind (Steinmo 1993): ihre – erheblichen – Umverteilungseffekte entfalten sie erst auf der Verwendungsseite, im Zusammenwirken mit dem von ihnen finanzierten umfangreichen Wohlfahrtsstaat und seinen extensiven, die Empfänger

niedriger Einkommen begünstigenden Sozialleistungen. Selbst eine sozialdemokratisch-linke Bundesregierung, und nur sie käme für ein solches Manöver überhaupt in Frage, müsste bei einem Wechsel in ein schwedisches oder dänisches Steuersystem erhebliche „Gerechtigkeits“-Bedenken überwinden. Dazu müsste sie das Kunststück fertigbringen, zugleich mit dem Steuer- auch das wohlfahrtsstaatliche Leistungssystem umzubauen, trotz der zunächst ausgleichenden Defizite und nicht nur durch Einrichtung neuer Transferprogramme, sondern auch und vor allem durch Ausbau jener öffentlichen Dienstleistungen, bei denen der deutsche Wohlfahrtsstaat traditionell besonders schlecht ausgestattet ist. Zu beachten wäre dabei im Übrigen, dass selbst Skandinavier nicht beliebig besteuert sind: man erinnere sich an die politischen Erfolge des ersten europäischen Steuerrebellen, des Dänen *Mogens Glistrup*, in den 1970er Jahren, sowie an die kontinuierliche, von sozialdemokratischen ebenso wie konservativen schwedischen Regierungen betriebene Senkung vor allem der Einkommenssteuern seit Eintritt des Landes in die EU.

Bliebe die Möglichkeit, zur Erhöhung der Staatseinnahmen auf Gebühren zurückzugreifen und damit einem sich ausbreitenden Gemeinverständnis entgegenzukommen, in dem der Bürger sich als Kunde erlebt und den Staat nicht als legitimen Vertreter von Kollektivinteressen, sondern als Dienstleister. In der Tat scheinen sich Gebühren auf dem Vormarsch zu befinden, etwa für die Benutzung von Fernstraßen oder zur Abgeltung eines Teils der Kosten eines Universitätsstudiums. Auch hier aber türmen sich die Schwierigkeiten, die damit zu tun haben, dass den Wählern plausibel gemacht werden müsste, dass etwas, das sie bisher umsonst bekommen zu haben glauben, jetzt plötzlich einen Preis haben soll. Bis zur Ausdehnung der Lastwagenmaut auf den Personenverkehr, sollte sie je zustande kommen, wird deshalb noch sehr viel Zeit vergehen.

In anderen Worten, ist ein fiskalisches Austeritätsregime einmal etabliert, dann sind seine Aussichten gut, sich laufend selbst zu stabilisieren. Hartnäckige Defizite verlangen immer neue Sparmaßnahmen, die, auch wenn sie sich tatsächlich durchsetzen lassen (was teures und knapper werdendes politisches Kapital kostet), kaum ausreichen, die endemische Lücke zwischen Ausgaben und Einnahmen zu schließen. Steuererhöhungen als Alternative sind umso unpopulärer, je mehr sie dazu gebraucht werden, zunächst historisch gewachsene alte Verbindlichkeiten zu begleichen. Neues kann unter solchen Bedingungen kaum mehr unternommen werden; Politik reduziert sich auf die mehr oder weniger effiziente Bedienung oder Abwicklung ererbter Ansprüche aus einer vergangenen Epoche eines aktiven gesellschaftsgestaltenden Staatsinterventionismus. Warum sollten sich Bürger an ihr beteiligen?

Zwei Bilder von demokratischer Politik, das eine entworfen von Politikwissenschaftlern und Soziologen, das andere von Ökonomen, passen zu dem neuen fiskalischen Regime mit seinen zugleich defizitären und verkrusteten öffentlichen Finanzen, ohne dass sie sich gegenseitig ausschließen: Demokratie als „Post-Demokratie“ (*Crouch* 2004) – als symbolische Inszenierung von Nichtigkeiten auf der Oberfläche unantastbarer „Sachzwänge“ – und Demokratie als Machtbasis für verantwortungsloses „rent seeking“ im Sinne der Public Choice-Literatur, entweder in Form eines hochorganisierten Lobbying zum Zweck rücksichtsloser Verteidigung einmal errungener Privilegien, oder durch allzeit wachsame elektorale Abwehr jeden Versuchs einer erweiterten finanziellen Inanspruchnahme der Bürger für kollektive Interessen. Neben die politisch bis an die Zähne bewaffneten, professionell organisierten Sonderinteressen und eine aus einem immer weniger leistenden Staat auswandernde, entpolitisierte und zunehmend privatisierende Mittelschicht, die nicht für etwas bezahlen will, was sie nicht mehr zu erhalten hofft und im-

mer mehr gelernt hat, sich auf dem freien Markt zu beschaffen, tritt in einer Finanzsoziologie politischer Partizipation unter dem Vorzeichen fiskalischer Austerität als dritte Gruppe eine wachsende Zahl derer, die jedes Interesse an Politik, positiv oder negativ, verloren haben, weil sie von ihr weder etwas zu gewinnen haben noch über Besitzstände verfügen, die sie gegen sie verteidigen müssten. Jedenfalls erscheint es alles andere als abwegig, den in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gewachsenen Anteil der Nichtwähler an der Wählerschaft fast aller reichen Industriegesellschaften (*Schäfer* 2009) mit dem ebenfalls wachsenden Anteil nicht disponibler Ausgaben an den öffentlichen Haushalten und dem kontinuierlichen Rückgang der fiskalischen Responsivität staatlicher Politik gegenüber neuen Problemlagen in Beziehung zu setzen.

Politik in Zeiten der Austerität verschiebt sich immer weiter und vielleicht endgültig von Gesellschaftsgestaltung zur Verteidigung von Besitzständen: privater gegen den Zugriff des Steuerstaats, und öffentlicher gegen Einschnitte in überkommene Programme. Zur Abdeckung anderer Interessen fehlt das Geld; nicht nur kann Politik es sich nicht leisten, sie auf sich zu ziehen, um aus ihnen Legitimität zu gewinnen, sondern sie muss sie im Gegenteil durch effektives Erwartungsmanagement abwehren, um nicht an Legitimität zu verlieren; hier vor allem haben die Inszenierungen der „Post-Demokratie“ ihren Platz. Je mehr Politik an materieller Responsivität verliert, desto mehr muss sie zu Unterhaltung werden; je mehr ihre disponiblen Ressourcen schwinden, desto weniger dürfen ihre Bürger von ihr erwarten, und desto weniger erwarten sie. Damit schrumpft der Kern des demokratischen politischen Systems und ändert zugleich seine Gestalt, während sein ausgegliederter Rand immer größer wird – nicht unähnlich der historischen Transformation des in der Nachkriegszeit entstandenen und im Prozess der Liberalisierung der Nachkriegsordnung bis an die Grenzen der Unkenntlichkeit veränderten Systems der industriellen Arbeitsbeziehungen (*Streeck* 2009).

Wir fassen zusammen. Ein Regime fiskalischer Austerität hatte sich schon vor der „Finanzkrise“ auch in Deutschland fest etabliert. Die Finanzkrise, einschließlich der zur Ablösung der Einsparungsrhetorik der Großen Koalition installierten „Schuldenbremse“, hat seine graduelle Entwicklung sprunghaft beschleunigt und ihre Ergebnisse weiter befestigt. Das Defizit, die Staatsschulden, die grundgesetzlich vorgeschriebenen Bemühungen um ihre Beseitigung und das absehbare regelmäßige Scheitern derselben werden die Politik des nächsten Jahrzehnts beherrschen. In Deutschland hat das fiskalische Austeritätsregime mittlerweile Verfassungsrang und ist auf dem Weg, die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes praktisch zu suspendieren. Unter den vielen krassen strategischen Fehlern der *Müntefering-Steinmeier*-SPD war die nie mehr rückgängig zu machende Konstitutionalisierung fiskalischer Austerität wahrscheinlich der größte. Der auf unabsehbare Zeit hegemonial institutionalisierte Defizit- und Schuldendiskurs wird Staat, Politik und soziale Demokratie auf Dauer als Problem statt als Lösung definieren, trotz und gerade wegen der in der Weltwirtschaftskrise am Ende des neoliberalen Zeitalters von Neuem erwiesenen Unentbehrlichkeit der öffentlichen Gewalt für die Funktionsfähigkeit der privatkapitalistischen Wirtschaft.

Anmerkungen

- 1 Siehe in diesem Sinne *Eisner* (1986).
- 2 *Piersons* Beiträge zu einer Theorie graduellen institutionellen Wandels entstammen diesem Zusammenhang (*Pierson* 2000, 2004; *Pierson/Skocpol* 2002).

- 3 Für Frankreich, Deutschland, Italien, Schweden, Großbritannien und die USA beliefen sich der durchschnittliche Zuwachs des Sozialprodukts in der ersten Periode auf 192 Prozent und der Zuwachs der Staatsfinanzen auf 464 Prozent. In der zweiten Periode lagen die durchschnittlichen Wachstumsraten nur noch bei 80 bzw. 103 Prozent.
- 4 Diese ergibt sich daraus, dass Umlagesysteme zum Zeitpunkt ihrer Einrichtung sofort viele Beitragszahler, aber noch kaum Leistungsempfänger haben. Die Beiträge können deshalb zunächst niedrig und die Leistungen hoch sein. Dies ändert sich, wenn mit fortschreitender Zeit immer mehr Leistungsansprüche akkumuliert und schließlich fällig werden (*Pierson* 2001, S. 59f.).
- 5 So wurde Anfang der achtziger Jahre der Stufentarif der amerikanischen Einkommenssteuer indexiert, was der automatischen Erhöhung des Steuersatzes durch Wirtschaftswachstum oder Geldentwertung ein Ende setzte.
- 6 Die „alternde Gesellschaft“ kommt zur Alterung der Programme lediglich hinzu; sie vergrößert fiskalische Probleme, die auch ohne sie bestehen würden.
- 7 Hierzu entstand in den 1980er und 1990er Jahren eine umfangreiche Literatur im Rahmen der effizienztheoretisch orientierten political economy-Schule bzw. des sogenannten „rational choice“-Institutionalismus, auf die wir hier nicht weiter eingehen. Siehe exemplarisch *Strauch/von Hagen* (2000).
- 8 Derzeit erreichen Defizit und Schuldenlast im Gefolge der Krise des Weltfinanzsektors ein bislang in Friedenszeiten nie dagewesenes Ausmaß. Dem Congressional Budget Office zufolge (*Congressional Budget Office* 2010) lag das Defizit des Bundeshaushalts 2009 bei 9,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, bei Gesamteinnahmen von 14,8 Prozent (!). Ähnliche Zahlen werden für 2010 erwartet (9,2 bzw. 14,9 Prozent). Als Folge steigt die Gesamtverschuldung des amerikanischen Staates von 53,0 Prozent des BIP im Jahre 2009 auf 66,6 Prozent im Jahr 2012.
- 9 Zum Folgenden siehe auch *Streeck* (2007) sowie *Streeck* (2009, Kap. 5).
- 10 Unsere Definition des diskretionären Anteils am Staatshaushalt unterscheidet sich von der von *Pierson* bzw. den amerikanischen Behörden für die Vereinigten Staaten verwendeten. Erläuterungen finden sich in der weiteren Darstellung.
- 11 Anders als *Pierson* und die Haushaltssystematik der USA, die die Verteidigungsausgaben als diskretionär klassifizieren, betrachten wir sie im deutschen Fall als politisch nicht verfügbar. Während die USA als souveräne Großmacht ihre Militärausgaben nach eigenem Ermessen und nach Maßgabe ihrer selbstgewählten imperialen Ziele bestimmen kann, insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges, wird der deutsche Verteidigungshaushalt als Ergänzung des amerikanischen im Wesentlichen von der NATO bzw. wiederum den USA festgelegt.
- 12 Siehe weitere Erläuterungen zu unseren Kategorien im Appendix unter www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp10-5.pdf.
- 13 Der Anteil des Schuldendienstes war 1999 mit 16,7 Prozent noch höher; danach ging er vor allem wegen günstiger Refinanzierungsbedingungen und der Tilgungszahlungen aus den UMTS-Erlösen, die in den Jahren 2000 und 2001 wirksam wurden, allmählich zurück.
- 14 Dies wirft die interessante Frage auf, ob die Staaten der kapitalistischen Industriegesellschaften die Politik des leichten Geldes, die der Sicherung der Liquidität in einem zunehmend instabil gewordenen Weltfinanzsystem dienen sollte, nicht auch aus eigenem Interesse betrieben haben könnten.
- 15 Beide entsprachen etwa 15 Prozent der Bundesausgaben.
- 16 Und damit auch die nach der Validität der *wirtschaftswissenschaftlichen* Argumente für eine effektive Haushaltskonsolidierung. Wir können dies auch deshalb tun, weil es gute Gründe gibt zu vermuten, dass die Politik nach der Krise, mehr noch als vorher, ihren eigenen Gesetzen folgen wird und nicht den von Ökonomen interpretierten „Sachzwängen“ der Ökonomie oder auch den rechtlichen Restriktionen der EWU oder des Grundgesetzes.
- 17 Für viele andere siehe *Bell* (1976).

Literatur

- Bell, Daniel*, 1976: “The Public Household: On ‘Fiscal Sociology’ and the Liberal Society.” Ch. 6, in: *D. Bell, The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York: Basic Books S. 220-282.
- Brownlee, W. Elliott* (Hrsg.), 1996: *Funding the Modern American State, 1941-1995: The Rise and Fall of the Era of Easy Finance*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Buchanan, James M./Wagner, Richard E.*, 1977: *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press.
- Bundesministerium der Finanzen*, 2008: *Finanzbericht 2008: Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang*, Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Bundesrechnungshof*, 2009: *Bemerkungen 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn: Bundesrechnungshof, Referat für Öffentlichkeitsarbeit.
- Christlich-Demokratische Union, Christlich-Soziale Union und Freie Demokratische Partei*, 2009: *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*, Berlin.
- Congressional Budget Office*, 2010: *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2010 to 2020*. Report Congressional Budget Office, Washington, D.C.
- Cordes, Joseph J.*, 1996: *How Yesterday's Decisions Affect Today's Budget and Fiscal Options*, in: *Steuerle, C. Eugene/Masahiro Kawai* (Hrsg.), *The New World Fiscal Order: Implications for Industrialized Nations*. Washington, D.C.: Urban Institute Press, S. 97-116.
- Crouch, Colin*, 2004: *Post-Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Downs, Anthony*, 1960: *Why the Government Budget is Too Small in a Democracy*, in: *World Politics*, Vol. 12, No. 4, S. 541-563.
- Eisner, Robert*, 1986: *How Real is the Federal Deficit?*, New York: The Free Press.
- Esping-Andersen, Gosta*, 1990: *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Ganghof, Steffen*, 2004: *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommenssteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*, Frankfurt am Main: Campus.
- Ganghof, Steffen*, 2005: *Globalization, Tax Reform Ideals and Social Policy Financing*, in: *Global Social Policy*, Vol. 5, No. 1, S. 77-95.
- Goldscheid, Rudolf*, 1926: *Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft*, in: *Gerloff, Wilhelm/Fritz Neumark* (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen: Mohr Verlag, S. 146-184.
- Goldscheid, Rudolf*, 1976 [1917]: *Finanzwissenschaft und Soziologie*, in: *Hickel, Rudolf* (Hrsg.), *Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, Frankfurt am Main: Campus, S. 317-328.
- Minsky, Hyman P.*, 1994: *Financial Instability Hypothesis*, in: *Arestis, Philip/Malcolm Sawyer* (Hrsg.), *The Elgar Companion to Radical Political Economy*, Aldershot: Elgar, S. 153-157.
- Musgrave, Richard*, 1958: *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
- O'Connor, James*, 1973: *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's Press.
- Pierson, Paul*, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul*, 1996: *The New Politics of the Welfare State*, in: *World Politics*, Vol. 48, No. 1, S. 143-179.
- Pierson, Paul*, 1998a: *The Deficit and the Politics of Domestic Reform*, in: *Weir, Margaret* (Hrsg.), *The Social Divide: Political Parties and the Future of Activist Government*, Washington, D.C./New York: Brookings Institution Press and Russell Sage Foundation, S. 126-178.
- Pierson, Paul*, 1998b: *Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity*, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 4, S. 539-560.
- Pierson, Paul*, 2000: *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, in: *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, S. 251-268.
- Pierson, Paul*, 2001: *From Expansion to Austerity: The New Politics of Taxing and Spending*, in: *Levin, Martin A. et al.* (Hrsg.), *Seeking the Center: Politics and Policymaking at the New Century*, Washington D.C.: Georgetown University Press, S. 54-80.
- Pierson, Paul*, 2004: *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, Paul/Theda Skocpol*, 2002: *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*, in: *Katznelson, Ira et al.* (Hrsg.), *Political Science: State of the Discipline*, New York etc.: Norton and Company, S. 693-721.
- Rose, Richard*, 1990: *Inheritance Before Choice in Public Policy*, in: *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 2, No. 3, S. 263-291.

- Rose, Richard/ Phillip L. Davies*, 1994: *Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain*, New Haven: Yale University Press.
- Rose, Richard/Guy Peters*, 1978: *Can Government Go Bankrupt?*, New York: Basic Books.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, 2009: *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen: Jahresgutachten 2009/10*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Savage, James D. et al.*, 1994: *Symposium: President Clinton's Budget and Fiscal Policy: An Evaluation Two Budgets Later. Public Budgeting and Finance. Fall 1994*, S. 4-40.
- Schäfer, Armin*, 2009: *Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie*, in: *Der moderne Staat. Vol. 2, No. 1*, S. 159-183.
- Schumpeter, Joseph A.*, 1946: *The Decade of the Twenties*, in: *American Economic Review*, Vol. 36, No. 2, S. 1-10.
- Schumpeter, Joseph A.*, 1953 [1918]: *Die Krise des Steuerstaates*, in: *Schumpeter, Joseph A.* (Hrsg.), *Aufsätze zur Soziologie*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Stein, Herbert*, 1990: *The Fiscal Revolution in America*, Washington, D.C.: The AEI Press: Publisher for the American Enterprise Institute.
- Steinmo, Sven*, 1993: *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven: Yale University Press.
- Steuerle, C. Eugene*, 1996: *Financing the American State at the Turn of the Century*, in: *Brownlee, W. Elliott* (Hrsg.), *Funding the Modern American State, 1941-1995: The Rise and Fall of the Era of Easy Finance*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 409-444.
- Stockman, David A.*, 1986: *The Triumph of Politics: How the Reagan Revolution Failed*, New York: Harper and Row.
- Strauch, Rolf R./Jürgen von Hagen* (Hrsg.), 2000: *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, Boston etc.: Kluwer Academic Publishers.
- Streeck, Wolfgang*, 2001: *High Equality, Low Activity: The Contribution of the Social Welfare System to the Stability of the German Collective Bargaining Regime*, in: *Industrial Relations*, Vol. 54, No. 3, S. 698-706.
- Streeck, Wolfgang*, 2006: *A State of Exhaustion: A Comment on the German Election of 18 September*, in: *The Political Quarterly*, Vol. 77, No. 1, S. 79-88.
- Streeck, Wolfgang*, 2007: *Endgame? The Fiscal Crisis of the German State. MPiFG Discussion Paper 07/7*, Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies..
- Streeck, Wolfgang*, 2009: *Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen* (Hrsg.), 2005: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Wagner, Adolph*, 1879: *Grundlegung der politischen Ökonomie*, Leipzig: Winter.
- Wagschal, Uwe*, 1996: *Staatsverschuldung: Ursachen im internationalen Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich.
- White, Joseph/Aaron Wildavsky*, 1989: *The Deficit and the Public Interest: The Search for Responsible Budgeting in the 1980s*, Berkeley etc.: University of California Press.

Anschriften der Autoren:

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

Daniel Mertens, M.A., Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstraße 3, 50676 Köln
E-Mail: mertens@mpifg.de

Marian Döhler/Kai Wegrich

Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit¹

Zusammenfassung

Unter „Regulierung“ versteht man primär staatliche Eingriffe, die im öffentlichen Interesse sowohl Marktversagen korrigieren wie auch zivilisatorische Risiken mindern sollen. Der Begriff ist ein Import aus dem angelsächsischen Sprachraum und hat sich vor allem durch die EU auch in der bundesdeutschen Politik ausgebreitet. Gleichwohl gibt es hierzulande noch kein einheitliches Begriffsverständnis. Regulierung wird nicht nur in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen mit unterschiedlichem Bedeutungsgehalt gefüllt, sondern ist auch in der politischen Praxis ein ausdeutungsfähiges Konzept. Der Aufsatz nimmt die so entstandenen Unklarheiten zum Anlass, um die verschiedenen Teildiskurse über Regulierung sowie die spezifisch deutsche Rezeption des Begriffes nachzuzeichnen. Die zentrale These lautet, dass Unterschiede nicht einfach „wegdefiniert“ werden können, sondern eine verwirrungsfreie Verwendung des Regulierungsbegriffs nur dann möglich ist, wenn der jeweilige analytische oder auch praktische Verwendungskontext reflektiert und transparent gemacht wird.

Schlafworte: Regulierungskonzepte, Regulierungsdiskurse, bessere Rechtsetzung, praktische und analytische Verwendung, deutsche Begriffsrezeption

Abstract

Regulation as Concept and as Instrument of State Activity

“Regulation” is usually understood as intervention by state agencies to address market failure and social risks. Although representing a “linguistic import” from the Anglo-Saxon context, the “regulation” word has diffused in the German language context largely as a result of wider EU activities. However, a shared (Germanic) understanding of regulation has not yet emerged. The notion has not only been associated with different meanings in different academic disciplines, but it has also penetrated political practice. Taking the ambiguous nature of the concept of regulation as a starting point, this article explores different regulatory discourses and discusses specificities of the German debate on and understandings of the concept. The central claim is that different understandings cannot be ironed out by smart definitions. Instead, confusion in the usage of regulation is only avoidable if specific academic and practitioners’ contexts are displayed in transparent and reflective ways.

Key words: concepts of regulation, regulatory discourses, better regulation, practical use, analytical use, German perception

1. Einleitung

„Regulierung“ gilt vielen Beobachtern auch in Deutschland als zunehmend dominante Form der Staatstätigkeit. Das ist solange wenig überraschend, wie man darunter jede mit öffentlichen Interessen begründete Regelbildung und -durchsetzung gegenüber Unternehmen oder anderen privaten Akteuren versteht (Czada/Lütz 2003, S. 15; Masing 2003,

S. 561). In diesem breiten Verständnis erscheint Regulierung wie eine Oberkategorie oder als „andere[r] Begriff für die allgemeine Ordnungstätigkeit des Staates“ (*Schubert* 2005, S. 853). Doch diese einfache Sicht spiegelt den langen Rezeptionsprozess, über den der Begriff in den bundesdeutschen Sprachgebrauch eingegangen ist, nur unzureichend wider. Regulierung galt lange als eine typisch amerikanische Form der Staatsintervention, die weder mit der Denkwelt des bundesdeutschen Ordoliberalismus (*Lehmbruch* 1992, S. 31) noch der juristischen Rechtsformenlehre kompatibel erschien. Das änderte sich in den 1990er Jahren, als die Liberalisierungsbestrebungen der EU an Schwung gewannen und Regulierung dadurch einen neuen, spezifischeren Sinn erhielt. Im Kern lassen sich drei Anwendungsbereiche unterscheiden, die sowohl begriffliche Spezifikationen enthalten wie auch eine expansive Tendenz zu mehr Regulierung erkennen lassen.

- Regulierung wird erstens durch die von der EU angetriebene Marktöffnung und De-regulierung nationaler Infrastrukturmonopole in den Bereichen Telekommunikation, Post, Bahn und Energie, die sich häufig in staatlichem Besitz befanden, als politisches Instrument zur Marktgestaltung, d.h. zur Herstellung und Sicherung von chancengleichem Wettbewerb begriffen. Das allein würde schwerlich rechtfertigen, vom Aufstieg eines „Regulierungsstaates“ (*Majone* 1997; *Grande/Eberlein* 2000; *Sturm* u.a. 2002; *Jordana/Levi-Faur* 2004; *Lodge* 2008) zu sprechen.
- In diesen Befund mischt sich daher ein zweiter Bedeutungsgehalt von Regulierung, der das breite Feld zivilisatorischer Risiken umfasst, die durch Umweltbelastungen aller Art, den Produktionsprozess (Agrarsektor, Lebensmittel), den Einsatz gefahrgeneigter Stoffe (Chemikalien, Arzneimittel) oder moderner Techniken (Kernenergie, Gentechnik) entstehen. Die Risikoregulierung (*Hiller/Krücken* 1997; *Majone* 2003; *TAB* 2005) weist insofern einen besonderen Expansionsdrang auf, als sie auch auf Finanzmärkte, innere Sicherheit oder die Sicherheit großtechnischer Systeme (Flugverkehr, Internet, Datenschutz) anwendbar ist.
- Drittens schließlich ist das Instrumentarium der Regulierung selbst Gegenstand einer Reformdiskussion, die unter „better regulation“ oder in Deutschland auch „Bürokratieabbau“ und „bessere Rechtsetzung“ firmiert. „Better regulation“ ist der Schlüsselbegriff einer internationalen Reformagenda und -community, der es um die Institutionalisierung eines Regelwerks geht, das die Kapazitäten von Regierung und Verwaltung erhöhen soll, Regulierungen von hoher Qualität zu produzieren. Regulierungsqualität schließt dabei unterschiedliche, wenn nicht widersprüchliche Ziele ein – wie die Optimierung sektoraler Zielerreichung oder die Minimierung „bürokratischer Lasten“.

Vereinfacht geht es bei der Marktregulierung um die Herstellung von Wettbewerb im Anschluss an die Privatisierung bzw. die De-Regulierung ehemaliger Monopole, während bei der Risikoregulierung der von gesellschaftlichen Akteuren formulierte Anspruch auf Schutz vor bzw. die Minimierung von technologischen Risiken im Vordergrund steht. Das Verständnis von „better regulation“ schließlich richtet sich zumindest in Deutschland vorwiegend gegen tatsächliche oder vermeintliche bürokratische Lasten („regulatory burden“), die im Zuge fast jeder staatlichen Regelung anfallen können. Doch so geordnet diese Dreiteilung auf den ersten Blick erscheinen mag, das Begriffsverständnis ist alles andere als einheitlich, in verschiedenen Diskursen mit unterschiedlichen Konnotationen behaftet, teilweise regelrecht verwirrend, wenn man etwa an „regulatory governance“ denkt, das von der OECD als Umsetzungsstrategie für „better regulation“ betrachtet wird

(OECD 2005, S. 3), andererseits als Regulierung „in neuen kosmopolitischen Interaktionsräumen, die sowohl nationale als auch supranationale Akteure und Institutionen auf dynamische Weise integrieren“ (Grande/Hartenberger 2008, S. 210). Schuppert (vgl. 2010, S. 3) wiederum begreift „Regulatory Governance“ als zentrales Thema des Regulierungsdiskurses, „weil Governance es mit Regelungsstrukturen zu tun hat und Governance in und durch Regelungsstrukturen das Herzstück moderner Regulierung darstellt“.

Ein wesentliches Problem besteht darin, dass Regulierung sowohl ein Instrument moderner Staatstätigkeit darstellt, welches in die politische Praxis bzw. die Gesetzgebungssprache vorgedrungen ist, wie auch als analytisches Konzept Verwendung findet. Aber weder in der politischen Praxis noch in der wissenschaftlichen Diskussion hat sich ein gemeinsames Verständnis von Regulierung herausgebildet. Zugleich ist ein internationaler Anpassungsdruck zu verzeichnen, der Regulierung nicht nur als Begriff, sondern auch als spezifischen Regelungstypus zunehmend populärer werden lässt. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit Regulierung muss also die politisch-praktische Dimension ebenso berücksichtigen wie Interpretationsvorlieben, die sich in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen herausgebildet haben. Aufgabe dieses Artikels soll es daher sein, das konzeptionell-begriffliche Dickicht zu ordnen, zu erklären, wie unterschiedliche Verwendungsvarianten entstanden sind, welche Problem- und Frageperspektiven die verschiedenen Diskursgemeinden charakterisieren und schließlich welche Eigenheiten die spezifisch bundesdeutsche Rezeption des Regulierungsbegriffs kennzeichnen. Wir wenden uns dabei zunächst den disziplinären Regulierungsdiskursen zu, um anschließend reformpolitische Regulierungsdiskurse zu behandeln – „better regulation“ und risikobasierte Regulierung –, in denen die Trennlinien durch unterschiedliche Problemsichten und nicht durch disziplinäre Grenzen gezogen werden. Abschließend unterstreichen wir die Besonderheiten der Regulierungsdiskurse in Deutschland.

2. Regulierung in disziplinären Diskursen

Weder das allgemeine Verständnis von Regulierung noch seine eben skizzierten Anwendungsfelder lassen sich exklusiv einer Disziplin zuordnen. Mindestens vier disziplinäre Teildiskurse müssen unterschieden werden. Eine politikwissenschaftliche Sicht (1), die sich vor allem mit institutionellen und prozeduralen Veränderungen von Staat und Staatstätigkeit beschäftigt (Sturm u.a. 2002; Grande 2007), eine ökonomische Sicht (2), die Regulierung als (missbrauchsgefährdetes) Instrumentarium zur Schaffung einheitlicher sektoraler Wettbewerbsbedingungen („level playing field“) sieht, eine rechtswissenschaftliche Sicht (3), die Regulierung sowohl als Weiterentwicklung klassischer verwaltungsrechtlicher Handlungsformen (Gefahrenabwehr, sektorale Wirtschaftsaufsicht, Wettbewerbsrecht) wie auch als konstitutionelle Machtverschiebung in die Exekutive (z.B. Durchbrechung des hierarchischen Verwaltungsmodells, Regulierungsermessen) betrachtet und schließlich eine soziologische Sicht (4), die sich in erster Linie für die gesellschaftliche Wahrnehmung und Verarbeitung zivilisatorischer Risiken interessiert.

Politikwissenschaft: Regulative Politik und Regulierungsstaat

Die längste „Verwendungsgeschichte“ kann der Politikwissenschaft zugesprochen werden. Ihren Ausgangs- und – bis in den heutigen Tag wirkenden – Schwerpunkt fand das

Verständnis des Fachs in der bekannten Typologie von *Theodore Lowi* (vgl. 1964, 1972), der – einer in den USA zu diesem Zeitpunkt bereits lange anhaltenden Diskussion folgend (Döhler 2010) – der Frage nachgegangen war, wie sich Fallstudien zu Gesetzgebungsprozessen auf generalisierbare Weise klassifizieren lassen. Besondere Bedeutung erkannte Lowi dem Konfliktpotential zu, welches aus der staatlichen Durchsetzung einer Policy entsteht (Lowi 1972, S. 299ff.). Lowi hatte hierbei spürbare Unterschiede beobachtet und dies zu einer Policy-Typologie verdichtet, die als wesentliches Unterscheidungskriterium den Grad staatlicher Zwanganwendung („coercion“) nutzt. Während *distributive* Maßnahmen wie Subventionen oder Bodenzuteilung kaum Konflikte hervorrufen, ist eine *redistributive* Politik, wie die progressive Besteuerung oder sozialpolitische Leistungen, aufgrund der finanziellen Umverteilungswirkungen ebenso konfliktträchtig wie die *regulative* Politik, die mit bindenden Verhaltensvorschriften gegenüber den Adressaten arbeitet. Es war vor allem diese typologische Einbettung des Begriffs, die im Kollektivgedächtnis des Fachs haften blieb, und seit Ende der 1970er Jahre (Mayntz 1979) zum festen Bestandteil des Lehrbuchwissens zur Politikfeldanalyse gehört (vgl. z.B. Windhoff-Héritier 1987, S. 27ff.; Nullmeier 2003, S. 301; Braun/Giraud 2009, S. 165). Bei genauerer Betrachtung lassen sich zwei Problemperspektiven unterscheiden. Den stärkeren Bezug zu Lowi weist das Verständnis von Regulierung als sanktionsbewährte Durchsetzung staatlicher Regeln auf. Das spiegelt sich in älteren Begriffsdefinitionen wieder, wo etwa von „verhaltensnormierende[r] Politik ohne Leistungscharakter“ (Windhoff-Héritier 1987, S. 39) die Rede ist. In der zweiten Variante wird Regulierung ebenfalls als Instrument zur Steuerung gesellschaftlicher bzw. ökonomischer Prozesse betrachtet, allerdings stärker die Steuerung durch *Recht* bzw. die Leistungsfähigkeit des regulativen Rechts thematisiert (vgl. z.B. Mayntz 1979; Voigt 1993; Dose 2006).

Das disziplinäre Begriffsverständnis ist gleichwohl nicht so gefestigt wie diese Darstellung nahelegen könnte. Das zeigt sich etwa am „Lexikon der Politikwissenschaft“, in dem nicht weniger als drei einschlägige Beiträge enthalten sind. Erstens das Stichwort „Regulation“, in dem eine seltsame Mischung aus Lowi und dem Verständnis der neomarxistischen Regulationstheorie präsentiert wird, die in Frankreich entwickelt wurde und seit den 1980er Jahren auch hierzulande eine gewisse Popularität erlangte (Dreher 2005, S. 852). Zu Recht wird diese Übersetzung aber als missverständlich bewertet, da Regulation einerseits „im deutschen Sprachgebrauch die selbsttätige Anpassung an Umweltbedingungen“ (Czada/Lütz 2003, S. 15) meint und sich die gleichnamige Theorieschule andererseits als Herrschaftskritik versteht und damit eine deutlich andere Intention verfolgt als der typologisch instruierte Regulierungsbegriff der Policy-Analyse. Dass dem Begriff selbst kein Substantiv als Stichwort gewidmet ist, sondern er lediglich adjektivistisch reduziert als „regulative Politik“ (Schubert 2005, S. 853) bzw. als „regulativer Staat“ (Schultze 2005, S. 853) auftaucht, ist kein Zufall. Regulierung wird in der Politikwissenschaft nur ungern ohne qualifizierenden Zusatz verwendet. Denn nur wenn von regulativer Politik oder dem regulativen bzw. dem Regulierungsstaat die Rede ist, lässt sich unmissverständlich ein Bezug zu einem staatlichen Interventionstypus bzw. der Steuerung gesellschaftlicher Prozesse herstellen.

Interessanterweise hat die Bezeichnung „Regulierungsstaat“ bzw. „regulativer Staat“ in der bundesdeutschen Politikwissenschaft nur ein begrenztes Echo gefunden. Ähnlich wie bei Majone (vgl. 1997) findet der Begriff in einer funktionalen und einer territorialen Variante Verwendung. Die funktionale Variante betont die Herausbildung der marktgestaltenden Regulierung im Anschluss an die Privatisierung staatlicher bzw. staatsnaher

Infrastrukturmonopole (vgl. etwa *Grande/Eberlein* 2000; *Sturm* u.a. 2002) und begreift dies als einen Übergang vom positiven bzw. Leistungsstaat hin zum Regulierungsstaat. Regulierung gilt hier als neues Hauptcharakteristikum der Staatstätigkeit. Dass in diesem Kontext dem Typus der unabhängigen Regulierungsbehörde deutlich weniger Aufmerksamkeit gewidmet wurde als in der internationalen Diskussion, hat vor allem mit der Policy-Lastigkeit der bundesdeutschen Politikwissenschaft zu tun, die sich jenseits von Verwaltungsreformen nur wenig für die administrative Ausgestaltung der Staatstätigkeit interessiert. Die territoriale Variante des Konzeptes vom Regulierungsstaat konzentriert sich auf die Frage, auf welcher Ebene regulative Kompetenzen angesiedelt werden, entweder der nationalen oder der europäischen Ebene (*Eberlein/Grande* 2003). Weitaus größere Resonanz hat demgegenüber das verwandte, aber nicht deckungsgleiche Konzept des Gewährleistungsstaates gefunden, das sowohl für den politikwissenschaftlichen Modernisierungsdiskurs wie auch für die Rechtswissenschaft einen Bedeutungsgehalt zu transportieren scheint, der die reduzierte staatliche Leistungsverantwortung treffender beschreibt als das Regulierungskonzept mit seiner eher staatsaktivistischen Schlagseite. Gegen dessen breitere Verwendung hat ohne Zweifel auch die inflationäre Governance-Debatte gewirkt, in der die Existenz scharfer Staatseingriffe denklologisch kaum noch vorzukommen scheint.

Insgesamt gingen aus der Politikwissenschaft keine begriffsprägenden Impulse hervor und ihre – im Unterschied zur Rechtswissenschaft – geringe Überraschung darüber, dass Regulierung vom analytischen Konzept zum praktisch angewandten Instrument der Politik avancierte, beruhte vor allem darauf, dass seine Verwendung eingeübt war und damit selbstverständlich erschien. Es waren vor allem die Rechts- und die Wirtschaftswissenschaft, die sich in je eigenen Diskursen kritisch mit Regulierung auseinandersetzen. Ein wesentlicher Unterschied zur Politikwissenschaft wie auch zur Soziologie besteht darin, dass der Begriff in der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft nie nur eine *Nominal*kategorie war, sondern stets gleichzeitig auch als *Real*kategorie behandelt wird, also eine praktische Wirkung besitzt, die berücksichtigt werden muss, ohne dass diese Problematik immer angemessen reflektiert wird.

Ökonomie: Marktregulierung und Wettbewerbssteuerung

Das erste erkennbare Interesse am Thema Regulierung entstand in der bundesdeutschen Wirtschaftswissenschaft im Gefolge der Deregulierungsdiskussion, die in den USA Mitte der 1970er Jahre einsetzte und spürbare politische Auswirkungen besaß, vor allem die Zerschlagung privater Infrastrukturmonopole in der Telekommunikation oder der verschärften Konkurrenz im Luftverkehr. Die Rezeption in der bundesdeutschen Wirtschaftswissenschaft konzentrierte sich anfänglich dennoch auf die Ursprungsbegründung für Regulierung, nämlich die Existenz natürlicher Monopole oder leitungsgebundener Infrastrukturen („utilities“). In beiden Fällen werden staatliche Eingriffe in die Preisgestaltung damit gerechtfertigt, dass die Konsumenten vor einem Ausbeutungsmissbrauch geschützt werden müssten. Die umfangreichste und vermutlich am häufigsten zitierte Arbeit wurde von *Müller* und *Vogelsang* (1979) vorgelegt, die – wie der Titel „staatliche Regulierung“ bereits erkennen lässt – ihren Fokus noch auf eine breite Begriffsdefinition legen. Die Autoren orientieren sich in ihrer Darstellung damit an der amerikanischen Praxis, wo sämtliche Maßnahmen, die sich auf die Tätigkeit von Unternehmen richten, als regulativ bezeichnet werden. Dies gilt für Preise, Produkte oder auch den Produktionsprozess in seiner ganzen Breite, angefangen von den Arbeitsbedingungen bis hin zu Um-

weltbeeinträchtigungen. Die Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen und damit das Thema Privatisierung stehen hier noch nicht im Vordergrund. Die Beschäftigung mit Regulierung ist noch stark von der These geprägt, dass dieses Instrument auf den Einfluss gut organisierter Branchen zurückgeht, die den Staat zu wettbewerbschützenden Eingriffen veranlassen (*Weizsäcker* 1982, S. 334), wodurch das Argument von der konsumentenschützenden Funktion zweifelhaft erscheint. Insbesondere werden daher Marktzutrittsbarrieren wie das Briefbeförderungs- oder das Vermittlungsmonopol der Post als Regulierung klassifiziert (*Müller/Vogelsang* 1979, S. 192). Der Gegenstand beider Autoren ist „regulation of competition“, während nach der EU-Liberalisierung „regulation for competition“, also die Schaffung eines funktionsfähigen Wettbewerbs, in den Vordergrund gerückt ist.

Das eher unbestimmte, noch die Transfermöglichkeiten aus dem US-Kontext abtastende Verständnis hat sich im Laufe der 1990er Jahre spürbar verändert. Regulierung wird nun enger auf die sog. Netzindustrien bezogen (*Knieps* 2009) sowie aus der Kontrastierung mit dem Wettbewerbsrecht definiert und analysiert. Zunächst galt Regulierung als Übergangsphänomen, welches sich durch die Schaffung funktionierender sektoraler Märkte selbst überflüssig machen würde (*Deregulierungskommission* 1991). Nachdem feststeht, dass dies auf absehbare Zeit unrealistisch ist, wird das Verhältnis beider Regulationsformen zueinander als subsidiär begriffen: Regulierung ist dem Wettbewerbsrecht nachgeordnet und soll nur zum Einsatz gelangen, wenn letzteres nicht ausreicht, um Wettbewerbshindernisse zu beseitigen (*Haucap/Uhde* 2008). Die Begründung wird in der größeren Eingriffsintensität von Regulierung gesehen, die unmittelbar in unternehmerische Verfügungsrechte eingreift. Dies gilt insbesondere für die Regelung des Netzzugangs sowie für die Festlegung „angemessener“ Netzdurchleitungsentgelte, die von Wettbewerbern erhoben werden dürfen. Im Vergleich zum Wettbewerbsrecht, dem diese Form von Eingriffen fremd ist, bedarf die Regulierung daher einer besonderen Rechtfertigung, die in Gestalt des sog. Drei-Stufen-Tests des Telekommunikationsgesetzes (TKG) von 1996 auch einen gesetzlichen Niederschlag gefunden hat. So muss die Regulierungsbedürftigkeit eines Marktes dadurch festgestellt werden, dass hohe Zutrittschürden bestehen, ein effektiver Wettbewerb fehlt und auch nicht allein durch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen herzustellen ist (§ 10 Abs. 2 TKG). Eine wesentliche Differenz wird auch über die begriffliche Unterscheidung zwischen „Ex-ante-Regulierung“ und „Ex-post-Aufsicht“ (*Haucap/Uhde* 2008, S. 238) herausgestrichen, wobei die vorherige Genehmigungs- und Preisfestsetzungskompetenz der Marktregulierung als stärker missbrauchsanfällig gilt als die nachträgliche Missbrauchsaufsicht des Wettbewerbsrechts.

Rechtswissenschaft: Regulierung zwischen Dogmatik und Adaption

Eine ähnlich intensive Behandlung hat das Konzept der Regulierung innerhalb der Rechtswissenschaft erfahren. Immer wenn neue Begriffe in die Gesetzgebungssprache einsickern, taucht die Frage nach ihrem „Wesen“ bzw. ihrem Rechtscharakter auf. Anlass dazu bot das TKG, in dem sich sogar eine Definition von Regulierung fand (§ 2 Abs. 2 TKG), die von rechtswissenschaftlichen Beobachtern überwiegend als „aussagearm“ (*Horn* 2007, S. 381) oder „sprachlich missglückt“ (*Berringer* 2004, S. 83) eingestuft wurde. Ausgelöst wurde das Unbehagen zunächst durch die Übernahme des Begriffs aus dem amerikanischen Rechtssystem, was Anlass zu der Befürchtung gab, dass dadurch inkompatible Regelungsinhalte in die deutsche Praxis eindringen könnten. *Danwitz* identifiziert drei Schlüsselemente des amerikanischen Regulierungskonzeptes, und zwar die

Ermächtigung der Behörde zur eigenständigen Rechtsfortentwicklung, eine aus diesen Beurteilungsspielräumen abgeleitete Eingrenzung der gerichtlichen Kontrolle sowie eine der Weisungsfreiheit ähnelnde Autonomie vor direktem politischen Zugriff (*Danwitz 2004*, S. 987). Alle drei Elemente laufen – jedenfalls bei extensiver Auslegung – der bundesdeutschen Konstruktion von demokratisch-juristischer Kontrolle der Verwaltung zuwider. Da sich der Transfer des Regulierungskonzeptes aber nicht zwangsläufig unter vollständiger Mitnahme amerikanischer Eigenheiten vollziehen muss, scheint die Abwehrreaktion auch ein Element präventiver Selbstbehauptung deutscher Rechtsgrundsätze zu beinhalten, die nicht zuletzt durch eine überzogene Rezeption des Regulierungskonzeptes aktiviert wurde, wie sie z.B. *Bullinger* in einem vielzitierten Aufsatz formuliert hat. Der Autor erblickt in der Regulierung „eine Art ‚Mobilmachung‘ aller Staatsorgane für ein bestimmtes Ziel“, nämlich die sozialverträgliche Herstellung von Wettbewerb als alles überragende staatliche „Gestaltungsaufgabe“ (*Bullinger 2003*, S. 1358). Eine derart dramatisierende Position ist zwar die Ausnahme geblieben, munitioniert aber auch Bedenken gegen Regulierung als staatliche Interventionsform, denn „sie streb(e) nach Freiheit mit dem Mittel des Zwangs“ (*Schmidt-Preuß 2006*, S. 551).

Zwar hat sich die Rechtswissenschaft mittlerweile mit dem neuen Konzept arrangiert. Allerdings ist die Neigung erkennbar, Regulierung als „besondere Form der Wirtschaftsaufsicht“ (*Badura 2005*, S. 130; *Danwitz 2004*, S. 977; *Berringer 2004*) zu behandeln. Dies entspringt dem Bedürfnis, Regulierung dogmatisch in das erprobte und durch Rechtsprechung gefestigte Wirtschaftsverwaltungsrecht einzubetten. Das Verhältnis zwischen den beiden Konzepten enthält einen wesentlichen Schlüssel zum Verständnis der bis heute bestehenden Distanz eines nicht unwesentlichen Teils der Verwaltungsrechtswissenschaft. Im Unterschied zum pro-aktiven, nicht selten als übermäßig wahrgenommenen staatlichen Gestaltungsanspruchs der Regulierung gilt Wirtschaftsaufsicht als vergleichsweise harmlose hoheitliche „Jedermannsaufsicht“, deren Anliegen darin besteht, „das individuelle Verhalten der Teilnehmer am Wirtschaftsleben mit dem dafür geltenden Normensystem in Einklang“ (*Hellermann 2006*, S. 2730) zu bringen. Obwohl die Wirtschaftsaufsicht über scharfe Instrumente verfügt, etwa das Untersagen des Geschäftsbetriebes (§ 35 Kreditwesengesetz; § 87 Abs. 2 Versicherungsaufsichtsgesetz) oder die Aberufung von Mitgliedern der Geschäftsleitung, die nicht „zuverlässig“ erscheinen oder „nicht die erforderliche Sachkunde“ (§ 36 Abs. 3 KWG; § 86 Abs. 6 u. 7 VAG) besitzen, fehlt in der vorherrschenden juristischen Wahrnehmung der tief in unternehmerische Entscheidungsfreiheit hineinreichende „imperative Charakter“ (*Berringer 2004*, S. 102) der Regulierung. Aus juristischer Sicht handelt es sich bei der Wirtschaftsaufsicht um ein historisch gewachsenes und damit in die verwaltungsrechtliche Dogmatik eingepasstes Instrumentarium, dessen Allgemeinheit nicht nur Analogien zu dogmatisch erschlossenen Rechtsgebieten wie der Gewerbeaufsicht (*Badura 2005*, S. 124f.) oder der Staatsaufsicht über verselbständigte Verwaltungsträger erlaubt, sondern auch stärker auf die Indienstnahme gesellschaftlicher, zumeist verbandsförmig organisierter Selbstregelung setzt als auf konfrontative Regeldurchsetzung.

Man könnte hinter dieser Haltung einen – der Rechtswissenschaft bisweilen nachgesagten – Konservatismus vermuten. Doch der schwierige Friede mit dem Regulierungskonzept hat tiefersitzende Gründe. Er ist in der elementaren Bedeutung des individuellen Rechtsschutzes zu suchen, der das deutsche Rechtsdenken nach den Erfahrungen mit dem Dritten Reich prägt. Speziell das Verwaltungsrecht läuft hierzulande „auf Mißtrauen gegenüber der staatlichen Verwaltung, Vertrauen gegenüber den unabhängigen Gerichten

und Verrechtlichung des Verwaltungshandelns sowie auf Stärkung des freiheitlichen Individualismus, der subjektiven Rechte des Bürgers, seine hieran anknüpfenden Klagebefugnis und des Individualrechtsschutzes hinaus“ (Breuer 2002, S. 12). Der in anderen Verwaltungsrechtssystemen üblichen „finalen Normstruktur“ (Breuer 2002, S. 17), die der Verwaltung einen weiten Entscheidungsfreiraum zubilligt, wird hierzulande die Forderung nach einer „konditionale[n] Normstruktur“ (Breuer 2002, S. 11) entgegengehalten. Das Regulierungsrecht mit seinem vielfältigen Ermessens- und Beurteilungstatbeständen (Schorkopf 2008) hat innerhalb der Rechtswissenschaft daher Anlass zu der Befürchtung gegeben, dass zukünftig weniger Parlament und Gerichte die inhaltlichen Weichen stellen, sondern die Regulierungsverwaltung eine „Letztentscheidungsbefugnis“ (Danwitz 2004, S. 982) erlangt, die das etablierte System der Gewaltenteilung zumindest partiell verändert. Regulierung als Bedrohung nicht nur grundrechtlich verbürgter Wirtschaftsfreiheiten, sondern auch als Aushebelung einer demokratisch legitimierten Gewaltenteilung zu sehen, ist aber nicht die einzige Antwort der Rechtswissenschaft geblieben.

Vor allem im Umfeld einer „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ (vgl. dazu Vosskuhle 2006) hat sich ein deutlich positiveres Verständnis von Regulierung entwickelt, wobei auch hier die Idee vom Gewährleistungsstaat eine wichtige Rolle für die Identifikation staatlicher Leistungspflichten spielt. Während im klassischen Verständnis von Wirtschaftsaufsicht die Existenz eines funktionsfähigen Marktes entweder unterstellt wird oder aber explizit keinen Regelungsgegenstand bilden soll, wird in der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft „kein prinzipieller Vorrang für den Markt angenommen“ (Eiffert 2006, S. 1247). Die staatlichen Interventionsansprüche unterliegen dadurch in geringerem Maße jener Regulierungskepsis, wie sie bei Autoren wie Danwitz durchscheint. Der Vorstellung von Regulierung als Element einer gestuften rechtlichen Auffangordnung folgend erscheint auch die Verlagerung von Rechtsetzungsprozessen in die Kompetenz von Regulierungsbehörden weniger bedrohlich. Sie wird als evolutionär unabwendbarer Entwicklungsprozess begriffen, bei dem die „formale Einbettung der Rechtsetzung in eine parlamentszentrierte Funktionenordnung zunehmend abgelöst von einem Verständnis als arbeitsteiliger Prozess von verschiedenen strukturierten Organen und Verfahren, in dem eine legitime Rechtsetzungsmacht der Exekutive an eine gesetzliche Ermächtigung und prozedurale Schutzvorkehrungen gebunden wird“ (Eiffert 2006, S. 1260). Auch wenn in dieser Debatte juristische essentials wie die Gesetzesbindung oder die Funktionstüchtigkeit einer demokratisch-juristischen Verwaltungskontrolle betont werden, wird das Konzept der Regulierung nicht in erster Linie als bedrohliche Aneignung staatlicher bzw. exekutiver Interventionsbefugnisse betrachtet, sondern als ein in sich differenziertes Steuerungsinstrumentarium, das außer der „staatlich-imperativen Regulierung“, auch eine „hoheitlich regulierte gesellschaftliche Selbstregulierung“ und eine rein „gesellschaftliche Selbstregulierung“ (Eiffert 2006, S. 1244) kennt. Mit dieser differenzierenden Perspektive geht eine deutlich mildere Bewertung einher als sie die teilweise monolithische Betrachtung von Regulierung erlaubt, die den Eindruck eines aggressiven Marktgestaltungsanspruchs erweckt.

Soziologie: Risikoregulierung

Der vierte disziplinäre Diskussionsstrang, in dem der Begriff der „Risikoregulierung“ zur Anwendung gelangt, ist schwerpunktmäßig der Soziologie zuzuordnen, wobei der Terminus (teilweise synonym mit „Risikovorsorge“) auch in der rechts- und politikwissenschaftlichen Diskussion Verwendung findet. In der Soziologie liegt der Schwerpunkt eindeutig auf dem

Risikobegriff, vor allen ausgelöst durch die Frage, wie moderne Gesellschaften die von technischen Risiken ausgehende Unsicherheit verarbeiten (Beck 1986; Luhmann 1991). Regulierung wird nur als eine von mehreren gleichermaßen möglichen Umschreibungen für den Umgang mit Risiken verstanden. Wenn von Risikoregulierung die Rede ist, wird damit nicht unbedingt auf ein spezifisches staatliches Steuerungsinstrument verwiesen, sondern eher auf die Verarbeitung bzw. Transformation gesellschaftlicher Risikowahrnehmung durch ein variables set politischer Maßnahmen (vgl. z.B. Hasse 1997; Hiller 1997, S. 149). Mit dem Aufkommen der BSE-Krise um die Jahrtausendwende und die zunehmend geführte Debatte um den Klimawandel hat sich das Interesse schließlich auf jene Probleme fokussiert, die mit der Beherrschung (Risikomanagement) bzw. Vermittlung von Risiken in der Öffentlichkeit (Risikokommunikation) verbunden sind (Bechmann/Stein 2000; Bösch u.a. 2005). Stärker noch als in der Politikwissenschaft, wo der Regulierungsbegriff ebenfalls an verschiedene thematische Kontexte angeschlossen wird, z.B. Regulierung durch Recht oder Regime der Regulierung (Janning 2008), unterliegt Regulierung in der Soziologie regelmäßig einer dominanten Oberkategorie. Dazu gehört in erster Linie der Diskurs über gesellschaftliche Risiken, deren Wahrnehmung, Akzeptanz sowie der staatlich zu organisierende Risikoschutz. Der – insgesamt wenig gefestigte – soziologische Begriff der Risikoregulierung erlangt einen anderen Bedeutungsgehalt, wenn er im Kontext von „better regulation“ thematisiert wird (vgl. dazu weiter unten).

3. Reformpolitische Regulierungsdiskurse

Regulierung ist nicht nur Gegenstand disziplinärer Diskurse, sondern zunehmend auch Thema reformpolitischer Diskurse und Handlungsansätze. Neben der Expansion der regulativen Interventionslogik in weiteren sektoralen Marktordnungen (wie Finanzmarktregulierung), sind davon auch Felder betroffen, die nicht (ausschließlich) durch private Marktakteure, sondern durch staatlicher Anbieter öffentlicher Dienstleistungen oder zumindest gemischte Anbieterstrukturen geprägt sind – wie Pflegeheime, Krankenhäuser oder Universitäten und Schulen. Und auch die Ministerialverwaltung ist zunehmend Objekt von Regulierungsbemühungen – in Form von Ansätzen zur Regulierung des Regulierungs- bzw. Policy-Making-Prozesses im Rahmen von Programmen zur „besseren Rechtsetzung“ bzw. zu „better regulation“. Während die Regulierung von öffentlichen Dienstleistungen bislang (im Unterschied etwa zu Großbritannien, vgl. Moran 2009) in Deutschland noch kein Thema ist, hat sich der internationale Reformdiskurs um „better regulation“ inzwischen auch in Deutschland etabliert und ist dabei eine Verbindung mit älteren verwaltungspolitischen Debatten wie „Bürokratieabbau“, „Deregulierung“ und „gute Gesetzgebung“ eingegangen. Dabei ist wiederum auffällig, dass „risikobasierte Regulierung“ – international ein Teil der „better regulation“-Bewegung – in der deutschen „better regulation“-Debatte kaum eine Rolle spielt, obgleich die mit diesem Konzept transportierte Regulierungslogik auch in Deutschland in einer zunehmenden Anzahl von Regulierungsfeldern Einzug hält. Wir gehen in diesem Abschnitt diesen Besonderheiten der „better regulation“-Debatte in Deutschland nach.

„Better regulation“ und „bessere Rechtsetzung“

Die „better-regulation“- oder auch „high-quality-regulation“-Agenda hat sich seit etwa Ende der 90er Jahre wie das sprichwörtliche Buschfeuer in den OECD-Staaten verbreitet

und inzwischen auch die Schwellen- und Entwicklungsländer erfasst. Die OECD und der dortige Themenschwerpunkt „Regulatory Management and Reform“ kann als wesentlicher Treiber und Standardsetzer gelten, aber auch die EU Kommission oder (in Deutschland) die Bertelsmann-Stiftung und – mit Blick auf Entwicklungsländer – auch die Weltbank wirken als wichtige Diffusionskanäle dieser Agenda (*Radaelli 2009; Wegrich 2009*). Diese Debatte wird dabei innerhalb der Diskursgemeinde ganz überwiegend in Bezug auf spezifische Instrumente aus dem Werkzeugkasten von „better regulation“ geführt – beispielsweise hinsichtlich der Vor- und Nachteile von Verfahren zur Abschätzung von Regulierungskosten für Unternehmen und Bürger (Stichwort: Standardkosten-Modell) oder die Wirksamkeit von Systemen umfassender Gesetzes- oder Regulierungsfolgenabschätzungen.

Zu Grunde liegt diesen Debatten eine im Begriff „better regulation“ kondensierte Problemsicht, nach der die Art und Weise (staatlicher) Regulierung problembehaftet und daher verbesserungsbedürftig ist. Die Annahme ist dabei, dass Regierungen nicht nur vereinzelt Regulierungsfehler unterlaufen, sondern Regulierung systematische Defizite aufweist, die in der Struktur und Funktionsweise des Regulierungssystems insgesamt wurzeln. Angesichts anspruchsvollerer Regulierungsprobleme, auf die Regierung und Verwaltung heute im Vergleich zur Situation vor 20 oder 30 Jahren zu reagieren haben, gilt es die Kapazität von Regierungen zu steigern, diese erhöhte Komplexität zu bewältigen und entsprechend „bessere“ Regulierungen zu „produzieren“. Soweit besteht in der „better regulation“-Diskursgemeinde weitgehende Einigkeit. Kontrovers ist hingegen, worin genau die therapiebedürftige Diagnose „Regulierungsproblem“ besteht. Hinsichtlich der Art und Weise des Designs und Vollzugs von Regulierungen lassen sich drei grundlegende Diagnosen unterscheiden, die in unterschiedlicher Stärke den „better regulation“-Diskurs prägen.

Die *erste Problemsicht* ist die im deutschen Kontext vermutlich bedeutendste und steht in zahlreichen Regierungsinitiativen seit den 80/90er Jahren auf Bundes- und Länderebene im Vordergrund, unterstützt durch Wirtschaftsverbände und -politiker. Das wesentliche Problem wird hier in „bürokratischen Regulierungen“ gesehen, die durch zu hohen Einfluss der Verwaltung und zu geringen Einfluss der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere Unternehmen zustande kommen. Das Resultat seien oft zu viele und zu bürokratische Regulierungen, die für die Adressaten erhebliche Kosten verursachen und zudem häufig mit kontraproduktiven Eingriffen in die Dynamik von Marktprozessen verbunden sind. Dass die „better regulation“-Debatte in Deutschland lange unter dem Stichwort „Bürokratieabbau“ geführt wurde und auch heute noch als „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ (so das entsprechende Programm der Bundesregierung) firmiert, verdeutlicht die relative Bedeutung dieser Problemsicht. Bürokratische Regulierung ist dabei nicht nur ein Problem für einzelne Marktteilnehmer, sondern schränkt insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften ein. In dieser Problemsicht kommt also die üblicherweise den USA zugeschriebene Kombination von „Regulierungsskepsis und Marktvertrauen“ (*Masing 2003, S. 565*) zum Ausdruck, und die frühen Deregulierungsbemühungen in den USA sind daher auch ein wichtiger Referenzpunkt dieser „Advocacy Coalition“.²

„Bessere Regulierung“ ist deshalb vor allem weniger Regulierung: Im Vordergrund steht die Reduzierung von administrativen Lasten und Befolgungskosten, die mit Regulierung für Unternehmen verbunden sind. Als zentrale Instrumente gelten aus diesem Grund Messverfahren wie das aktuell populäre Standardkosten-Modell zur Schätzung

von Kosten, die durch die Erfüllung von Informationspflichten für Unternehmen und Bürger entstehen. Aber auch Befristungen der Geltungsdauer von Regulierungen stehen hier hoch im Kurs.³ Wenn Regulierung unvermeidbar ist, sollten diese soweit wie möglich durch marktkonforme Regulierungsformen statt klassischer Command-and-Control-Regulierung erfolgen – beispielsweise durch (regulierte) Selbstregulierung oder die Nutzung des Haftungsrechts.

Die *zweite Problemsicht* konzentriert sich auf die Wissensdefizite regulativer Maßnahmen. Damit verbunden ist häufig eine Kritik der zu starken Politisierung von regulativen Entscheidungen, die zu reflexartigen Reaktionen und einer Missachtung professioneller Expertise insbesondere unter den Bedingungen eines medial kreierten hohen Handlungsdrucks führt. Reflexartige Reaktionen können zu unverhältnismäßigen Regulierungen führen, aber auch zu einer zufälligen Themen- und Schwerpunktsetzung – beispielsweise, wenn die mediale Skandalisierung erhöhte Aufmerksamkeit für „Gammelfleisch“ nach sich zieht und gewichtigere Aspekte der Lebensmittelregulierung (beispielsweise Salmonellen-Vergiftungen) vernachlässigt werden. Die Skepsis gegenüber der Politisierung von Regulierungsprozessen führt zu einem Verständnis von „better regulation“, dass auf die Entpolitisierung und Verwissenschaftlichung regulativer Entscheidungsprozesse drängt. Das zentrale Instrument ist hier die Gesetzes- oder Regulierungsfolgenabschätzung, bei der es im Kern darum geht, eine Auswahl von Regulierungsinstrumenten zur Erreichung politischer Ziele zu treffen und zwar auf Grundlage einer von politischer Einflussnahme unabhängigen und möglichst mit wissenschaftlichen Methoden durchgeführten Wirkungsanalyse unterschiedlicher Regulierungsoptionen.

Diese Problemsicht knüpft in Deutschland an die Konzepte politischer Planung und experimenteller Politik aus den 1970er Jahren (*Böhret/Hugger* 1980) und „guter Gesetzgebung“ aus den 1980er und 1990er Jahren an (siehe insbesondere *Böhret/Konzendorf* 2001). Unterstützung für diese Position findet sich auch in rechtswissenschaftlichen Beiträgen, in denen die Systematisierung unterschiedlicher Regulierungsoptionen und -institutionen zur Unterstützung einer rationalen Wahl im Zentrum der Beiträge zu „guter Gesetzgebung“ stehen (*Schuppert* 2002). Während international auch Ökonomen dieser Position zuzurechnen sind (*Helm* 2006), sind Ökonomen in Deutschland deutlich stärker der ersten Problemsicht zuzuordnen. In der aktuellen „better regulation“-Programmatik der Bundesregierung ist diese Problemsicht allerdings weniger stark vertreten als beispielsweise in Großbritannien (seit 1997), in der Europäischen Kommission oder auch in den Empfehlungen der OECD, spielt aber gleichwohl eine Rolle, wie die immer wieder aufkommende Diskussion um „umfassende“ und „integrierte“ Folgenabschätzungen zeigt, die auf Bundesebene insbesondere innerhalb des Innenministeriums vertreten wird. Die aktuelle Initiative zur Etablierung einer Nachhaltigkeitsprüfung auf Bundesebene, die im Jahr 2009 zu einer Erweiterung der Vorschrift zur Gesetzesfolgenabschätzung in § 44 der GGO um das Kriterium der „nachhaltigen Entwicklung“ geführt hat, ist auch als Erfolg dieser Problemsicht zu betrachten.

Eine *dritte Problemsicht* sieht in der Dominanz spezieller Interessen in Regulierungsprozessen das zentrale Problem. Im Vordergrund dieser Kritik steht die ökonomische und politische Macht von Unternehmen und Unternehmensverbänden, aber auch die Macht unterschiedlicher staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in Politiknetzwerken, die sich zu „Eisernen Dreiecken“ verbünden (*Jann/Wegrich* 2008). Klassisch ist die Kritik der ökonomischen Theorie der Regulierung, die von einer „Gefangennahme“ des Regulierers durch Industrievertreter ausgeht (*Stigler* 1971). Industrievertreter können aufgrund ihrer

homogenen Interessenstruktur effektiv Widerstand gegen oder Unterstützung für Regulierungsvorhaben mobilisieren. Dies kann sowohl zu einer Über- als auch zu einer Unterregulierung führen: Während der Zugang zu Märkten und Professionen durch zu viel Regulierung im Interesse der dominanten Industrie oder Profession verhindert wird, kommt es im Bereich sozialer Regulierung (Umwelt-, Sozial- und Verbraucherschutzstandards) zu einer Unterregulierung, weil diese Regulierungen mit Kosten für die Industrie verbunden sind.

„Better regulation“ ist nach dieser Problemsicht vor allem mit Verfahren verbunden, die den regulativen Entscheidungsprozess für unterrepräsentierte Interessen öffnen – beispielsweise durch transparente Konsultationsverfahren in der Gesetzgebung (insbesondere in Großbritannien und auf EU-Ebene zentrale Bausteine von „better regulation“). Zugangs- und Informationsrechte, insbesondere durch „Freedom of Information Acts“, können auch als Ansätze interpretiert werden, die auf die Aufwertung unterrepräsentierter Interessen zielen, wie insbesondere Verbraucherinteressen. Im Praxisdiskurs „better regulation“ spielt die Kritik an der „Vermachtung“ von Regulierung, zumindest in Deutschland, bislang keine zentrale Rolle. Dies lässt sich beispielsweise an der relativ geringen Bedeutung, die Konsultationsverfahren im Rahmen der Diskussion um Folgenabschätzungen einnehmen, ablesen.⁴ Die Problemsicht hat sich bislang eher auf sektoraler Regulierungsebene – beispielsweise im Verbraucherschutz – niedergeschlagen. Hier sind auch deren Protagonisten zu verorten, wie etwa die NGO „Food Watch“.

Diese unterschiedlichen Positionen hat es natürlich schon vor dem Aufstieg von „better regulation“ zu einem ernst zunehmenden reformpolitischen Leitbild gegeben (unter den Stichworten „Bürokratieabbau“ und „Deregulierung“ diskutiert). So ist der Ruf nach Bürokratieabbau und Deregulierung heute so populär wie vor 20 oder 30 Jahren. Ebenso wenig neu ist das Argument, der Abbau bürokratischer Regulierung wirke wie ein „Konjunkturprogramm zum Nulltarif“ (so der Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrates *Johannes Ludewig*⁵). International vergleichende Benchmarking-Studien über die möglichen Beeinträchtigungen des regulativen Umfeldes auf Unternehmen (insbesondere „Doing Business“ der Weltbank) oder die Intensität nationaler Aktivitäten zum Abbau bürokratischer Hemmnisse tragen aber dazu bei, dass dieses Thema heute stärkere politische Aufmerksamkeit erhält (*Jann/Wegrich/Tiessen* 2007).

Die Begriffskreation „better regulation“ kann als Versuch gewertet werden, die unterschiedlichen, wenn nicht sogar widersprüchlichen Problemsichten zu verbinden (*Baldwin/Cave/Lodge* 2010). „Better regulation“ bzw. „high quality regulation“ verspricht ein konsistentes normatives Modell „guter Regulierung“ und ein Instrumentarium zur Ausbalancierung unterschiedlicher Dimensionen von „guter Regulierung“, wie die Optimierung sektoraler Zielerreichung und Minimierung von Befolgungskosten und Irritationseffekten (*Baldwin* 2010). Dieser Rhetorik einer Integration unterschiedlichen Problemdimensionen von „better regulation“ (etwa in den Berichten und Empfehlungen der *OECD* 2002, 2005) steht allerdings eine empirische Praxis gegenüber, in der um Dominanz auf das Design von „better regulation“-Programmen gerungen wird. Versuche einer Verbindung (oder Kompromissbildung) zwischen unterschiedlichen Problemsichten führen immer wieder zu Enttäuschungserfahrungen für die unterschiedlichen Lager. So gelten zwar der Normenkontrollrat und das Standardkosten-Modell als erfolgreiche institutionelle bzw. instrumentelle Innovationen (*Jann/Jantz* 2008), aber sowohl die Advokaten von Deregulierung als auch die Anhänger einer Verwissenschaftlichung und Entpolitisierung des Regulierungsprozesses sehen ihre Ziele bislang nicht als erreicht an. Eine Entlastung für die Wirtschaft ist bisher kaum spürbar, weil das Messmodell nur einen geringen Teil der

Befolgungskosten von Regulierungen erfasst. Daher wird auch eine Ausweitung der Messmethode auf weitere Befolgungskosten jenseits des engen Bereichs der sogenannten Informationspflichten gefordert. Die Anhänger von Folgenabschätzungen haben das Modell von Anfang an nur als Kompromiss und Einstieg in eine umfassende Abschätzung von Kosten und Nutzen von Regulierungen betrachtet. Nur eine Ausweitung des Modells auf eine solche umfassende Kosten-Nutzen-Betrachtung findet die Unterstützung dieser „Advocacy Coalition“.

Diese unterschiedlichen Positionen prägen auch den aktuellen Entscheidungsprozess (Anfang 2010) über die Ausweitung des Mandats des Nationalen Normenkontrollrates (NKR), der für die Prüfung der von den Bundesministerien durchgeführten Messungen von Regulierungskosten zuständig ist.⁶ Aktuelle Planungen (Kabinettsbeschluss vom 27.01.2010) sehen eine Ausweitung der Messungen auf einen weiteren Bereich von Regulierungskosten, eine Kompetenz des NKR bei der Überprüfung von Befristungsmöglichkeiten sowie – sehr vage – eine „umfassendere Berücksichtigung“ des NKR in der Rechtsetzung vor. Eine Zuständigkeit des NKR für eine Qualitätskontrolle von Gesetzesfolgenabschätzungen der Ministerien (und insbesondere der Nachhaltigkeitsprüfung) steht zur Diskussion, hat bislang aber noch keinen Eingang in die Planungen gefunden. Während die stärkere Betonung der Deregulierungssicht und entsprechenden Instrumenten (Befristungen) auf die neue Regierungskoalition zurückzuführen ist, geht der Vorschlag für die Qualitätskontrolle zur Gesetzesfolgenabschätzung auf eine Initiative aus der Ministerialverwaltung sowie auf Forderungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung (und einzelner MdB) zurück. Wie umfassend und konsistent die Erweiterung des Mandats des NKR ausfallen wird, lässt sich derzeit noch nicht einschätzen, aber das Risiko einer Überfrachtung und auch Erhöhung des Konfliktgehalts von NKR-Entscheidungen besteht durchaus.

Die wissenschaftliche Regulierungsdebatte hat (in Deutschland) bislang kaum dazu beigetragen, diese Spannungen und das Dilemma einer „better regulation“-Politik zu analysieren, sondern sich entweder an der Diskussion um die Effektivität einzelner „better regulation“-Instrumente beteiligt (*Schröter/von Maravić/Röber* 2008; *Hill* 2007; *Jann/Wegrich* 2008) oder sich desinteressiert gegenüber diesem „Spezialdiskurs“ gezeigt. Dieses Desinteresse hängt auch damit zusammen, dass der „better regulation“-Diskurs in Deutschland – im Unterschied zum internationalen Diskurs – keinen Bezug zu den sektoralen Regulierungsdiskussionen im Bereich der Marktregulierung herstellt, sondern wesentlich als Ansatz der „Gesetzgebungstechnik“ und Verwaltungspolitik betrachtet und betrieben wird und dabei Aspekte des Gesetzgebungsprozesses fokussiert, die jenseits der zentralen Fragen der Marktregulierung verbleiben und auch die (neuen) Beziehungen zwischen Regierungsbehörden und Marktteilnehmern ausklammern. Auch die internationale „better regulation“-Diskussion bewegt sich zwischen dem Diskurs um Regulierung als Form der Staatstätigkeit auf der einen und Public Management-Reformen auf der anderen Seite (*Radaelli/Meurwese* 2009), aber in Deutschland wird diese Diskussion (fast) ausschließlich aus einer verwaltungspolitischen Sicht und mit Bezug auf Verfahren der „Rechtsetzung“ geführt. Daher spielt die Vollzugsdimension von Regulierungen (bzw. Gesetzen und Rechtsverordnungen) bislang nur hinsichtlich der durch Informationspflichten verursachten Befolgungskosten eine Rolle. Zentrale Fragen des Regulierungsdiskurses, wie das Verhältnis von staatlicher Regulierung und gesellschaftlicher Selbstregulierung, haben zwar Eingang in die Vorschrift zur Gesetzesfolgenabschätzung gefunden (siehe Anlage 5 zu § 43 Absatz 1 Nummer 3 GGO „Prüfkatalog zur Feststellung von Selbstregulierungsmöglichkeiten“), praktische Relevanz hat diese Anforderung (und die

hinter ihr stehende Debatte) aber zu keinem Zeitpunkt erlangt, da ein Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismus fehlt.

Risikobasierte Regulierung: schleichender Wandel

Das weitgehende Ausblenden der Vollzugsdimension in der deutschen „better regulation“-Debatte zeigt sich auch in der geringen Relevanz des Ansatzes der „*risikobasierten Regulierung*“. International wird risikobasierte Regulierung (auch: risikobasierte Kontrolle) als wichtiger Bestandteil einer „better regulation“-Programmatik betrachtet, da das Instrumentarium einerseits einen Ansatz bietet, um Befolgungskosten von Regulierungen für Unternehmen zu begrenzen und zugleich die Effektivität von Kontrollaktivitäten zu erhöhen (siehe z.B. die Begründung von Initiativen zu „risk based regulation“ in UK, *HM Treasury* 2005). Andererseits greift das Konzept systematisch auf Systeme der Selbstregulierung von Unternehmen zurück. Somit ist der Ansatz sowohl aus der Problemsicht „evidenz-basierter Regulierung“ als auch aus der Perspektive der „Deregulierer“ attraktiv. Die grundlegende Idee besteht darin, Kontrollaktivitäten dort zu konzentrieren, wo die Risiken am größten sind, dass regulative Standards nicht befolgt (und damit Regulierungsziele nicht erreicht) werden und zugleich die Auswirkungen einer Missachtung von Standards besonders schwerwiegend sind, also beispielsweise schwerwiegende Gesundheitsrisiken durch eine Missachtung von Hygienestandards im Lebensmittelsektor. Aus dem Risikoregulierungsdiskurs hat das Konzept Instrumente und Verfahren zur Klassifizierung von Risiken übernommen, ansonsten ist risikobasierte Regulierung aber nicht auf Felder der Risikoregulierung begrenzt, sondern stellt vor allem ein Organisationsprinzip für Vollzugsaktivitäten (insbesondere Inspektionen) dar, das sich in allen Regulierungsfeldern anwenden lässt, in denen Vollzugsbehörden eine hohe Anzahl von Unternehmen (oder Bürger) zu kontrollieren haben (vgl. *Black* 2010, die auch die Ausweitung der Risikologik auf weitere Aspekte, wie das Design von Regulierungsinstrumenten, diskutiert). Neben dem Lebensmittelsektor und dem Umweltbereich sind weitere Anwendungsbereiche das Steuerrecht, der Arbeitsschutz und der Finanzmarktsektor (*Hutter* 2005).

Ein zentrales Element risikobasierter Regulierung ist die systematische Berücksichtigung des Verhaltens regulierter Unternehmen. Vereinfacht formuliert, handelt es sich um eine „tit for tat“-Strategie, bei der kooperatives Verhalten von Seiten des Unternehmens mit einer reduzierten Kontrollintensität belohnt und auf nicht-kooperatives Verhalten mit verschärften Kontrollen und einer schrittweise Eskalation der Sanktionen entsprechend der „Enforcement Pyramide“ (*Ayres/Braithwaite* 1992) reagiert wird. Im Idealfall kann sich staatliche Regulierung auf die Kontrolle der Selbstregulierungssysteme von Unternehmen begrenzen, damit diese Unternehmen von bürokratischen Lasten befreien und zugleich die knappen Ressourcen dort konzentrieren, wo es notwendig ist. Diese Logik risikobasierter Regulierung hat das Konzept in Großbritannien zu einem zentralen Eckpfeiler der dortigen „better-regulation“-Programmatik gemacht (*Black* 2005; *Baldwin/Black* 2008), wobei der Ansatz lange Zeit als „smarte“ Form der Deregulierung lanciert wurde (*Dodds* 2006). Gleichzeitig ist der Ansatz im Bereich der Finanzmarktregulierung offensichtlich gescheitert und zumindest in diesem Sektor in erheblichen Misskredit geraten, wobei kontrovers darüber diskutiert wird, ob die Systeme der Risikoklassifizierung und die darauf ausgerichteten Kontrollen selbst versagt haben, weil firmenübergreifende Interaktionseffekte nicht einbezogen wurden oder das Problem eher in der (zu späten) politischen Intervention lag (wobei das Timing politischer Intervention angesichts der Bedeutung von Vertrauen in den Markt selbst ein Dilemma ist). Die Finanzmarktkrise hat

eine kritische Reflexion über risikobasierte (und responsive) Regulierung ausgelöst, beispielsweise mit Blick auf die Frage, inwieweit staatliche Regulierer den firmeninternen Kontrollsystemen vertrauen können (FSA 2009).

Auch in Deutschland haben Ansätze risikobasierter Regulierung Einzug in einzelne Politikfelder gehalten. So schreibt EU-Recht vor (882/2004/EU), dass Kontrollen von Lebensmittelbehörden nach den Prinzipien risikobasierter Regulierung zu erfolgen haben (Lodge/Wegrich 2010). Und auch einzelne Finanzämter versuchen sich Ansätzen risikobasierter Kontrolle zu bedienen, um Kontrollen effizienter zu organisieren. Impulse einer sektorübergreifenden Reformpolitik, wie insbesondere in Großbritannien, spielen bei diesen Aktivitäten allerdings keine Rolle. Bislang hat es nur vereinzelte Versuche eines Imports des Instrumentariums und der entsprechenden Diskussion gegeben (Schröter/von Maravić/Röber 2008; Hill 2007), zumeist ohne die Berücksichtigung kritischer Reflexionen über die bisherige Erfolgslage von Ansätzen risikobasierter Regulierung.

Insgesamt hat die deutsche „better regulation“-Debatte eine deutliche Schlagseite zuungunsten der Vollzugsdimension von Regulierung und wird bis heute weitgehend entkoppelt von den disziplinären Regulierungsdiskursen geführt. Prägender als disziplinäre Grenzen sind unterschiedliche Problemsichten zu der Frage, was „gute“ und „schlechte“ Regulierung ausmacht. Allerdings geht es letztlich um das Verhältnis zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft und damit um Kernfragen des Regulierungsdiskurses. Eine Einbindung und zumindest Kommunikation zwischen den sektoralen Praxisdiskursen in den einzelnen Regulierungsfeldern, den übergreifenden Reformdiskursen und der akademischen Regulierungsdiskussion würde mehr Klarheit erzeugen, erscheint aber nicht nur aufgrund der institutionellen Fragmentierung von Regulierungsprozessen in Deutschland unwahrscheinlich. Auch die Fragmentierung des akademischen Regulierungsdiskurses sowie die starke „Gesetzgeberperspektive“ erschwert dies. Die „better regulation“-Debatte hat sich in Deutschland, trotz der inzwischen erfolgten Einbindung in die internationale Debatte, kaum für die Regulierungsperspektive geöffnet, sondern verharrt auf der Ebene der Gesetzgebungstechnik. Im Prinzip ist es insoweit konsequent im deutschen Kontext von „besserer Rechtsetzung“ statt von „besserer Regulierung“ zu sprechen. Paradoxerweise ignoriert eine so zugeschnittene Debatte mit risikobasierter Regulierung ein Handlungsfeld von „better regulation“, das jenseits zentraler Reformvorhaben bereits praktische Bedeutung erlangt hat und möglicherweise zu nachhaltigeren Veränderungen im Verwaltungshandeln führen wird als andere Initiativen in diesem Reformfeld. Gleichzeitig ist aber auch den akademischen Regulierungsdebatten in Deutschland ein weitgehendes Desinteresse an risikobasierter Regulierung zu attestieren.

4. Besonderheiten der deutschen Regulierungsdebatte

Der hier vorgelegte Abriss der bundesdeutschen Rezeption des Regulierungskonzeptes lässt eines deutlich hervortreten: im hiesigen Kontext ohne zusätzliche Erläuterungen von Regulierung zu sprechen, birgt in hohem Maße die Gefahr von Fehlinterpretation bzw. begrifflicher Unschärfe. Das hat seine Ursache erstens in der Rezeptionsgeschichte oder genauer gesagt: in der Sequenz, mit der das Konzept in die kontinentaleuropäische bzw. bundesdeutsche Debatte einsickerte. Wichtig ist hier zunächst der Zeitpunkt der Diffusion des Regulierungskonzeptes. Das ursprünglich auf sektor- bzw. unternehmensspezifische Preis- und Qualitätskontrollen ausgerichtete amerikanische Konzept traf während der 1980er Jahre

nicht einfach nur auf das unspezifische, für alle Formen staatlicher Interventionen geltende kontinentaleuropäische Begriffsverständnis. Vielmehr hatten in den USA zu diesem Zeitpunkt bereits tiefgreifende Deregulierungsmaßnahmen stattgefunden, die – unter Einschluss der britischen Erfahrungen – auch in der Regierung Kohl eine wirtschaftsnahe Diskussion beförderte, die den Abbau von Vorschriften für zahlreiche Branchen propagierte (*Deregulierungskommission* 1991). Bevor sich also Regulierung als Begriff etablieren konnte, war Deregulierung bereits zu einem „politische[n] Schlagwort“ geronnen, „das in der Skala zwischen freiem Wettbewerb und Sozialismus eher dort anzusiedeln ist, wo weniger Markteingriff empfohlen wird“ (*Schmoeckel* 2008, S. Rz. 55). Daher bereitete auch der Umstand, dass eine zu deregulierende Regulierung in dieser Terminologie gar nicht existierte, kaum Schwierigkeiten. Denn unter Regulierung ließen sich – darin durchaus der kritischen angelsächsischen Debatte folgend – alle Vorschriften, Regeln und Normen subsumieren, die die Handlungsfreiheit von Unternehmen beschränken. Dieses Begriffsverständnis traf nun auf die Liberalisierungsbestrebungen⁷ der EU-Kommission, die seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 auf eine Öffnung nationaler Infrastrukturmonopole für konkurrierende Anbieter hinarbeitete. Dass diese Marktöffnung in einem zweiten Schritt dann eine – über die etablierte wettbewerbsrechtliche Missbrauchskontrolle hinausgehende – Re-Regulierung notwendig machte, lässt sich als nicht verwirrungsfrei verlaufene „Rückkehr“ zum ursprünglichen Konzept von Regulierung verstehen. Als verwirrend darf der Umstand gelten, dass Marktregulierung zwar mit einer Vielzahl handlungsbeschränkender Regeln arbeitet, also insofern der Lowi’schen Definition entspricht, aber mit dem expliziten Ziel, Wettbewerb zu schaffen und nicht etwa einzuschränken.

Eine zweite Erklärung für die Unschärfen in der Verwendung des Regulierungsbegriffs ist in der starken sektoralen Versäulung bundesdeutscher Politik(felder) zu sehen, die nicht nur zwischen Markt- und Risikoregulierung besteht, sondern schon innerhalb dieser beiden großen Anwendungsbereiche zu beobachten ist. Während Regulierung im Umwelt-, Technik- oder Gefahrstoffrecht seine eher unspezifische Rolle als Oberbegriff für staatliche Eingriffe, die häufig auch als „ordnungsrechtliche“ Maßnahmen bezeichnet werden, behalten hat, wird mit Marktregulierung oder auch Regulierung allgemein heute überwiegend die wettbewerbsschaffende Funktion für die Netzindustrien beschrieben. Die häufiger auftretende Rede vom „Regulierungsrecht“ (*Fehling/Ruffert* 2010) ist ein Hinweis darauf, dass sich hier eine abgrenzbare, neue Rechtsmaterie herausbildet. Die dadurch aufgeworfene Frage, ob das Regulierungsrecht, dessen Anwendung bereits weitgehend bei einer Behörde, nämlich der Bundesnetzagentur konzentriert ist, einer Vereinheitlichung bedarf (*Masing* 2006), wurde hervorgerufen durch die Spezifika, die die Telekommunikation, Post, Energie und Bahn prägen. Nicht nur, dass sich die Netzindustrien durch physisch-technische Merkmale voneinander unterscheiden, sondern auch die Fortgeltung sektoraler Regelungstraditionen hat zu einer disparaten Ausgestaltung der jeweiligen Regulierungsregime geführt. Sowohl die Maßstäbe und Methoden, mit deren Hilfe Netzbenutzungsentgelte berechnet werden, wie auch die Entscheidungsverfahren *innerhalb* der BNetzA (im Bahnsektor fehlen z.B. die Beschlusskammern) sowie die Rechtsschutzregelungen unterscheiden sich merklich (*Masing* 2006, S. 161ff.). Auch dort, wo sich der Begriff der Regulierung mit dem Anspruch verschärfter Kontrollen des Marktgeschehens ausbreitet, etwa dem Finanz-, insbesondere dem Bankensektor, setzen regulative Maßnahmen an bestehenden Regelsystemen an bzw. werden mit ihnen vermischt. Im Koalitionsvertrag der christlich-liberalen Koalition findet sich im Abschnitt über Finanzmärkte die Formulierung, „Regulierung braucht eine effektive Aufsicht“ (*Koalitionsver-*

trag 2009, S. 54), was zwar keine allzu tiefgreifenden Schlussfolgerungen provozieren sollte, gleichwohl aber auf die – auch interessengetriebene – Persistenz etablierter Regelungstraditionen hindeutet. Die Beliebigkeit, mit der beide Begriffe verwendet werden, zeigt aber auch, dass eine eindeutige Zuordnung von Regulierung zu „hard law“ und Aufsicht zu „soft law“ voreilig wäre (vgl. hierzu *Handke* 2010).

Trotz dieser Unschärfen in der Begriffsverwendung deutet wenig darauf hin, dass Regulierung lediglich ein verbales Phänomen darstellt, dessen Konjunktur sich primär der Übernahme des angelsächsischen bzw. EU-Sprachgebrauchs verdankt. Insbesondere mit Blick auf die Regulierung der Netzindustrien ist eine reale Veränderung der Staatstätigkeit festzustellen, deren Intensität man unterschiedlich bewerten kann, die aber eine Rückkehr zum alten Status quo, d.h. einer defensiven, kaum in einzelne Handlungsparameter von Unternehmen vordringenden Form staatlicher Sektorregelung, solange unwahrscheinlich macht wie kein funktionstüchtiger Wettbewerb herrscht – eine Tendenz, die innerhalb des Governance-Diskurses regelmäßig unterschätzt wird. Auch dass sich der „better regulation“-Diskurs mit seinem übergreifenden Geltungsanspruch gegenüber den sektoralen Idiosynkrasien (noch) nicht durchsetzen konnte, sollte nicht mit politischer Wirkungslosigkeit gleichgesetzt werden. Legt man die ausländischen Erfahrungen etwa aus Großbritannien oder den USA zugrunde, dann zeichnet sich auch für die Bundesrepublik eine maßstabsbildende Wirkung dergestalt ab, dass staatliche Interventionen ihre Berechtigung nicht einfach aus dem Verweis auf regelungsbedürftige Probleme ableiten können. Vielmehr kommt im „better regulation“-Diskurs das – nicht nur von der EU, der OECD oder anderen internationalen Organisationen getragene – Bedürfnis zum Ausdruck, dem sektoralen Regelungsdrang eine Schranke entgegenzustellen, die nicht auf die Inhalte, sondern auf die Qualität des Regelungsinstrumentariums abzielt – wobei die genaue Definition von Qualität und die zugrunde liegenden Kriterien wiederum umstritten und Gegenstand von politischer Auseinandersetzungen um das Design von „better regulation“ sind. Daher wäre es auch zu einfach, die Protagonisten dieser Debatte nur unter den „üblichen“ Minimalstaatsbefürwortern zu suchen. Die zunehmende Komplexität und damit auch der Aufwand des Regelvollzuges schafft für Regierungen unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung Anreize, das bestehende „better regulation“-Instrumentarium beizubehalten oder gar auszubauen. Auch wenn man die bisherige Bedeutung dieses Diskurses auf nationaler Ebene gering einschätzt, sollte darüber nicht der Diffusionsdruck vergessen werden, der von internationalen Aktivitäten ausgeht. Ein zukünftiger Bedeutungszuwachs dürfte dann zu einer Politisierung von „better regulation“ führen, denn die unterschiedlichen Akteure und „Advocacy Coalitions“ werden um die Deutungshoheit ringen und versuchen das Design von „better regulation“-Standards zu dominieren. Während international (z.B. auf EU-Ebene; *Radaelli/Meuwese* 2010) das Potenzial von „better regulation“ als Steuerungsinstrument innerhalb der Regierungsorganisation erkannt wurde, wird „better regulation“ in Deutschland noch weitgehend als Gesetzgebungstechnik betrachtet, was aber nicht ausschließt, dass politische Akteure das Einflusspotenzial von „better regulation“ bereits erkannt haben.

Neben der Bedeutungsvielfalt ist die hier rekapitulierte Diskussion von der mangelnden Reflexion darüber gekennzeichnet, dass Regulierung sowohl als empirischer bzw. juristischer Praxisbegriff wie auch als analytische Kategorie zur Beschreibung von Staatstätigkeit benutzt werden kann. Mit einem ähnlichen Problem war bereits Max Weber konfrontiert, als er den Staat als politische „Anstalt“ oder auch „Anstaltsstaat“ charakterisierte und damit einen ursprünglich zivilrechtlichen Begriff nutzte, um ihn als soziologi-

sche Grundkategorie einzuführen (*Hermes* 2006, S. 197ff.). Aus der zeitgenössischen Kritik an diesem Vorgehen ist ersichtlich, dass *Webers* Versuch einen dogmatisch vorgeprägten Begriff in einen anderen Kontext zu überführen, deshalb nicht auf ungeteilte Zustimmung stieß, weil sich die juristische Vorprägung nicht umstandslos durch eine neutralisierende soziologische Einbettung wegdefinieren lässt. Im vorliegenden Fall geht es um ein ähnliches Problem, nämlich die Differenz zwischen theoretischer und praktischer Verwendung. Spricht man von Regulierung als Realkategorie, so ist darin zwangsweise eine tatsächliche Wirkung bzw. Ordnungsleistung inkorporiert, also ein Wirkungszusammenhang angesprochen. Verwendet man den Begriff hingegen als Nominalkategorie, dient das heuristischen Zwecken, etwa um den Wandel staatlicher Handlungsformen zu beschreiben. Daher sollte Regulierung zumindest in einer gedanklichen Operation stets nach empirischen bzw. analytischen Anwendungsfällen differenziert werden, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil ein für alle Zwecke und Anwendungsbereiche passendes Verständnis von Regulierung ein unrealistisches Ziel darstellt. Denn selbst im US-amerikanischen oder britischen Raum wird der Begriff in einer breiten Variante verwendet und daher anerkannt, dass jede Spezifikation des Begriffs seine Kompatibilität für unterschiedliche Anwendungsbereiche einschränkt (*Moran* 2009). Der vorliegende Beitrag hätte seinen Zweck bereits dann erfüllt, wenn diese Problematik größere Berücksichtigung fände.

Anmerkungen

- 1 Für eine kritische Lektüre des Manuskriptes danken wir zwei dms-Gutachtern.
- 2 Der aus den USA importierte Begriff „Deregulierung“ hat sich damit in Deutschland paradoxerweise vor dem Regulierungsbegriff selbst etabliert, nämlich in der ersten Welle der Bemühungen um Bürokratieabbau und eben Deregulierung Anfang der 1980er Jahre.
- 3 Siehe die aktuelle Initiative der Bundesregierung zur breiteren Einführung der Befristungen von Gesetzen zu Zwecken des Bürokratieabbaus (Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010).
- 4 Was andererseits nicht verhindert hat, dass die bundesdeutsche Verwaltung in vielen Regelungsfeldern dennoch konsultative Verfahren betreibt, die den Adressaten Einflusschancen eröffnet (*Döhler* 2006, S. 21ff.; *Herzmann* 2007). Dies findet allerdings im Kontext von kooperativem Verwaltungshandeln statt (vgl. *Benz* 1994), welches nicht durch die „better regulation“-Debatte angestoßen wurde, sondern als Reaktion auf komplexer werdende Regelungsgegenstände, etwa in der Umweltpolitik, wo das sog. „Kooperationsprinzip“ einen wichtigen Stellenwert besitzt.
- 5 Z.B. anlässlich der Vorstellung des Jahresberichts 2009 des NKR (<http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Artikel/2009-07-02-Jahresbericht-2009.html>).
- 6 Eine Novelle des NKR-Gesetzes soll bis Sommer 2010 vorliegen (Auskunft eines Mitarbeiters des NKR-Sekretariats).
- 7 Die in der Wirtschaftswissenschaft mittlerweile etablierte Unterscheidung zwischen Liberalisierung als Marktöffnung und Deregulierung als „Abbau staatlicher Vorschriften über das Verhalten der Marktteilnehmer“ (*Haucap/Uhde* 2008, S. 242) ist in der politischen Diskussion untergegangen.

Literatur

- Ayres, Ian/Braithwaite, John*, 1992: *Responsive Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Badura, Peter*, 2005: *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung. Ein exemplarischer Leitfad*, Tübingen: Mohr Siebeck (2. Auflage).
- Baldwin, Robert*, 2010: *Better Regulation: The Search and the Struggle*, in: *Baldwin, Robert/Cave, Martin/Lodge, Martin* (Hrsg.), *Oxford Handbook of Regulation*, Oxford: Oxford University Press, im Erscheinen.

- Baldwin, Robert/Black, Julia*, 2008: Really Responsive Regulation, in: *Modern Law Review* 71(1), S. 59-94.
- Baldwin, Robert/Cave, Martin/Lodge, Martin*, 2010: Introduction: Regulation – the Field and the Developing Agenda, in: dies. (Hrsg.), *Oxford Handbook of Regulation*, Oxford: Oxford University Press, im Erscheinen.
- Bechmann, Gotthard/Stehr, Nico*, 2000: Risikokommunikation und die Risiken der Kommunikation wissenschaftlichen Wissens – zum gesellschaftlichen Umgang mit Nichtwissen, in: *GAIA* 9: 2, S. 113-121.
- Beck, Ulrich*, 1986: *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Benz, Arthur*, 1994: *Kooperative Verwaltung. Funktion, Voraussetzungen, Folgen*, Baden-Baden: Nomos.
- Berringer, Christian*, 2004: *Regulierung als Erscheinungsform der Wirtschaftsaufsicht*, München: Beck.
- Black, Julia*, 2005: The Emergence of Risk Based Regulation and the New Public Management in the UK, in: *Public Law*, S. 512-549.
- Black, Julia*, 2010: The Role of Risks in Regulatory Processes, in: *Baldwin, Robert/Cave, Martin/Lodge, Martin* (Hrsg.), *Oxford Handbook of Regulation*, Oxford: Oxford University Press, im Erscheinen.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz*, 2001: *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften*, Baden-Baden: Nomos.
- Böhret, Carl/Hugger, Werner*, 1980: Bessere Gesetze durch Test der Entwürfe?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 10, S. 254-259.
- Böschen, Stefan* u.a., 2005: Die Krise als Chance? Der Wandel von Risikowahrnehmung und Risikobearbeitung im Zuge der BSE-Krise in Deutschland, in: Büro für Technologiefolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (Hrsg.), *Risikoregulierung bei unsicherem Wissen*, TAB-Diskussionspapier Nr. 11, S. 21-50.
- Braun, Dietmar/Giraud, Olivier*, 2009: Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München: Oldenbourg (2. Auflage), S. 159-187.
- Breuer, Rüdiger*, 2002: Wirtschaftsverfassung im Sog unterschiedlicher Rechtskulturen, in: *Eberle, Carl-Eugen/Ibler, Martin/Lorenz, Dieter* (Hrsg.), *Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart*, Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, München: Beck, S. 3-24.
- Bullinger, Martin*, 2003: Regulierung als modernes Instrument zur Ordnung liberalisierter Wirtschaftszweige, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 21, S. 1355-1361.
- Czada, Roland/Lütz, Susanne*, 2003: Einleitung – Probleme, Institutionen und Relevanz regulativer Politik, in: dies. (Hrsg.), *Regulative Politik. Zählungen von Markt und Technik*, Opladen: Leske + Budrich, S. 13-34.
- Danwitz, Thomas von*, 2004: Was ist eigentlich Regulierung?, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 57, S. 977-985.
- Deregulierungskommission*, 1991: *Berichte 1990 und 1991 der unabhängigen Expertenkommission der Bundesregierung zum Abbau marktwidriger Regulierungen*, Stuttgart: C.E. Poeschel.
- Dodds, Annelies*, 2006: The Core Executive's Approach to Regulation: From 'Better Regulation' to 'Risk-Tolerant Deregulation', in: *Social Policy and Administration* 40(5), S. 526-542.
- Döhler, Marian*, 2006: Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), *Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 37*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 208-227.
- Döhler, Marian*, 2010: Regulation, in: *Bevir, Mark* (Hrsg.), *The Sage Handbook of Governance*, New York, London: Sage, im Erscheinen.
- Dose, Nicolai*, 2006: Verrechtlichung und die Steuerungsfähigkeit von Recht, in: *Becker, Michael/Zimmerling, Ruth* (Hrsg.), *Politik und Recht. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 36*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 503-522.
- Dreher, Sabine*, 2005: Regulation, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, Bd. 2, München: Beck, S. 852-853.
- Eberlein, Burkhard/Grande, Edgar*, 2003: Die Europäische Union als Regulierungsstaat: Transnationale Regulierungsnetzwerke und die Informalisierung des Regierens in Europa, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), 2003: *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich (UTB 2. Auflage), S. 417-447.

- Eiffert, Martin*, 2006: Regulierungsstrategien, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Assmann, Eberhard/Vosskuhle, Andreas* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1: Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation, München: Beck, S. 1237-1310.
- Fehling, Michael/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), 2010: Regulierungsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- FSA [Financial Service Authority]*, 2009: The Turner Review: A regulatory response to the global banking crisis, London: FSA, March 2009.
- Grande, Edgar*, 2007: Staatlichkeit im Wandel – Der Regulierungsstaat im europäischen Mehrebenensystem, in: *Jarren, Otfried/Lachenmeier, Dominik/Steiner, Adrian* (Hrsg.), Entgrenzte Demokratie? Herausforderungen für die politische Interessenvermittlung, Baden-Baden: Nomos, S. 265-285.
- Grande, Edgar/Hartenberger, Ute*, 2008: Regulatory Governance im Europäischen Mehrebenensystem, in: *Tömmel, Ingeborg* (Hrsg.), Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 40, Wiesbaden: VS Verlag, S. 209-230.
- Grande, Edgar/Eberlein, Burkard*, 2000: Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich, in: *Czada, Roland/Wollmann, Helmut* (Hrsg.), Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre deutsche Einheit. Leviathan-Sonderheft 19, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 631-650.
- Handke, Stefan*, 2010: Yes, we can (control them)! – Regulatory Agencies: Trustees or Agents?, in: *Göttingen Journal of International Law*, (i.E.).
- Hasse, Raimund*, 1997: Nicht-intendierte Effekte kooperativer Risikoregulierung bei der Implementation des Gentechnikgesetzes, in: *Hiller, Petra/Krücken, Georg* (Hrsg.), Risiko und Regulierung: soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 70-89.
- Haucap, Justus/Uhde, André*, 2008: Regulierung und Wettbewerbsrecht in liberalisierten Netzindustrien aus institutionenökonomischer Perspektive, in: *ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 59, S. 237-262.
- Hellermann, Johannes*, 2006: Stichwort „Wirtschaftsaufsicht“, in: *Heun, Werner* u.a. (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon (Neuausgabe), Stuttgart: Kohlhammer, Spalten 2729-2732.
- Helm, Dieter*, 2006: Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 22, S. 169–85.
- Hermes, Siegfried*, 2006: Der Staat als „Anstalt“: Max Webers soziologische Begriffsbildung im Kontext der Rechts- und Staatswissenschaften, in: *Lichtblau, Klaus* (Hrsg.), Max Webers ‚Grundbegriffe‘. Kategorien der kultur- und sozialwissenschaftlichen Forschung, Wiesbaden: VS Verlag, S. 184-216.
- Herzmann, Karsten*, 2007: Konsultationen als Instrument der Regulierung des Energiesektors, in: *Boysen, Sigrid* (Hrsg.), Netzwerke: 47. Assistententagung Öffentliches Recht, Baden-Baden: Nomos, S. 172-192.
- Hill, Herrmann*, 2007: Recht als Geschäftsmodell – von Better Regulation zu New Regulation, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 60, 19, S. 809-819.
- Hiller, Petra*, 1997: Risikoregulierung durch Verhandlungssysteme. Das Beispiel der Regulierung ökologischer Altlasten in den neuen Bundesländern, in: *dies./Krücken, Georg* (Hrsg.), Risiko und Regulierung: soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 147-175.
- Hiller, Petra/Krücken, Georg* (Hrsg.), 1997: Risiko und Regulierung: soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- HM Treasury*, 2005: Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement, Report by *Philip Hampton* for the UK Government Treasury, London: March 2005.
- Horn, Hans-Detlef*, 2007: Die Regulierung im Ordnungswerk des Wirtschaftsverwaltungsrechts, in: *Staat – Wirtschaft – Gemeinde: Festschrift für Werner Frotscher zum 70. Geburtstag*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 379-398.
- Hutter, Bridget M.*, 2005: The attractions of risk-based regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation. CARR Discussion paper, 33. Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, London
- Jann, Werner/Jantz, Bastian*, 2008: Bürokratiekostenmessung in Deutschland – eine erste Bewertung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“ der Großen Koalition, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1/2008, S. 51-680.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2008: Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel, in: *der moderne Staat*, 1(1), S. 49-72.

- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jan, 2007: „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland? Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, RAND Europe, März 2007.
- Janning, Frank, 2008: Regime in der regulativen Politik. Chancen und Probleme eines Theorietransfers, in: *ders./Toens, Katrin* (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 112-137.
- Jordana, Jacint/Levi-Faur, David, 2004: The Politics of Regulation in the Age of Governance, in: *dies.* (Hrsg.), *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cелtenham, UK: Edward Elgar, S. 1-28.
- Knieps, Günter, 2009: Der Markt für Netzinfrastrukturkapazitäten: Zur Vereinbarkeit von unternehmerischer Flexibilität und Regulierung, in: *ders./Weiß, Hans-Jörg* (Hrsg.), *Fallstudien zur Netzökonomie*, Wiesbaden: Gabler, S. 1-25.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 2009: Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Online verfügbar unter: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>, Stand: 28. November 2009.
- Lehmbruch, Gerhard, 1992: The Institutional Framework of Regulatory Change in West Germany, in: *Dyson, Kenneth* (Hrsg.), *The Politics of Regulation in Germany*, Aldershot/Hants: Dartmouth Publishers.
- Lodge, Martin, 2008: Regulation, the Regulatory State and European Politics, in: *West European Politics*, 31(1-2), S. 280-301.
- Lodge, Martin/ Wegrich, Kai, 2010: Governance as contested logics of control: Europeanized meat inspection regimes in Denmark and Germany, in: *Journal of European Public Policy* (i.E.).
- Lowi, Theodore J, 1964: American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, in: *World Politics*, 16, S. 677-693.
- Lowi, Theodore J., 1972: Four Systems of Policy, Politics, and Choice, in: *Public Administration Review* 32, S. 298-310.
- Luhmann, Niklas, 1991: *Soziologie des Risikos*, Berlin/New York: de Gruyter.
- Majone, Giandomenico (Hrsg.), 2003: *Risk Regulation in the European Union: Between Enlargement and Internationalization*, Florenz: European University Institute.
- Majone, Giandomenico, 1997: From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Change in the Mode of Governance, in: *Journal of Public Policy*, 17, S. 139-167.
- Masing, Johannes, 2003: Die US-amerikanische Tradition der Regulated Industries und die Herausbildung eines europäischen Regulierungsverwaltungsrechts, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 128, S. 558-607.
- Masing, Johannes, 2006: Soll das Recht der Regulierungsverwaltung übergreifend geregelt werden? Gutachten D zum 66. Deutschen Juristentag, München: Beck.
- Mayntz, Renate, 1979: Regulative Politik in der Krise?, in: *Matthes, Joachim* (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages*, Frankfurt/M./New York, S. 55-81.
- Moran, Michael, 2009: Regulation, in: *Flinders, Matthew/Gamble, Andrew/Hay, Colin/Kenny, Michael* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of British Politics*, Oxford: Oxford University Press, S. 325-341.
- Müller, Jürgen/Vogelsang, Ingo, 1979: Staatliche Regulierung: regulated industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Nullmeier, Frank/Wiesner, Achim, 2003: Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, in: *Münkler, Herfried* (Hrsg.), *Politikwissenschaft. Ein Grundkurs*, Reinbek b. Hamburg: Rowohlt, S. 285-322.
- OECD, 2002: *Regulatory policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*, Paris: OECD.
- OECD, 2005: *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris: OECD.
- Radaelli, Claudio M., 2009: Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe, in: *Journal of European Public Policy*, 16(8), S. 1145-1164.
- Radaelli, Claudio M./Meuwese, Anne C., 2009: Better regulation in Europe: between management and regulation, in: *Public Administration*, 87(3), S. 639-654.
- Radaelli, Claudio M./Anne C. Meuwese, 2010: Hard questions, and equally hard solutions? Explaining proceduralisation in impact assessment, in: *West European Politics* 33(1), S.136-153.

- Schmidt-Preuß, Matthias*, 2006: Regulierung – Reflexionen aus Anlass der Liberalisierung im Gas- und Stromsektor, in: *Bauer, Hartmut* (Hrsg.), *Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat. Festschrift für Reiner Schmidt zum 70. Geburtstag*, München: Beck, S. 547-559.
- Schmoeckel, Matthias*, 2009: Dauerhaft engpassfreie Märkte durch „Regulierung“, in: *Forum Historiae Iuris*, Februar. Online verfügbar unter: <http://www.forhistiur.de/zitat/0902schmoeckel.htm>, Stand: 8. März 2010
- Shorkopf, Frank*, 2008: Regulierung nach den Grundsätzen des Rechtsstaats, in: *Juristen-Zeitung* 63, S. 21-29.
- Schröter, Eckhard/von Maravic, Patrick/Röber, Jörg*, 2009: Wider den Entbürokratisierungszwang: Anforderungen an eine flexible Regulierungskultur, in: *Verwaltung & Management* 14 (5), S. 235-246.
- Schubert, Klaus*, 2005: Regulative Politik, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, 2, München: Beck, S. 853.
- Schultze, Rainer-Olaf*, 2005: Regulativer Staat, in: *Nohlen, Dieter/ders.* (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, 2, München: Beck, S. 853.
- Shuppert, Gunnar Folke*, 2003: Gute Gesetzgebung. Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)*, Sonderheft 200.
- Shuppert, Gunnar Folke*, 2010: Von der Gesetzgebungslehre zur Regelungswissenschaft oder Governance by Rule-Making. Vierter Teil: Rule-Making als Regulierung (Manuskript), Berlin.
- Stigler, George*, 1971: The Theory of Economic Regulation, in: *Bell Journal of Economics*, 2, S. 3-21.
- Sturm, Roland/Wilks, Stephen/Müller, Markus M./Bartle, Ian*, 2002: Der regulatorische Staat in Deutschland und Großbritannien: Konvergenz und Divergenz im intersektoralen Vergleich, Anglo-German Foundation.
- TAB – Büro für Technologiefolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag* (Hrsg.), 2005: Risikoregulierung bei unsicherem Wissen, TAB-Diskussionspapier, 11.
- Voigt, Rüdiger* (Hrsg.), 1983: *Abschied vom Recht?*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Voskuhle, Andreas*, 2006: Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Assmann, Eberhard/Voskuhle, Andreas* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Bd. 1: Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation*, München: Beck, S. 1-61.
- Wegrich, Kai*, 2009: The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing Mechanisms of Policy Diffusion, ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation Discussion Paper, 52, London: LSE, March 2009.
- Weizsäcker, Carl C. von*, 1982: Staatliche Regulierung – positive und normative Theorie, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 118, S. 325-343.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt/New York: Campus.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Marian Döhler, Leibniz Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover
E-Mail: m.doehler@ipw.uni-hannover.de

Prof. Dr. Kai Wegrich, Hertie School of Governance, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin
E-Mail: wegrich@hertie-school.org

Stefan Handke

Ein konturloser Begriff mit Konjunktur: Das deutsche Verständnis von Finanzmarktregulierung

Zusammenfassung

In Reaktion auf die aktuelle Finanzmarktkrise ist der Begriff der Finanzmarktregulierung in Wissenschaft und Politik allgegenwärtig, dabei ist seine inhaltliche Bedeutung weitgehend unklar, da er häufig synonym mit dem Begriff der Aufsicht gebraucht wird. Vor diesem Hintergrund konturiert der Artikel das Konzept der Finanzmarktregulierung in Abgrenzung zur traditionellen Finanzmarktaufsicht, indem er die verschiedenen Verwendungen des Begriffs in der Debatte um Regulierungsreformen herausarbeitet. Es wird dabei gezeigt, bei welchen politischen Vorschlägen es sich um Veränderungen der Regulierung bzw. der Aufsicht handelt und in welchen Bereichen die terminologische und konzeptionelle Dimension voneinander abweichen. Regulierung wird dabei als Regelsetzung im Sinne der Schaffung von Vorschriften und Aufsicht als Regeldurchsetzung verstanden. Am Beispiel der deutschen Finanzmarktregulierung werden sowohl die Aufgabenvermischung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hinsichtlich Regulierungs- und Aufsichtsfunktionen, als auch aktuelle Reformbemühungen für den Finanzsektor analysiert.

Schlagerworte: Finanzmarkt, Regulierung, Aufsicht, BaFin

Abstract

The boom of a shapeless concept:

The German notion of financial market regulation

Due to the financial crisis, financial market regulation is an almost omnipresent key term in political and scientific debates. However, since in German debates regulation (Regulierung) is often used as a synonym for supervision (Aufsicht), the meaning of regulation becomes unclear. The article contrasts the concept of regulation conceived as the creation of rules with the concept of supervision conceived as the enforcement of rules. In a second step, current political schemes are analyzed with regard to their effects on either regulation or supervision. At this point, it becomes evident that concepts and conceptions differ very much in German debates. Concluding, the blurring of regulatory and supervisory tasks within the German supervisory authority BaFin is discussed against the background of recent reforms.

Key words: financial market, regulation, supervision, BaFin

1. Einleitung

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Folgen dominieren politische Prozesse und wissenschaftliche Debatten auch zu Beginn des Jahres 2010. Im Mittelpunkt steht dabei die Finanzmarktregulierung, die zur Wunderwaffe im Kampf gegen zukünftige Verwerfungen und Krisen auf den Finanzmärkten werden soll. Dabei ist noch immer nicht abschließend geklärt, was die tatsächlichen Auslöser für die jüngste Krise waren. Während einige Kritiker die ungezähmte Profitgier von Managern verantwortlich ma-

chen, halten Vertreter des libertären Lagers dagegen, dass „[blaming] a financial crisis on greed [...] is like blaming airplane crashes on gravity“ (Niskanen 2009, S. 559). Jenseits dieser eher polemischen Bewertungen stimmen Politiker, Finanzinstitute und Interessengruppen aber weitgehend in der Forderung nach *internationalen* Regulierungsstandards für Bankgeschäfte, Versicherungsaktivitäten und Wertpapierhandel überein. Bereits der Titel dieses Beitrages, der allein die deutsche Finanzmarktregulierung in den Fokus rückt, scheint daher auf den ersten Blick nicht mehr zeitgemäß, denn es ist davon auszugehen, dass die ausschließlich *nationale* Regulierung von Finanzmärkten langfristig kein befriedigender Analysegegenstand politikwissenschaftlicher Forschung sein wird. Wie kaum ein anderer Bereich sind Finanzmärkte der internationalen Vernetzung und Globalisierung unterworfen, sodass die Betrachtung von eng begrenzten nationalen Märkten sowohl aus ökonomischer als auch aus politikwissenschaftlicher Sicht unzureichend ist. Nationale Regierungen allein sind schon jetzt nicht mehr in der Lage, Banken oder Versicherungen, die Geldströme binnen Sekunden um den gesamten Globus lenken, zu kontrollieren. Nicht einmal eine europäische Perspektive scheint ausreichend, um dem Thema der Finanzmarktregulierung in vollem Umfang gerecht zu werden.

Trotz der Begrenztheit nationaler Regulierungsmöglichkeiten in globalisierten Märkten ist ein Blick auf die Aktivitäten von Einzelstaaten von Interesse, da nationalstaatliche Regulierung im Finanzbereich nur auf den ersten Blick eine überholte Materie ist. Zum einen sind Nationalstaaten bei aller Globalisierung und Entgrenzung noch immer wichtige Akteure bei internationalen Übereinkommen. Zum anderen sind Staaten der Aktionsraum von Unternehmen der Finanzbranche, da diese für ihre Geschäftstätigkeit in gewissem Umfang auf geographische Orte – an denen Regulierung implementiert wird – angewiesen sind.

In diesem Beitrag soll daher die Finanzmarktregulierung am Beispiel Deutschlands unter verschiedenen Aspekten beleuchtet werden. Es ist dabei zu untersuchen, welches Begriffsverständnis von Regulierung vorliegt und welche politischen und wissenschaftlichen Implikationen sich daraus ergeben. Vor dem Hintergrund aktueller Reformvorschläge in Reaktion auf die Finanzkrise ist daher die Frage zu beantworten, welche Bedeutungsfacetten der Regulierungsbegriff, der mit der Debatte um die Verschlankung des Staates und De-Regulierung in Deutschland Fuß gefasst hatte, für den Bereich des Finanzmarktes besitzt (vgl. Osetrova 2007). Hierbei wird auch darauf einzugehen sein, wodurch sich der deutsche Weg der Regulierung von Finanzmärkten von der Regulierung anderer Wirtschaftsbereiche unterscheidet.

Wie andere Beiträge in diesem Band verdeutlichen, findet eine Auseinandersetzung mit Regulierung in verschiedenen Wirtschaftsbereichen und Politikfeldern schon seit geraumer Zeit statt und deckt dabei alle Bereiche von der Verbraucherschutzpolitik bis hin zur Umweltpolitik ab. Auch Finanzmärkte sollen nach der Vorstellung von Politikern, Interessengruppen und Wissenschaftlern einer Regulierung unterworfen sein. Es ist allerdings im speziellen Fall der deutschen Finanzmarktregulierung nicht klar, was unter Begriffen wie Regulierung und Aufsicht zu verstehen ist. In der deutschen Debatte lässt sich feststellen, dass die Verwaltung den Regulierungsbegriff weitgehend vermeidet, Politiker ihn als Universalbegriff verwenden und Wissenschaftler sich mit einer präzisen Definition schwer tun. Die Frage ist folglich, was Regulierung von Aufsicht unterscheidet und welche Dimensionen Akteure im Blick haben, wenn sie von Reformen der Finanzmarktregulierung, der Umsetzung von *better regulation* oder der Verbesserung der Aufsicht reden? Die Begriffs- und Konzeptionsverwirrung im Zusammenhang mit staatlicher Regulierung – oder allgemeiner: hoheitlicher Einflussnahme – im Bereich des Finanz-

sektors macht nicht nur einen politischen, sondern auch einen wissenschaftlichen Diskurs schwierig. So ist es kaum verwunderlich, dass indes sogar die Forderung laut wird, „der Begriff der ‚Regulierung‘ sollte vermieden werden“ (Siekmann 2010, S. 102).

Eine Begriffsvermeidung ist jedoch nicht zweckmäßig, da sich der Regulierungsbegriff durch den starken britischen Einfluss auf die europäische Regelsetzung etabliert hat und auch in den deutschen Sprachgebrauch vorgedrungen ist. Statt den Begriff der Regulierung zu vermeiden, wird daher mit den folgenden Ausführungen das Ziel verfolgt, dem Regulierungsbegriff im Finanzbereich die Unschärfe zu nehmen und seine Bedeutung gegenüber angrenzenden Konzeptionen hervorzuheben. Zu diesem Zweck werden zunächst die Begriffe Finanzmarkt*regulierung* und Finanzmarkt*aufsicht* in einer Gegenüberstellung genauer erläutert. Daran schließt sich eine Betrachtung der aktuellen Regulierungsdebatte in Deutschland an, um schließlich den status quo der deutschen Finanzmarktregulierung bzw. -aufsicht in den Bereichen Banken und Versicherungen zu skizzieren und diesen von anderen Wirtschaftsbereichen abzugrenzen. Abschließend folgt vor dem Hintergrund der vorausgegangenen Überlegungen eine Bewertung der aktuellen Reformdebatte, die in Reaktion auf die jüngste Finanzmarktkrise stattfindet.

2. Finanzmarktregulierung versus Finanzmarktaufsicht

Um der Verwirrung in politischen und wissenschaftlichen Debatten entgegenzuwirken, besteht die Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen Regulierung und Aufsicht. Zwar fällt im Finanzbereich eine Abgrenzung aufgrund faktischer Überschneidungen nicht allzu leicht, trotzdem bestehen signifikante Unterschiede im Hinblick auf Regulierung als *Regelschaffung* und Aufsicht als *Regeldurchsetzung* (vgl. Denters 2009). In den folgenden Ausführungen soll daher der Gedanke Siekmanns (2010, S. 102) zugrunde gelegt werden, der vorschlägt, „zwischen den institutionellen Vorschriften für Organisation und Verfahren von Kontrollleinrichtungen und den materiellen Vorgaben für die Tätigkeit der Finanzmarktakteure zu unterscheiden“.

Wie auch in anderen Wirtschaftsbereichen sind regulatorische Staatseingriffe im Sinne von bindenden Vorschriften für Marktakteure in der Finanzwirtschaft entweder „präventiv“ durch Markteintritts- oder Eigenkapitalnormen wirksam, oder „protektiv“ durch Einlagensicherungssysteme (Gischer u.a. 2005, S. 108). Noch vor wenigen Jahren spielten jedoch *regulatorische* Elemente und der Begriff der *Regulierung* eine untergeordnete Rolle für den deutschen Finanzsektor, da alle staatlichen Eingriffe schlicht unter dem Konzept der Aufsicht subsummiert wurden. Für den speziellen Fall der Bankenaufsicht beschreibt zum Beispiel Knorr (1999) daher nicht nur die Mittel der traditionellen Bankenaufsicht, sondern auch die Voraussetzungen für die Wirksamkeit dieser Aufsicht. Als Aufsichtsmittel werden erstens die „präventive Wettbewerbsbeschränkung“, zweitens die Festlegung von „präventiven Mindeststandards“ wie Mindestkapitalquoten oder Mindestliquidität, drittens „Einlagengarantien“, und viertens Vorkehrung zur Wahrnehmung der staatlichen „Auffangverantwortung“ definiert (Knorr 1999, S. 353ff.). Für die Wirksamkeit dieser Mittel sollen in der herkömmlichen Aufsichtskonzeption zusätzlich vier Voraussetzungen erfüllt sein. An erster Stelle soll eine Aufsichtsbehörde mit einem „konkreten Auftrag“ und den entsprechenden Aufsichtsinstrumenten ausgestattet sein, zweitens sollen der Behörde für ihren Auftrag „polizeiähnliche Befugnisse“ eingeräumt werden, drittens muss ausreichend „fachlich qualifiziertes Aufsichtspersonal“ vorhanden

sein, und schließlich sind „ausgeprägte Informationsasymmetrien zu Lasten der Behörde“ zu verhindern, um sicherzustellen, dass die „tatsächliche Handlungsfähigkeit“ einer Aufsichtsbehörde hergestellt ist (*Knorr* 1999, S. 355ff.).

Vergleicht man die Charakterisierung der traditionellen Bankenaufsicht mit der derzeitigen Begriffsverwendung von Regulierung und Aufsicht, dann zeigt sich, dass der ursprüngliche Aufsichtsbegriff in zwei Teile zerlegt wird. Die „Mittel der traditionellen Aufsicht“, das heißt die präventiv wirkenden Regeln wie sie *Knorr* beschreibt, sind in vollem Umfang von dem neu hinzugekommenen Verständnis von Regulierung abgedeckt, während die zusätzlichen Voraussetzungen weiterhin im Konzept der herkömmlichen Aufsicht verbleiben (1999, S. 353). Ansätze zur Reform der Regulierung von Finanzmärkten rekurrieren daher in erster Linie auf die „Festlegung von Bewertungsmaßstäben für komplexe Finanzprodukte wie die Kreditverbriefungen, [die] Erhöhung der Eigenkapitalpuffer von Finanzinstitutionen bei der Verbriefung und Kreditvergabe, [die] Harmonisierung und Überarbeitung von Bilanzierungsregeln [und die] Orientierung der Anreizsysteme von Managern an mittelfristigen Zielen“ (Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung 2008, S. 12). Belege für eine derartige Verwendung des Regulierungsbegriffs lassen sich zur Genüge finden. Beispielhaft soll an dieser Stelle nur auf Äußerungen des finanzpolitischen Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, *Leo Dautzenberg*, verwiesen werden, der unter Finanzmarktregulierung auf nationaler Ebene in erster Linie „die Umsetzung der Eigenkapital-Richtlinie [...] oder die gesetzlichen Vorgaben für die Vergütung von Bank Managern“ versteht (*Fietz* 2010).

Im Gegensatz zur Regulierung im Sinne von Regelsetzung nutzt die Aufsicht verschiedene Instrumente zur Gewährleistung der Regeleinhaltung durch die unterworfenen Marktakteure und beschreibt damit die Regeldurchsetzung. Hierzu zählen vor allem Lizenzvergaben, Steuerungs- und Anordnungsbefugnisse, Informations-, Auskunfts- und Berichtspflichten und die Förderung von Selbstregulierungsmechanismen (vgl. *Fehling* 2007; House of Lords 2009). Die Überwachung von Banken und Versicherungen beruht in Deutschland vorwiegend auf der Kontrolle von Kennzahlen und Grenzwerten und ist damit eine stark quantitativ ausgerichtete Aufsicht (vgl. *Kette* 2008). Diese greift zu Sanktionen, sobald vorgegebene Parameter – die eigentliche Regulierung – nicht eingehalten werden. Es kommt dabei jedoch nur in geringem Umfang vor, dass Aufsichtsbehörden wie die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) diese Parameter selbst mithilfe eigener, ausschließlich nationaler Regeln vorgeben. Aufsicht umfasste in Deutschland schließlich die Kontrolle des Marktzugangs und die faktische Erhaltung der Systemfunktionen des Finanzsystems, wie zum Beispiel die Gewährleistung des reibungslosen Zahlungsverkehrs (vgl. *Knorr* 1999).

Insbesondere der erste Teil dieser weitgefassten Aufsichtsdefinition, das heißt die präventiven Marktzugangsbeschränkungen und Produkt- bzw. Prozessstandardisierungen, wird seit einigen Jahren unter dem Begriff der Regulierung gefasst. Das faktische Regulierungsverständnis in Deutschland nähert sich damit der angelsächsischen Differenzierung zwischen „regulation“ und „supervision“ an (vgl. European Union Committee of the House of Lords 2009). Dabei wird zwischen der Regelsetzung (regulation) einerseits und der Regelüberwachung und -durchsetzung (supervision) andererseits unterschieden (vgl. z.B. *Lastra* 2003; *Denters* 2009). In ähnlicher Weise definiert auch die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion dieses Begriffspaar (vgl. Bundestags-Drucksache 16/12383). Mit der Verwendung der Bezeichnung Finanzmarktregulierung ist dabei in Bezug auf die tatsächliche staatliche Einflussnahme auf Fi-

nanzmärkte nichts substantiell Neues hinzugekommen. Vielmehr handelt es sich bei der Begriffsschöpfung eher um eine Aufspaltung und Umbenennung von Teilen der traditionellen *Finanzaufsicht* in die Bezeichnungen *Regulierung* und *Aufsicht*, wie sie in der unten folgenden Tabelle gegenübergestellt sind (vgl. Tabelle 1). Hier wird deutlich, dass sich vor allem die Mittel und Methoden der Einflussnahme (Dimensionen) unterscheiden und der *Regulierung* vorwiegend eine übergeordnete Funktion der Vorschriftenkonstruktion zukommt. Auch hinsichtlich der Zieldimensionen der relevanten Akteure und der Kritik gegenüber den beiden Ausprägungen zeigen sich signifikante Unterschiede. Allerdings bestehen auch Überschneidungen wie die Wahrnehmung von Aufsichts- und Regulierungsfunktionen durch nationale Behörden.

Tabelle 1: Regulierung und Aufsicht im Finanzmarkt

	Regulierung	Aufsicht
Dimension	<ul style="list-style-type: none"> – Regelssetzung für Marktteilnehmer – Aufgabendefinition für Aufsichtsbehörden – Leitbildformulierung 	<ul style="list-style-type: none"> – Regelüberwachung – Regeldurchsetzung – Sanktionierung
Ziel	<ul style="list-style-type: none"> – Stabilisierung des Finanzsystems – Verbraucherschutz – Erwartungssicherheit und Kostensenkung für Finanzunternehmen 	<ul style="list-style-type: none"> – Regeleinhaltung (compliance) – Gefahrenabwehr – Hinwirkung auf Anpassung von Regulierung an Aufsichtserfordernisse
Akteure	<ul style="list-style-type: none"> – Nationale Regierungen – Ebene-3-Ausschüsse der EU – Branchenverbände – Nationale Aufsichtsbehörden 	<ul style="list-style-type: none"> – Nationale Aufsichtsbehörden (BaFin/Bundesbank) – Nationale Branchenverbände
Kritik	<ul style="list-style-type: none"> – Fehlende internationale Harmonisierung – Einigung auf kleinsten gemeinsamen Nenner – Kosten für Regulierte 	<ul style="list-style-type: none"> – Fehlende Koordination – Kosten für Regulierte

Ungeachtet der terminologischen Trennung, die anhand von vier Unterscheidungskriterien vorgenommen wird, bleibt den Konzeptionen als gemeinsames Element erhalten, dass „the objective of supervision and regulation is to manage risks of market failure“ (*Denters* 2009, S. 66). Während – abgesehen von dieser einen Gemeinsamkeit – eine konzeptionelle Unterscheidung zwischen Aufsicht und Regulierung ohne größere Schwierigkeiten vorgenommen werden kann, verschwimmt die faktische Trennung jedoch in zweierlei Hinsicht sehr schnell. Zum einen findet keine analytische Differenzierung statt, da weder Politiker, Finanzunternehmen, Medien oder Wissenschaftler in der Verwendung des Begriffspaars eine konsequente, nachvollziehbare Unterscheidung vornehmen. Einzig die Ministerialverwaltung entgeht der so entstehenden Sinnvermischung, indem sie bei der Bezeichnung Aufsicht bleibt und es weitgehend vermeidet von Regulierung zu sprechen. Dies wird unter anderem darin deutlich, dass in keinem Gesetz, das in Reaktion auf die Finanzmarktkrise verabschiedet oder verändert worden ist, der Regulierungsbegriff zu finden ist.¹ Zum anderen wird die konzeptionelle Unterscheidung durch die Aufgabenstruktur der BaFin verwischt. Die BaFin ist in erster Linie zuständig für die Prüfung und Kontrolle von Finanzinstituten. Sie erfüllt damit die klassischen Aufgaben einer Aufsichtsbehörde (vgl. FinDAG § 4). Darüber hinaus wird die BaFin aber auch als Regulierer tätig, indem sie als deutscher Vertreter an der Ausgestaltung europäischer Richtlinien mitwirkt, die als Regulierung im Finanzmarkt wirkmächtig werden (vgl. *Handke* 2010).

Deutlich wird dies aktuell im Versicherungssektor, den die EU mithilfe der sogenannten Solvency II-Richtlinie zu regulieren bestrebt ist. An der Konstruktion dieser Richtlinie, deren Inkrafttreten für 2012 geplant ist, wirkt die BaFin seit einigen Jahren im Rahmen des sogenannten Lamfalussy-Verfahrens mit (vgl. *Quaglia* 2007). Auf der dritten Ebene dieses speziellen Komitologieverfahrens ist die BaFin Mitglied in den drei beratenden Ausschüssen für Banken (Committee of European Banking Supervisors, CEBS), Wertpapiere (Committee of European Securities Regulators, CESR) und Versicherungen (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, CEIOPS). Der für Versicherungen zuständige Ausschuss CEIOPS stellt dabei ein Netzwerk von Aufsichtsbehörden dar, das mit Einbindung der Versicherungswirtschaft Vorschläge für die Etablierung von Solvabilitätsvorschriften ausarbeitet, die von höheren Ebenen des EU-Entscheidungsprozesses kaum mehr verändert werden (vgl. *Coen/Thatcher* 2006; *Handke* 2010). Die Solvency II-Richtlinie, die im Wesentlichen Quoten für Mindestkapitalrücklagen von Versicherungen vorschreibt, orientiert sich in ihrer Konstruktion am Vorbild des Bankensektors. Bereits mit der internationalen Bankenregulierung durch das sogenannte Basel II-Abkommen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht sind jedoch gewisse Schwierigkeiten hinsichtlich der Schaffung und Implementierung von Eigenkapitalvorschriften verbunden. Während die eigentliche Regelkonstruktion als gut gelungen angesehen wird, besteht bei der Durchführung der Aufsicht das Problem, dass Banken große Spielräume in der Erstellung individueller Risikoberechnungen nutzen können (Bankenarbitrage) und Aufsichtsbehörden wie die BaFin aufgrund von Informationsasymmetrien nicht ausreichend zu deren Überprüfung in der Lage sind (vgl. *Hartmann-Wendels* u.a. 2009, S. 7). Darüber hinaus zielt Basel II auf die Stabilisierung des globalen Bankensystems in seiner Gesamtheit ab, reguliert allerdings nur die „Bank als Organisation“ (*Kussin* 2009, S. 19). Dieses Auseinanderdriften von Regulierungsanspruch und Regulierungswirkung identifizieren *Brunnermeier* u.a. (2009) als wesentlichen Konstruktionsfehler internationaler Finanzregulierung, der zusätzlich dadurch verschärft wird, dass Implementierung und Überwachung von Vorschriften rein national stattfinden.

Nicht nur Basel II und Solvency II, sondern die Mehrzahl aller international geltenen Finanzmarktvorschriften müssen durch nationale Institutionen ebenso durchgesetzt werden wie rein national gültige Regeln. Das Beispiel der deutschen BaFin, die sowohl an der Entwicklung von Vorschriften mitwirkt, als auch für deren Überwachung zuständig ist, verdeutlicht daher, dass Finanzmarktregulierung und Finanzmarktaufsicht nach wie vor mit einem nationalen Bezug untersucht werden müssen. Während die Regulierung zwar bereits zu einem Großteil auf supra- oder internationaler Ebene verortet ist, liegt die Durchführung der Aufsicht noch immer ausschließlich im nationalstaatlichen Kompetenzbereich (vgl. *Denters* 2009). Damit ist zunächst eine Begründung dafür geliefert, dass die Analyse nationaler Regulierung im Finanzsektor sinnvoll ist, auch um zu klären, welche Vorstellung nationale Akteure von dieser besitzen. Im nächsten Schritt ist allerdings eine weitergehende Betrachtung der Rezeption des Regulierungsbegriffs in Deutschland notwendig, die über die dichotome Gegenüberstellung der traditionellen Aufsichtskonzeption hinausgeht.

3. Regulierung in Deutschland

Nicht nur im besonderen Fall der Finanzmärkte, sondern auch in anderen Politikfeldern und in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen verfolgt die Verwendung des Regulierungsbegriffs sehr unterschiedliche Richtungen, ohne dass dabei eine „feste Begriffsfassung“ vorhanden wäre (Müller-Graff 2009, S. 204). Für die Betrachtung zahlreicher Regulierungsmaterien sind oft einfache politikwissenschaftliche und ökonomische Definitionen, die nach jeder „staatlichen Einflussnahme auf gesellschaftliche Prozesse [bzw.] Marktprozesse“ fragen, ausreichend (Fehling 2007, S. 172). Hilfreicher ist jedoch in vielen Fällen eine feinere politikwissenschaftliche Perspektive, die „Regulierungsfragen vor dem Hintergrund der Erreichung beabsichtigter Steuerungswirkungen“ untersucht und dabei bestimmte Akteursinteressen einbezieht (Kette 2008, S. 31). Auf die Akteure eines Politikfeldes hebt auch eine frühe Arbeit von Meier (1985, S. 7) ab, der in seiner grundlegenden Studie über Regulierung in den USA als zentrales Kriterium die Verhaltensänderung von Akteuren ansieht und im Hinblick auf die Ausgestaltung von Regeln zu der übergeordneten Leitfrage für eine politikwissenschaftliche Analyse gelangt: „who benefits from regulation?“. Politikwissenschaftliche Fragestellungen, die unter Berücksichtigung von Akteurskonstellationen auf die Entstehung von Regulierung blicken und deren Implementation untersuchen, sind für eine Erklärung der Bedeutung des Regulierungskonzepts im Finanzmarkt jedoch nur bedingt anwendbar. Sie umfassen Regulierung im weiteren Sinne, das heißt staatliche Eingriffe, die auf jedermann abzielen können. Im Bereich der Finanzmarktregulierung handelt es sich jedoch um eine „Regulierung im engen Sinne“, die ausschließlich die Verfügungsmöglichkeiten von privaten Unternehmen betrifft (Osetrova 2007, S. 10).

Neben der Unterscheidung von Regulierung im engeren oder im weiteren Sinne, konzentrieren sich wissenschaftliche Analysen vor allem auf die verschiedenartige regulatorische Wirkung hinsichtlich Marktstrukturen oder natürlichen bzw. gesellschaftlichen Gefährdungsmomenten. Sowohl die Beeinflussung von Wettbewerb, als auch die Gefahrenabwehr werden dabei von zwei regulatorischen Grundtypen, der *Marktregulierung* und der *Risikoregulierung*, eingeschlossen (vgl. Döhler 2006). Risikoregulierung deckt im Bereich der Lebensmittelsicherheit oder im Betrieb von Kernkraftwerken die Aufgaben der klassischen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge ab; Marktregulierung hingegen schafft oder korrigiert Märkte für bestimmte Güter und Dienstleistungen im Rahmen einer Wettbewerbsordnung (vgl. Frach 2001, S. 23). Gerade die *marktschaffende* Regulierung, die im Zusammenhang mit Privatisierung und Liberalisierung breite Anwendung fand, beinhaltet weitgehende gestalterische Elemente zur Herstellung funktionierender Wettbewerbs mit vormalig nicht marktgängigen oder monopolistisch angebotenen Gütern. Sie stellt an den Staat jedoch zugleich auch den Anspruch einer Gewährleistungsverantwortung, die jenseits herkömmlicher Ordnungspolitik liegt (vgl. Möllers 2008, S. 83).

Im Fokus sozialwissenschaftlicher Untersuchungen über Marktregulierung stehen vorwiegend Märkte mit Netzstrukturen, wie Telekommunikation, Strom, Gas oder Schienenverkehr (vgl. z.B. König/Benz 1997, Knieps 2003). Auch der Bereich der Finanzmärkte wird im Hinblick auf Herausforderungen und Strategien der Marktregulierung zunehmend in den Blick gerückt. Dabei werden vor allem die Geschäftsfelder von Banken und der Wertpapierhandel aus nationaler und internationaler Perspektive untersucht (vgl. z.B. Burghof 1997, Busch 2003, Czada et. al. 2003, Lütz 2004, Gerhardt 2005, Quaglia 2007, Wymeersch 2007, Kette 2008). Arbeiten zur Regulierung von Versicherungen, von denen sich ein Großteil zudem auf den Versicherungsmarkt der USA bezieht, finden sich

dagegen nur in geringerem Umfang (vgl. z.B. *Meier* 1988, *Klein* 1995, *Perlet/Gründl* 2005, *Quaglia* 2009).

Nicht nur die nationale bzw. internationale Perspektive oder die spezifischen Perspektiven auf verschiedene Finanzsektoren unterscheiden sich, sondern auch die Herangehensweisen einzelner Wissenschaftsdisziplinen. Eine große Anzahl aktueller Veröffentlichungen, die unmittelbar vor und nach der Finanzkrise erschienen sind, nähert sich der Finanzmarktregulierung aus betriebswirtschaftlicher oder juristischer Sicht und analysiert die Wirkung technischer Details der Regulierungsregime wie Basel II und Solvency II (vgl. z.B. *Beringer* 2007, *Wymeersch* 2007, *Graf* 2008, *Wieland* 2010). Hierbei werden kaum politikwissenschaftliche Fragen aufgeworfen oder die Rolle der beteiligten Akteure problematisiert. Auch finden sich keine Veröffentlichungen, die sich speziell dem Phänomen der Regulierung widmen und klären, was unter diesem Begriff zu verstehen ist, welcher seit der Finanzmarktkrise in aller Munde ist. Selbst aktuelle Studien nehmen den Regulierungsbegriff als selbstverständlich hin und verzichten auf eine Definition (vgl. z.B. *Helleiner et. al* 2010).

An dieser Stelle soll die Begriffspräzisierung für das deutsche Verständnis von Regulierung, die über die reine Abgrenzung von dem Begriff der Aufsicht hinausgeht, zunächst auf einer rechtswissenschaftlichen Basis erfolgen. Aufgrund der sehr technischen Ausrichtung von Finanzmarktregeln ist daher die von *Fehling* (2007, S. 172) vorgeschlagene Sichtweise, die Regulierung als „Wirtschafts- und Wettbewerbsaufsicht mit zusätzlichem, über die ordnungsrechtliche Gefahrenabwehr hinausreichendem Gestaltungsauftrag“ begreift, eine hilfreiche Grundlage. Definiert man für Regulierung als neue und zentrale Dimension einen marktschaffenden oder *marktgestaltenden* Anspruch, dann lässt sich gegenwärtig für den deutschen Finanzsektor allerdings nur in einem sehr beschränkten Umfang von *nationaler* Regulierung sprechen, da gestalterische Elemente vorwiegend auf europäischer oder internationaler Ebene angesiedelt sind (vgl. BMF Presstext 2010).

Den Markt betreffende, bestehende Regulierungselemente finden sich in Vorschriften zum „Marktzugang“, zur „Marktnutzung“ und zum „Marktaustritt“ noch immer auch auf nationaler Ebene (vgl. *Osetrova* 2007, S. 11). Diese Elemente sind jedoch seit längerer Zeit existent und erfahren nun durch supra- und internationale Einflüsse eine Umgestaltung oder Anpassung. Weder die deutsche Bundesregierung noch die BaFin agieren dabei in der finanzmarktrelevanten Regelsetzung rein national. Insofern bleibt in Deutschland zwar noch immer ein nationaler Regulierungsanspruch bestehen, welcher aber supranational vertreten und realisiert wird, wie die Beispiele der Credit Requirements Directive (CRD) oder der Finanzmarkttrichtlinie MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) zeigen.

Trotz der starken Fokussierung auf den Marktaspekt, der sich bereits aufgrund des Begriffs der Finanzmarktregulierung aufdrängt, ist eine reine marktregulatorische Perspektive keineswegs ausreichend, um alle Facetten der Regulierungsmaterie abzudecken. Bei der Auseinandersetzung mit Finanzmarktvorschriften zeigt sich, dass es sich bei der Finanzmarktregulierung – ob national oder europäisch – nicht in erster Linie um *Marktregulierung* handelt. Vielmehr werden über die Verbraucherschutzziele auch Elemente der *Risikoregulierung* transportiert, die der Schadensbegrenzung dienen. Die Hervorhebung des Kundenschutzes bei MiFID oder CRD machen dies ebenso deutlich, wie die grundlegende Bestrebung, mit Solvency II die Zahlungsfähigkeit von Versicherungen zu garantieren und damit individuelle Kundenrisiken von Versicherten zu minimieren. Der BaFin stehen für die Wahrnehmung dieser Aufgaben dabei nicht nur Informationsrechte gegenüber Finanzinstituten zur Verfügung, sondern auch direkte Zugriffsrechte, die bis zur Schließung eines Un-

ternehmens reichen können (§ 35 KWG; § 87 VAG). Darüber hinaus zeigt sich in zwei weiteren Beispielen, dass Elemente der Risikoregulierung auch in der Finanzmarktregulierung enthalten sind. Einerseits in der Vorstellung des Risikomanagements, das davon ausgeht, dass unternehmerische Risiken von Banken und Versicherungen mittels mathematischer Kalkulationen berechenbar sind und diesen zum Beispiel durch Eigenkapitalvorschriften entgegengewirkt werden kann (vgl. Lütz 1998; BaFin 2009). Andererseits in der Risikokommunikation, die neben der Risikobewertung von einzelnen Instituten vor allem die Verbraucherinformation vor dem Hintergrund des Leitbilds des mündigen Verbrauchers umfasst (vgl. BaFin 2009; Massenbergs 2009). Die Finanzmarktregulierung beinhaltet damit neben Aspekten der Marktregulierung Kernelemente der Risikoregulierung.

Nicht nur die Zuordnung der Finanzmarktregulierung zu Markt- und Risikoregulierung ist für das Verständnis des Themenfeldes nötig, sondern auch die Berücksichtigung normativer Aspekte, die sich hinter dem Schlagwort *better regulation* verbergen. Der Begriff *better regulation* findet sich immer häufiger in wissenschaftlichen Aufsätzen oder politischen Verlautbarungen und muss daher auch im Bezug auf den Finanzsektor eine Würdigung erfahren (vgl. z.B. Wegrich 2009; McCreevy 2009). In Deutschland und anderen Staaten der EU hielt die Vorstellung einer *besseren Regulierung* mit dem Leitbild des schlanken Staates innerhalb der New Public Management Konzeption Einzug und wurde schnell von Politik und Verwaltung verinnerlicht (Radaelli/Meuwese 2009). In der Tat finden sich Elemente von *better regulation* auch im Finanzsektor, so zum Beispiel die frühzeitige Konsultation von Regelungsunterworfenen im Prozess der Entscheidungsfindung bei Solvency II, oder die Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen bei der Konstruktion von Regelsystemen (vgl. Radaelli/Meuwese 2009).² Die Vorstellung, dass *better regulation* ein Teil der Finanzmarktregulierung sein sollte, wie dies an einigen Stellen eingefordert wird (vgl. z.B. McCreevy 2009), bringt indes keinen nennenswerten Erkenntniszugewinn für die Analyse der deutschen Finanzmarktregulierung, da mit *better regulation* letztlich nur eine Facette der traditionellen Finanzaufsicht umschrieben wird. *Better regulation* im Sinne von „weniger Regulierung“ ist für den Finanzmarkt darüber hinaus nicht vorgesehen (vgl. Wegrich 2009). Vielmehr findet eine Abkehr von der regulierten Selbstregulierung statt und die Forderung nach mehr Regulierung wird von beinahe allen Akteuren artikuliert (vgl. Wieland 2010).

Die Zunahme von Vorschriften, die sich infolge der Finanzmarktkrise abzeichnet, lässt bei den Regelunterworfenen einen gewissen Abwehrreflex erwarten. Gleich welcher spezielle Regulierungstyp – ob Markt- oder Risikoregulierung – vorliegt, Vorschriften werden von Unternehmen zunächst als Kostenfaktor und Einschränkung der unternehmerischen Freiheit wahrgenommen (vgl. Gischer u.a. 2005). Nach dieser Vorstellung haben Unternehmen ein Interesse an geringer Regulierung und wählen ihre Geschäftsstandorte nach entsprechenden Kostenüberlegungen aus. Diese Beobachtung ist für die Mehrzahl aller Wirtschaftszweige in der Tat zutreffend, nicht jedoch für die Finanzbranche im Allgemeinen (vgl. Schraven 2009). Hier besteht vielmehr ein Interesse an Regulierung, genauer an internationaler Regulierung und Harmonisierung. Aus Sicht von international tätigen Finanzunternehmen führen einheitliche Regeln zu Planungssicherheit und sinkenden Kosten, da nicht in jedem Land unterschiedliche Vorgaben beachtet werden müssen (vgl. Osetrova 2007; Rodrik 2010). Darüber hinaus stellen internationale Regulierungsstandards häufig einen kleinsten gemeinsamen Nenner dar, der Unternehmen weit weniger einschränkt als spezifische, nationale Regeln (vgl. Rodríguez 2003). Widerstand gegen Regulierung regt sich allerdings dann, wenn Vorschriften stark verschärft werden und die Kosten der Regelbefol-

gung den Nutzen einheitlicher Rahmenbedingungen (level playing field) übersteigen (vgl. *Jenkins* 2010). Bei dieser Kosten-Nutzen-Überlegung spielt jedoch nicht mehr allein die Regulierung im Sinne der Regelsetzung eine Rolle, sondern vor allem die Implementierung dieser Vorgaben und die damit verbundene nationale Aufsicht. Hier fallen tatsächliche, individuelle Kosten für die Realisierung von gemeinwohlorientierten Maßnahmen an. Mit dem Ziel der Stabilisierung des globalen Finanzsystems bzw. der Vermeidung systemischer Risiken sind Finanzmarktregulierung und -aufsicht auf ein öffentliches Gut gerichtet, von dem alle Marktakteure profitieren, dafür in der Regel aber nicht zu zahlen bereit sind (vgl. *Lo* 2009). Aus diesem Grund besteht zwar Akzeptanz für internationale oder europäische Regulierung, nicht aber für eine Verschärfung der Aufsicht (vgl. FAZ.NET 2009). Diese ist allerdings nötig, um dem Problem des Trittbrettfahrens, das heißt des Nutzengewinns durch die Regelbefolgung durch andere bei gleichzeitiger eigener Regelmissachtung, zu begegnen und damit die intendierte Wirkung von Vorschriften zu erzielen. Am Beispiel des deutschen Finanzmarktes soll im folgenden Abschnitt gezeigt werden, wie das Zusammenspiel von Regulierung und Aufsicht im Rahmen nationaler Möglichkeiten gestaltet wird, um dabei zu verdeutlichen, welche nationalen Kontrollelemente dem europäischen Verständnis von Regulierung entsprechen.

4. Staatliche Einflussnahme im deutschen Finanzmarkt

Der deutsche Finanzsektor unterliegt seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts staatlicher Kontrolle, wobei diese zunächst vorwiegend auf Selbstregulierung durch Branchenverbände setzte und sich auf die Etablierung eines Ordnungsrahmens beschränkte (vgl. *Benbenroth* u.a. 2009). Die staatliche Aufsicht war dabei bis in die 1990er Jahre ein akzeptiertes Instrument zur Gewährleistung des Verbraucher- und Bürgerschutzes, das „nicht als staatliche Bevormundung des privaten Wirtschaftens“ begriffen wurde, sondern das als Element der „Sozialstaatlichkeit“ auch bei Banken und Versicherungen Akzeptanz fand (*Osetrova* 2007, S. 25). Mit der zunehmenden Vernetzung und Globalisierung wurde jedoch eine andere Form der Einflussnahme nötig, die über den begrenzten Rahmen nationaler Kontrolle von Finanzgeschäften hinausging. Insbesondere die Europäische Union drängte dabei nicht nur auf eine veränderte, supranationale Regelsetzung, sondern in erster Linie auf nationale Deregulierung. Diese war im Fall der deutschen Versicherungswirtschaft, die traditionell einen guten Kontakt zu ihrer Aufsichtsbehörde pflegte, jedoch wenig erwünscht (vgl. *Osetrova* 2007). Trotz der anfänglichen Unzufriedenheit der Versicherer entwickelte sich die Versicherungsregulierung aufgrund politisch gesteuerter Prozessen jenseits der nationalen Grenzen und führte in jüngster Vergangenheit zu der europäischen Solvabilitätsrichtlinie Solvency II. Ihren Niederschlag in der deutschen Aufsichtspraxis findet diese Richtlinie bereits vor ihrem Inkrafttreten mit den sogenannten „Aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen an das Risikomanagement“ (MaRisk VA). Mit der Europäisierung der Regelsetzung, die durch politische Vorgaben vorangetrieben wurde, hat sich einerseits das enge – vielleicht allzu enge – Verhältnis zwischen deutschen Aufsichtsbehörden und deutschen Finanzunternehmen gelockert, andererseits hat sich der Begriff der Regulierung immer stärker durchgesetzt und sich gegenüber dem traditionellen Aufsichtskonzept etabliert. Als Problem für die aktuelle Untersuchung der Finanzmarktregulierung erweist sich jedoch, dass „sich aus der Betrachtung dieser politischen Prozesse [, die zu der beschriebenen Europäisierung führten,] nicht beantworten

[lässt], wie sich die Regulierung wissenschaftlich erklären lässt“ (*Osetrova* 2007, S. 37). Während die Verlagerung von Regulierungskompetenzen am Anfang dieser Entwicklung noch aus politischen Entscheidungen resultierte, ist die Fortentwicklung der europäischen Regulierung dem politischen Wettbewerb weitgehend entzogen. Diese findet verstärkt im Rahmen des Lamfalussy-Verfahrens durch die Zusammenarbeit nationaler Aufsichtsbehörden statt, die in den Ebene-3-Ausschüssen CEBS, CESR und CEIOPS ein Netzwerk von Experten bilden, das Entscheidungsprozesse wirksam vorstrukturiert (vgl. *de Visser* u.a. 2008). Ein Bestandteil dieses Netzwerkes ist auch die BaFin, die neben ihrer Funktion als deutsche Aufsichtsbehörde zusätzlich die Rolle eines Regulierers im oben herausgearbeiteten Sinne erfüllt. Findet die Regelschaffung auf „europäischer oder globaler Ebene [statt, wirkt] sie nicht zuletzt als Interessenvertreter der nationalen Marktakteure in Regulierungsangelegenheiten mit“ (*Lütz* 2002, S. 153). Die BaFin als Teil der Exekutive, die nur noch mit einem Teil ihrer Tätigkeit in der politischen Arena agiert, stellt damit ein entscheidendes Bindeglied zwischen europäischer und nationaler Ebene dar und ist für die Betrachtung der deutschen Finanzmarktregulierung zentral.

Das für den deutschen Finanzmarkt geltende Regelsystem ohne die Berücksichtigung sektoraler Besonderheiten zu betrachten, ist aufgrund der unterschiedlichen Geschäftsmodelle und Entwicklungstradition von Banken und Versicherungen nicht unproblematisch. Dennoch soll an dieser Stelle keine Differenzierung der Geschäftsbereiche vorgenommen, sondern der Blick ausschließlich auf die Gemeinsamkeiten ihrer Regulierung gerichtet werden. Eine dieser Gemeinsamkeiten besteht darin, dass auf dem deutschen Finanzmarkt nicht von einer marktschaffenden Regulierung gesprochen werden kann, wie sie sich im Bereich der netzgebundenen Wirtschaft findet, da bereits „ein grundsätzlich funktionsfähiger Markt mit hinreichendem Leistungsangebot“ bestand (*Fehling* 2007, S. 174). Damit wird allerdings deutlich, dass der regulatorische Gestaltungsanspruch der weiter oben herangezogenen juristischen Definition von Regulierung für den Finanzsektor nicht zutrifft. Vielmehr bleibt die Finanzmarktregulierung weitgehend den Zielen Verbraucherschutz und Systemstabilität verhaftet, ohne dadurch notwendigerweise die Herstellung von Wettbewerb zu fördern (vgl. *Rodríguez* 2003; *Fehling* 2007; European Union Committee of the House of Lords 2009). Die grundsätzliche europäische Bestrebung nach Marktöffnung und dem Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen darf dabei dennoch nicht übersehen werden, denn die Binnenmarktpolitik der EU hat in weiten Bereichen eine marktschaffende Wirkung entfaltet und zur Abnahme nationalstaatlicher Einzelregelungen geführt. Allerdings stellen Marktschaffung und Regelabbau derzeit keine zentralen Elemente europäischer oder deutscher Finanzmarktregulierung dar. Speziell für den deutschen Finanzmarkt konstatiert *Frach* (vgl. 2007, S. 22) vielmehr, dass die Liberalisierung durch die EU nicht zu einem Rückzug des Staates geführt hat, sondern zu einer Zunahme an staatlicher Regelsetzung. Das übergeordnete Regulierungsziel bleibt dabei die Verhinderung von Marktversagen, ohne im Hinblick auf die Zielverwirklichung einen Unterschied zwischen Regelschaffung und Regeldurchsetzung zu machen. Es steht damit allein die Frage im Mittelpunkt, wie staatliche Einflussnahme Kunden und Anleger schützen und Systemstabilität herstellen kann, ohne in eine „Regulierungsspirale“ zu geraten, in der Regulierer der Marktentwicklung hinterher hinken oder in der Regelsetzung von Marktteilnehmern vereinnahmt werden (*Frach* 2007, S. 23). Um dies sicherzustellen, mussten sich auch die deutsche Finanzmarktregulierung und -aufsicht weiterentwickeln und den Markterfordernissen anpassen.

Zu diesen Anpassungen zählte 2002 auch die Errichtung der BaFin als Allfinanzaufsichtsbehörde, die für Banken, Versicherungen und Wertpapierhandel zuständig ist. Die

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht entstand durch die Zusammenlegung der Bundesaufsichtsämter für Kreditwesen (BAKred), Versicherungswesen (BAV) und Wertpapierhandel (BAWe) und übernahm damit alle Aufsichtsfunktionen ihrer Vorgängerbehörden. Mit ihrem Status als Anstalt des öffentlichen Rechts hat die Behörde zwar die Möglichkeit in eigener Verantwortung zu agieren, sie untersteht aber dennoch der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und ist an Weisungen gebunden (§ 2 FinDAG). Zwar werden der BaFin weite Handlungsspielräume und ein großer Kompetenzbereich zugebilligt, aber dennoch kann die Bundesregierung die Organisation der Aufsicht nach eigenen Überlegungen umgestalten. Je nach politischer Ausrichtung können der Behörde dabei mehr oder weniger viele Zuständigkeiten überlassen werden. Entsprechende politische Entscheidungen folgen dabei der Strategie der „grabbing hand“, das heißt der Umgestaltung zugunsten einer bestimmten Klientel, oder der Strategie der „helping hand“, die eine Allgemeinwohlförderung im Blick hat (*Pellegrina/ Masciandaro* 2008, S. 292). Die klientelorientierte Politik strebt nach dieser Typisierung eine aufsichtliche Kompetenzverteilung auf verschiedenen Behörden an, um Machtkonzentrationen zu verhindern, während die „helping hand“-Politik eine Konzentration von Aufsichtskompetenzen präferiert.

Die klientelistische „grabbing hand“-Stoßrichtung manifestiert sich seit 2009 unter anderem darin, dass die Bundesregierung aus Union und FDP in ihrem Koalitionsvertrag die Verlagerung der Bankenaufsicht von der BaFin zur Bundesbank beschlossen hat (Koalitionsvertrag 2009, S. 54). Diese Konzentration der Aufsichtskompetenzen bei der Bundesbank ist nicht aufgrund eines Versagens der BaFin erklärbar, sondern ausschließlich aufgrund politischer Motive. Die BaFin hatte sich durch ihren besonderen Status als allein zuständige Fachbehörde für Finanzmarktregulierung stark von der faktischen Kontrolle durch das BMF emanzipiert. Die Finanzkrise wurde daher von Seiten des BMF als günstige Gelegenheit (window of opportunity) genutzt, um den Kontrollverlust über die Behörde zu korrigieren und ministerielle Zugriffsrechte zu stärken (vgl. *Handke* 2010). Dieser Schritt wird seitens der Bundesregierung als Element einer umfassenden Reaktion auf die Finanzkrise erachtet, die nicht nur eine Verbesserung internationaler Regulierung beinhaltet, sondern für die Wirksamkeit dieser Regulierung auch eine „effektive Aufsicht“ braucht (Koalitionsvertrag 2009, S. 54). Eine Begründung für die intendierte Effektivitätssteigerung durch die Zusammenführung der Bankenaufsicht bei der Bundesbank findet sich dabei an keiner Stelle. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen BaFin und Bundesbank ist daher nur durch das „grabbing hand“-Paradigma zu erklären. Die weitere, grundlegende Linie der Reformvorschläge zur Finanzmarktregulierung soll im folgenden Abschnitt kurz skizziert werden.

5. Reformen der Finanzmarktregulierung nach der Krise

Nicht nur in Deutschland ist durch die Finanzkrise der Eindruck entstanden, Regulierung und Aufsicht hätten unzureichend funktioniert. Nationale Aufsichtsbehörden waren im Vorfeld der Krise nicht in der Lage, frühzeitig einzugreifen, da ihnen entweder die rechtlichen Grundlagen fehlten oder aber schlicht das Verständnis für komplexe Finanzprodukte, die sie zu prüfen hatten (vgl. *Denters* 2009). So, wie nach Finanzmarktkrisen immer wieder die „Forderung nach stärkerer Lenkung der Märkte“ betont wird, wird auch in der aktuellen politischen Debatte der Ruf nach einer verbesserten Finanzmarktregulierung

laut (Gischer u.a. 2005, S. 107). Unterscheiden lassen sich dabei zwei Stoßrichtungen. Auf der einen Seite die akute „Krisenbewältigung“ mithilfe von Staatsgarantien und Finanzmarktstabilisierungsgesetzen, auf der anderen Seite die zukünftige „Krisenvermeidung [mit] dauerhaften Regulativa“ (Müller-Graff 2009, S. 203).

Bei allen Ankündigungen bleibt jedoch unklar, ob eine Veränderung der Regulierung im o.g. Sinne, das heißt eine Veränderung der allgemeinen Spielregeln gemeint ist oder lediglich ein institutioneller Umbau der Aufsicht. Regulierung erfüllt in der Debatte um die Finanzkrise dadurch häufig die Funktion eines verbalen Platzhalters, der zunächst keine konkreten Konsequenzen nach sich zieht, sondern nur politische Handlungsabsicht und -fähigkeit suggerieren soll. Betrachtet man detailliertere Ausführungen zu Reformvorhaben im Bereich der Finanzmarktregulierung, dann verbergen sich dahinter überwiegend Vorschläge für schärfere Regeln und größere Einschränkungen für Finanzinstitute und deren Geschäfte. Damit wird in erster Linie der Zwangscharakter von Regulierung in den Vordergrund gerückt, während weichere Anreizelemente, die ebenfalls Teil einer verhaltensändernden Regulierung sein können, in den Hintergrund gedrängt werden (vgl. Meier 1985). Ohnehin zeigt sich, dass als Reaktion auf die Krise bislang weniger der Weg einer verstärkten Regulierung beschritten wurde, sondern lediglich die Veränderung der nationalen Aufsicht. Ein wesentlicher Grund für die geringen Reformfolge im Regulierungsbereich sind Bestrebungen, Regeln europäisch oder international, wie auf EU-Gipfeltreffen, dem G20-Gipfel von Pittsburgh oder dem Weltwirtschaftsforum in Davos, aufzustellen. Ebenso wie in anderen Politikfeldern ist diese supra und -internationale Regelsetzung jedoch überaus schwierig und von der Kompromissbereitschaft der mit heterogenen Interessen ausgestatteten Akteure abhängig. Einfacher zu realisieren ist dagegen die Verschärfung der Aufsicht, weil diese allein auf nationaler Ebene stattfindet wo sich politischer Änderungswille demonstrieren und die Handlungsfähigkeit einer nationalen Regierung beweisen lässt. Dieser Logik folgt auch der geplante Umbau der deutschen Finanzmarktaufsicht, bei der die BaFin Kompetenzen an die Bundesbank abgeben soll.

Hinsichtlich der deutschen Diskussion über eine Verbesserung der Finanzmarktregulierung lassen sich daher zwei Entwicklungen beschreiben. Erstens wird von der Bundesregierung keine Änderung wirksamer Regulierungselemente wie Eigenkapitalvorschriften oder Risikoberechnungsmodellen angestrebt, sondern vornehmlich eine Re-Organisation der behördlichen Aufsichtskompetenzen, die den Bereich der faktischen Regelüberwachung, also der Aufsicht betrifft. Zweitens wird von politischen Akteuren der Begriff der Finanzmarktregulierung ohne weitere Konkretisierung verwendet, wodurch unklar bleibt, ob tatsächlich bestehende Regulierungsregime überarbeitet werden sollen oder ob bereits die Begrenzung von Bonuszahlungen für Manager als ausreichende Regulierung betrachtet wird (vgl. Handelsblatt 2009). Eine klare Einordnung regulatorischer Absichten als Marktregulierung, Risikoregulierung oder *better regulation* ist damit kaum möglich. Die Reformdebatte verharrt insgesamt auf einer Ankündigungsebene, die Regulierung lediglich als die Bemühung um wie auch immer geartete Verhaltensänderungen erscheinen lässt (vgl. dazu Meier 1985).

6. Schlussbetrachtung

Die problematische Verwendung des Regulierungsbegriffs zeigt sich in verschiedenen Politikfeldern ebenso wie in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen. Die Schwierigkei-

ten, die sich mit dem Begriff der *Finanzmarktregulierung* ergeben sind derzeit allerdings am bedeutsamsten, da die Finanzmarktkrise zu seiner Omnipräsenz in Politik, Medien und Wissenschaft geführt hat. Trotz der Hochkonjunktur der Begriffsverwendung bleibt eine erstaunliche Unschärfe bestehen, die dazu führt, dass unter Finanzmarktregulierung jede Maßnahme verstanden werden kann, die in irgendeiner Form auf Finanzmärkte, Finanzunternehmen oder andere Finanzmarktakteure gerichtet ist. Diese begriffliche Offenheit ist von Politikern solange erwünscht, wie noch nicht klar ist, welche Maßnahmen tatsächlich gegen Verwerfungen und Krisen auf dem Finanzmarkt ergriffen werden sollen. Sobald jedoch konkrete Problemlösungen erarbeitet werden müssen, ist es nötig, dass sich wissenschaftliche Berater, politische Akteure und Finanzmarktakteure einig sind, was sie unter Regulierung verstehen, um nicht in einem konzeptionellen Chaos zu enden.

Ziel dieses Beitrages war es daher, den Blick für terminologische Unterschiede zu schärfen und den Wert des Regulierungsbegriffs als Realkategorie vor dem Hintergrund aktueller Reformvorschläge für den Finanzsektor einzuschätzen. Die Hervorhebung der Gier von Managern als Auslöser der Finanzmarktkrise – wie auch die Polemik Niskanens in der Einleitung zu diesem Aufsatz demonstriert – hat die Regulierungsdiskussion in eine Richtung gelenkt, die sich auf Maßnahmen zur Behebung jenes Aspektes kapriziert. In der Folge werden Begrenzungen von Banker-Boni und die Kontrolle der Aktivitäten von Hedge-Fonds bereits als Kernelemente moderner Finanzmarktregulierung verstanden.

Im bisherigen Gebrauch des Regulierungsbegriffs für den Finanzmarkt hatte sich dagegen herauskristallisiert, dass die traditionelle deutsche Aufsichtsvorstellung aufgegliedert wurde und unter Regulierung faktisch derjenige Bereich gefasst wurde, der präventive Standardsetzung und Marktzugangsbeschränkungen beinhaltet. Der Residualkategorie Aufsicht verblieben damit die Überwachung der Regeleinhaltung und der tatsächliche, hoheitliche Eingriff in den Geschäftsbetrieb von Finanzinstituten. Mit dieser Unterscheidung, die sich dem angelsächsischen Verständnis von *regulation* und *supervision* annäherte, ist bei der staatlichen Einflussnahme auf Finanzinstitute zwar nichts Neues hinzugekommen, es ist aber zumindest nachvollziehbar, ob von Regelschaffung oder Regeldurchsetzung die Rede ist und in welchem dieser Bereiche Schwächen und Änderungserfordernisse ausgemacht werden. In der praktischen Auseinandersetzung mit Finanzmarktregulierung ist diese Differenzierung jedoch weitgehend verschwunden, da Regulierung und Aufsicht zunehmend synonym verwendet werden.

Anmerkungen

- 1 Zu den wichtigsten gesetzlichen Regelungen auf nationaler Ebene zählen in Deutschland das Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMSStG), das Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandvergütung (VorstAG), das Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht (FMVStärkG) und Änderungen des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG).
- 2 In der Entstehungsphase von Solvency II wurden bereits vier Untersuchungen zu den quantitativen Auswirkungen (Quantitative Impact Study; QIS) der Richtlinie durchgeführt. Dabei wurde den Versicherungsunternehmen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Möglichkeit gegeben, Kostenbelastungen und andere zu erwartende Probleme im Zusammenhang mit den geplanten Vorschriften an CEIOPS zu übermitteln und somit Veränderungen in der Richtlinienkonstruktion zu erwirken. Mit QIS 5 findet eine fünfte Studie im Herbst 2010 statt.

Literatur

- BaFin*, 2009: Jahresbericht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 2008, Bonn.
- Bebenroth, Ralf/Dietrich, Diemo/Vollmer, Uwe*, 2009: Bank regulation and supervision in bank-dominated financial systems: a comparison between Japan and Germany, in: *European Journal of Law and Economics*, 27(2), S. 177-209.
- Beringer, Markus*, 2007: Das Spartentrennungsprinzip der Lebensversicherung: Nach Umsetzung von Solvency II noch zeitgemäß?: Eine risikothoretische und empirische Analyse, Karlsruhe: Verl. Versicherungswirtschaft.
- BMF Presstext, 2010: Finanzmarktregulierung: die Politik handelt. Online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54180/DE/BMF__Startseite/Multimedia/20100211__alternativtext.html, Stand: 23.02.2010.
- Brunnermeier, Markus K. et al.*, 2009: The Fundamental Principles of Financial Regulation, in: *Geneva Reports on the World Economy*, 11.
- Bundestags-Drucksache 16/12383, 2009: Erneuerung der globalen Finanzmarktregulierung.
- Burghof, Rudolph*, 1996: Bankenaufsicht: Theorie und Praxis der Regulierung, Wiesbaden: Gabler.
- Busch, Andreas*, 2003: Staat und Globalisierung. Das Politikfeld Bankenregulierung im internationalen Vergleich, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Coen, David/Thatcher, Mark*, 2006: After delegation: Regulatory Agencies and Network Governance. Paper presented at NewGov annual conference, European University Institute, Florence.
- Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mete, Stefan*, 2003: Regulative Politik. Zählungen von Markt und Technik, Opladen: Leske + Budrich.
- De Visscher, Christian/Maiscoq, Olivier/Varone, Frédéric*, 2008: The Lamfalussy Reform in the EU Securities Market: Fiduciary Relationships, Policy Effectiveness and Balance of Power, in: *Journal of Public Policy*, 28 (1), S. 19-47.
- Denters, Erik*, 2009: Regulation and supervision of the global financial system, in: *Amsterdam Law Forum*, 1(3), S. 63-82.
- Döhler, Marian*, 2006: Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), *Politik und Verwaltung. Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 37*. Wiesbaden: VS Verlag.
- European Union Committee of the House of Lords, 2009: The future of EU financial regulation and supervision.
- FAZ.NET, 2009: Finanzmarktregulierung: Versicherer kämpfen um Zinszahlungen Online verfügbar unter: <http://www.faz.net/s/Rub09A305833E12405A808EF01024D15375/Doc~E520BCCE29083495A8AF6DA561D01253A~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, Stand: 23.02.2010.
- Fehling, Michael*, 2007: Versicherungsaufsicht im Spiegel der verwaltungsrechtlichen Regulierungsdebatte, in: *Bergeest, Volker-Joachim/Winter, Gerrit* (Hrsg.): *Liber amicorum für Gerrit Winter*. Karlsruhe: Verl. Versicherungswirtschaft, S. 171-189.
- Fietz, Martina*, 2010: Finanzmarktregulierung wird nicht auf die lange Bank geschoben, in: *Cicero* 01/2010 Online verfügbar unter: http://www.cicero.de/1725.php?kol_id=11035, Stand 22.02.2010.
- Frach, Lotte*, 2007: Finanzaufsicht in Deutschland und Großbritannien, Wiesbaden: VS Verlag.
- Gerhardt, Sybille E.*, 2005: Basel II im Wettstreit internationaler Regulierungsinteressen: Auswirkungen auf Transmission und Wettbewerb, Wiesbaden: Dt. Univ.-Verlag.
- Gischer, Horst/Herz, Bernhard/Menkhoff, Lukas*, 2005: *Geld, Kredit und Banken*, Berlin/Heidelberg: Springer.
- Graf, Christian*, 2008: Solvency II wie die neuen Aufsichtsregeln die Versicherungswelt verändern, Marburg: Tectum.
- Handelsblatt, 2009: Koalition will hohe Manager-Boni verbieten, 16.02.2009.
- Handke, Stefan*, 2010: Yes, we can (control them)! – Regulatory Agencies: Trustees or Agents?, in: *Goettingen Journal of International Law*, 2(2010) 1, S. 111-134.
- Hartmann-Wendels, Thomas/Hellwig, Matin/Hüther, Michael/Jäger, Manfred*, 2009: Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise, IW-Gutachten im Auftrag des BMF.

- Helleiner, Eric/Pagliari, Stefano/Zimmermann, Hubert*, 2010: Global finance in crisis. Abingdon/Oxon: Routledge.
- Jenkins, Patrick*, 2010: Bank warnt Aufseher mit Extremszenario, in: Financial Times Deutschland, 18.02.2010.
- Kette, Sven*, 2008: Bankenregulierung als Cognitive Governance, Wiesbaden: VS Verlag.
- Klein, Robert W.*, 1995: Insurance regulation in transition, in: The Journal of Risk and Insurance, 62(3), S. 363-404.
- Knieps, Günter*, 2003: Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland, Heidelberg: Physica-Verlag.
- Knorr, Andreas*, 1999: Staatliche Bankenaufsicht – eine effiziente Institution?, in: ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft – 50. Stuttgart/New York, N.Y.: Fischer.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 2009: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.
- König, Klaus/Benz, Angelika*, 1997: Privatisierung und staatliche Regulierung, Baden-Baden: Nomos.
- Kussin, Matthias*, 2009: Organisation der Regulierung – Regulierung der Organisation, Wiesbaden: VS Verlag.
- Lastra, Rosa M.*, 2003: The Governance Structure for Financial Regulation and Supervision in Europe, Columbia Journal of European Law, 10(1), S. 49-68.
- Lo, Andrew W.*, 2009: Regulatory Reform in the Wake of the Financial Crisis of 2007-2008, in: Journal of Financial Economic Policy, 1, S. 4-43.
- Lütz, Susanne*, 2004: Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten: Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA, Frankfurt: Campus.
- Lütz, Susanne*, 2002: Der deutsche Finanzsektor im Zeichen von Europäisierung und Internationalisierung, in: *Schneider, Volker H.* (Hrsg.): Entgrenzte Märkte – grenzenlose Bürokratie?, Frankfurt: Campus.
- Lütz, Susanne*, 1998: Wenn Banken sich vergessen... Risikoregulierung im internationalen Mehr-Ebenen-System, Discussion-Paper 98/5, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln.
- Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2008: Ansätze zur Finanzmarktregulierung. Bericht zur Podiumsdiskussion des Managerkreises am 4. Dezember 2008.
- Massenberg, Hans-Joachim*, 2009: Information, Transparenz und Vertrauen – Grundlagen moderner Verbraucherpolitik, Bundesverband Deutscher Banken. Online verfügbar unter: <http://www.bankenverband.de/channel/101417/art/2863/index.html>, Stand: 24.02.2010.
- McCreavy, Charlie*, 2009: Looking beyond the Financial and Economic Crisis. Friends First Conference "Today's World of Financial Advisors", Speech/09/244 Online verfügbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/244&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, Stand 19.02.2010.
- Meier, Kenneth*, 1988: The political economy of regulation: The case of insurance, Albany: State Univ. of New York Press.
- Meier, Kenneth*, 1985: Regulation, New York: St. Martin's Press.
- Möllers, Christoph*, 2008: Der vermisste Leviathan, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Müller-Graff, Peter-Christian*, 2009: Finanzmarktkrise und Wirtschaftsordnungsrecht: Aufwind für den „Regulierungsstaat“?, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (6), S. 201-211.
- Niskanen, William A.*, 2009: The Undemanding Ethics of Capitalism, in: Cato Journal, 29(3), S. 559-565.
- Osetrova, Anna*, 2007: Die Regulierung des Versicherungsmarkts unter besonderer Berücksichtigung der Solvabilitätsvorschriften. Karlsruhe: Verl. Versicherungswirtschaft.
- Pellegrina, Lucia Dalla/Masciandaro, Donato*, 2008: Politicians, central banks, and the shape of financial supervision architectures, in: Journal of Financial Regulation and Compliance, 16(4), S. 290-317.
- Perlet, Helmut/Gründl, Helmut*, 2005: Solvency II & Risikomanagement: Umbruch in der Versicherungswirtschaft, Wiesbaden: Gabler.
- Quaglia, Lucia/Christopoulos, Dimitris*, 2009: Network constraints in EU banking regulation: The case of the Capital Requirements directive, Journal of Public Policy, 29(2), S. 1-22.
- Quaglia, Lucia*, 2007: The politics of financial services regulation and supervision reform in the European Union, in: European Journal of Political Research 46(2), S. 269-290.
- Radaelli, Claudio M./Meuwese, Anne C.M.*, 2009: Better Regulation in Europe: Between Public Management and Regulatory Reform, in: Public Administration, 87(3), S. 639-654.

- Rodriguez, Jacobo L.*, 2003: Banking Stability and the Basel Capital Standards, in: *Cato Journal*, 23(1), S. 115-126.
- Rodrik, Dani*, 2010: Allein gegen die Banken, in: *Financial Times Deutschland*, 16.02.2010.
- Schraven, David*, 2009: Energieversorger. Gaskonzerne wehren sich gegen Regulierung, in: *WeltOnline*, 16. Juli 2009. Online verfügbar unter: <http://www.welt.de/wirtschaft/article4133783/Gaskonzerne-wehren-sich-gegen-Regulierung.html>, Stand: 24.02.2010.
- Siekmann, Helmut*, 2010: Die Neuordnung der Finanzmarktaufsicht, in: *Die Verwaltung*, 43(1), S. 95-116.
- Wegrich, Kai*, 2009: Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich, in: *Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik*, 1/2009, Bertelsmann Stiftung.
- Wieland, Joachim*, 2010: Die Krise der Finanzdienstleistungsaufsicht, in: *Die Verwaltung*, 43(1), S. 83-94.
- Wymeersch, Eddy*, 2005: The future of financial regulation and supervision in Europe, in: *Common Market Law Review* 42(4), S. 987-1010.

Anschrift des Autors:

Dipl.-Pol. Stefan Handke, Leibniz Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover
E-Mail: st.handke@ipw.uni-hannover.de

Martin Lodge

Regulating Infrastructures: The limits of the regulatory state

Abstract

This article points to the centrality of the infrastructure industry in the study of regulation in general, and the regulatory state, in particular. It progresses in three steps. First, it considers the particular attributes that make infrastructure industries a unique site for the exploration of policy trajectories and the limits of statehood. Second, it discusses, in brief, cross-national and cross-sectoral experiences in regulating infrastructure industries to highlight the diversity and instability that have characterized their regulation over the past three decades. Finally, the article questions the problem-solving capacity of the regulatory state in the face of inherent 'wicked issues'. In conclusion, the article develops three scenarios for the future of the regulatory state in infrastructure industries, noting that it is likely to be one of high instability and high politics.

Key words: Regulierungsstaat/regulatory state, Netzwerke/Network industries, Regulierung/Regulation, Politikreform/policy-reform

1. Introduction

Among the long-standing interests of public administration and political science is the relationship between core industries and politics. Indeed, for Max Weber, the telegraph and the railways were *the* expression of the modern occidental state. Whether the centrality of infrastructure industries relates to 19th century competition between different German, or indeed, continental states, over railway traffic, or the railways' importance in the transport of military forces, the central role of the German railways as part of the Versailles Treaty's reparation payment obligations, or the contemporary significance attached to communications and transport facilities for economic development, the use of key industries to achieve state aims has been at the heart of politics. Issues of control and the regulation of infrastructure industries have also, therefore, been at the heart of political and academic interest.

The last three decades have witnessed a rejuvenated interest in the study of industries that have been defined as that of 'utilities', 'network' or 'infrastructure'. For one, the privatisation 'bandwagon' has led to a change in ownership patterns (outside the US) (*Ikenberry* 1990). Second, considerable interest has also been paid to issues of control over these industries, given the creation of non-majoritarian institutions as separate, quasi-autonomous units within systems of executive government. Third, the operation and re-

gulation of infrastructure sectors has witnessed considerable trans-nationalisation, for example, in terms of the Europeanisation of regimes, in terms of ownership and in terms of being part of conditionality requirements negotiated between international donor organisations and less developed countries. In other words, infrastructure industries are at the heart of modern politics, and they are also at the heart of a multi-level conflict regarding competing values and the allocation of competencies.

Much has been written about individual sectors or states and their regulatory reforms. Similarly, much has been said about the phenomenon of regulatory agencies, especially in the context of Western Europe. However, the integration of evidence and analysis across sectors and with respect to the problem-solving capacity of the regulatory state at large has been rather limited. Therefore, this paper seeks to take a step back from these writings of the past thirty years or so in order to address three key debates regarding the ‘regulation of infrastructure’ or ‘networks’. First, what is the significance of infrastructure industries for the study of public policy and administration? Second, have we indeed witnessed the rise of one single idea of a regulatory state or are developments shaped by diverse regulatory capitalisms (*Levi-Faur 2006*)? Third, what does the regulation of infrastructures tell us about the problem-solving capacities of the regulatory state (*Lodge 2008*)?

The following uses the term ‘infrastructure industries’ and ‘network industries’ interchangeably. The term ‘infrastructure industry’ may be regarded as straightforward in some cases: it relates to industries that require some form of ‘network’ in terms of wires, pipes or rails. In other words, it includes telecommunications, rail, electricity, gas and water. However, it could also be argued that banking, postal services and food supply chains represent critical infrastructures, with banking being largely about exchange facilities, postal services about distribution facilities and food supply about the availability and distribution of food. Such definitional boundary problems are inherent to the term ‘infrastructure’, but what is at the heart of ‘infrastructure’ in the context of this article is the presence of some form of natural monopoly component, whether this is constituted by roads, rails, power lines or gas/water pipes.

2. The state, regulation and infrastructure industries

The idea of a rise of the regulatory state across European states (and elsewhere) has been closely related to changes in infrastructure industries over the past three decades. As noted, the regulatory state has been defined by three phenomena: privatisation, regulatory agencies and the increased reliance on formalised and contractual arrangements rather than informal relationships (*Majone 1997, S. 1996*). Majone’s argument was based on the claim that given depleted state budgets, disappointment with previous exercises in controlling these industries, and, in particular, the need for private investment in industries, the provision of a ‘good’ regulatory climate had become critical for states. Should states fail to provide for high quality regulation, they would suffer in terms of attracting investment. The changes in particular industries associated with infrastructures went hand-in-hand with the phenomena that define the regulatory state. However, just because there has been considerable activity across a set of related industries does not justify particular attention being paid to them. This section points to some of the aspects that justify the special status that infrastructure industries have received in the study of public administration.

As noted, the political importance of infrastructure industries can hardly be overplayed. Railway timetables accelerated processes of nation building by forcing time harmonisation and facilitating population mobility. Railways facilitated military movements. In short, infrastructure industries have widely been seen as an expression of state power. As a result, changes in ownership from publicly- to privately-owned, and in particular to foreign-owned, have traditionally raised considerable political attention. For example, the German constitution requires the federal state to own a majority of shares in the railway infrastructure – with amendments to this set-up requiring extra-large legislative majorities (Art 87e(3)GG).

The strategic importance of infrastructure industries to socio-economic well-being is indisputable. They score highly in terms of levels of public attention. Urbanisation means that populations are unlikely to be able to function without access to the essential infrastructures of water and energy. Disconnection can quickly turn into individual and collective disaster. As a result, rate-setting or minimum standards of services have triggered considerable political mobilisation. The availability of infrastructure to make different regions of a state ‘accessible’ is a central aspect of spatial planning. Debates about whether infrastructure should be supply-led or demand-led continue in contemporary discourse. On one side, there are those that argue that high quality (and/or cheap) infrastructure attracts investment and economic development. On the other side are those who argue that all infrastructure investment should be led by actual demand in order to avoid unnecessary expenditure and infrastructure provision.

Infrastructure industries have also been traditionally regarded as convenient places to offer employment to particular constituencies (in particular, in ethnically divided societies). Thus, infrastructure companies are politically important, whether in terms of directing investment, economic development, socio-economic implications of charges and rates, or in terms of affecting different electoral constituencies. It is the latter feature that has made infrastructure industries particularly attractive to those who diagnosed that all regulation was inherently about capture: rate-setting was in the interest of concentrated and mobilised industries and the exclusion of competition for the provision of ‘public services’ was about protecting loss-making companies rather than an abstract idea of a ‘public interest’ (*Barke/Riker* 1982, *Stigler* 1971, *Peltzman* 1976). According to this ‘private interest’ perspective on regulation, regulating infrastructure industries is not about ‘state power’, but about the ability of politician-regulators to sell monopoly rents to the highest bidder or best organised interest.

However, merely infrastructure viewing industries as a location of high (interest group) politics would miss a number of unique economic aspects that justify regulatory responses. One particular aspect is so-called network externalities. They imply that any single nodal addition to a network increases the possible number of total connections exponentially. Another is positive externalities. Wider socio-economic development is said to benefit from having high-quality infrastructure, whether this is in terms of offering populations good transport connections, attracting industries with transport and communications infrastructures, or, more fundamentally, with the provision of clean water and sewerage. Finally, the natural monopoly component remains an inherent issue in the provision of infrastructure industries. In other words, it is economically wasteful to provide a duplication of pipes, wires or train stations. Although technological change has enabled the reduction of the monopoly character of some of the network industries (especially in telecommunications by, for example, developing alternative technologies to overcome the

problem of the ‘local loop’), substantial monopoly or market dominance aspects have remained and are unlikely to wither away with further liberalisation, accelerated competition or technological innovation.

The most important regulatory aspect of infrastructure industries, however, is their fixed asset character. This means that they are particularly problematic in terms of designing regulatory institutions that offer so-called ‘credible commitment’. Briefly, the credible commitment problem relates to the problem of political time-inconsistency. Can, for example, private investors trust politicians to keep their promises once they have made their investment in infrastructure? The fixed asset character of infrastructure means that investment, once made, is non-retrievable. This problem has triggered a whole industry of studies into regulation, in particular, in the context of development. According to Levy and Spiller (vgl. 1994), the credible commitment problem can be solved by reducing administrative (and political) discretion. How such discretion can be reduced depends on the national ‘institutional endowment’, e.g. the historically evolved character of political-administrative institutions.

So-called Westminster systems (*Lijphardt* 1999), characterised by single parties in government, absence of powerful constitutional courts due to a flexible (unwritten) constitution, unicameralism and plurality vote (‘first past the post’) electoral systems provided the grounds for a lack of commitment. Where it is possible to reverse legislation easily and quickly, there can be very little trust in the ‘sticking power’ or independence of regulatory agencies. For example, in 2001, the UK Labour government decided to discontinue its financial support for the private infrastructure provider, Railtrack, thereby forcing the latter into administration. Opposition by the then-economic rail regulator, Tom Winsor, was dismissed with reference to the ministerial powers to pass emergency legislation to constrain the regulator’s powers (*Lodge* 2002, *Moran* 2003). Regardless of the particularities of this case, the insight from this episode was that merely focusing on the formal autonomy of a regulatory agency (as provided by statutory provisions) is hardly a good indicator for pointing to a credible commitment. Instead, systems that lack ‘veto powers’ (i.e. where legislation can be passed quickly) require alternative devices that can provide regulatory agencies with ‘credible commitment’, namely licences and concessions (the latter has proven to be particularly attractive in water regulation and in developing countries of French colonial inheritance).¹ For example, exclusivity licences are utilised to minimise (if not, eliminate) all forms of flexibility for national governments. In the ‘Westminster-system’ context of Jamaica, the use of ‘discretion proof’ exclusivity licences was widely held to be a corner-stone of substantial network expansion in telecommunications (*Spiller/Sampson* 1995). Later empirical studies, however, placed some doubts on this particular World Bank-sponsored account (*Lodge/Stirton* 2006); nevertheless, the wider insight is that any analysis of regulatory institutions needs to take the wider political system into consideration.

In sum, infrastructure industries are important to exploring the nature and conditions of contemporary statehood. Given the centrality of these infrastructure industries to social and economic life, the state is inherently involved in these industries regardless of their exact ownership patterns. Questions of control and ownership therefore continue to be closely linked to wider debates regarding boundaries between state and market. Their political importance also means that they are at the heart of political battles between competing interests, whether these relate to the political power of the providers of services, or industries depending on infrastructures, or diffused consumer interest. Finally, their spe-

cific nature also raises particular policy and regulatory problems. This makes infrastructure industries an exciting site not just for high politics, but also for social science analysis. Practice and theory build on each other, with theory being directly applied in regulatory design, while regulatory practice has directly fed into the moderation of key theoretical claims, in particular regarding arguments that emphasise the centrality of institutions in steering behaviour. In other words, infrastructure industries and their regulation are not merely an additional broad policy sector that has offered material for case studies, it is one that requires specific appreciation of the technical aspects that are inherent to these infrastructure industries and it is an area that points to long-running debates concerning regulatory control and institutional design.

3. Infrastructure industries and the regulatory state

As noted, the initial interest in the ‘rise’ of the regulatory state was centrally driven by changes in the regulation of network or infrastructure industries (*Majone* 1994). Indeed, these changes are said to have brought about the age of ‘regulatory capitalism’ (*Levi-Faur* 2005). Policy trends such as privatisation (*Vickers/Wright* 1988, *Müller/Wright* 1994), the rise of regulatory agencies, and, since then, transnational ‘networks’ (*Thatcher/Coen* 2008), have attracted large-scale intellectual effort. This section does not aspire to provide a comprehensive survey of the literature, but rather wants to explore whether we can talk about a ‘regulatory state’ after nearly three decades of diagnosed regulatory reforms across network industries.

Looking at the ‘regulatory state’ as a macro-level trend, it is difficult to dispute the change across the different infrastructure industry sectors, whether this relates to energy, telecommunications, railways or water. Similarly, the emergence of quasi-autonomous regulatory agencies has been widespread across national administrative landscapes. That these industries and regulators now operate at a transnational level is also difficult to question: national railway operators bid for franchises in different countries, there has been an emergence of European-wide ‘utility’ giants (such as RWE and EdF), and relationships between governments and service providers have become formalised. Furthermore, given the transnationalisation of communications and energy industries, there has also been a rise of the EU-level as an important source of standard-setting, most prominently in establishing the framework for telecommunications liberalisation (in the 1990s) and also in shaping national energy regimes through continuous attempts at ‘energy packages’. Less extensive measures have characterised the railway domain. However, within these broad contours, there is considerable scope for variation and contestation. Table 1 summarises the key dimensions of the regulatory state, and points to key areas of conflict between administrative doctrines.

If it is accepted that broad empirical trends support the claim of a ‘rise’ of a regulatory state, then this has implications for ‘statehood’ in a number of ways. One, following *Majone’s* work (vgl. 1996), is that the ‘regulatory state’ is a world in which the state prioritises efficiency over equity and relies on authority to achieve its policy goals. It is a world in which private parties have to bear compliance costs; therefore the state has conveniently outsourced the cost of changing behaviour to private organisations, concentrating instead on the monitoring of compliance.

Table 1: Dimensions of the regulatory state

Dimension	Particular issues
Ownership and market structure	Ownership distribution (debates about the degree of transfer of entity from public to private sector, type of ownership transfer, and about degree of national to non-national shareholders) Structure of policy domain (horizontal fragmentation) (debates about the degree of domain fragmentation) Vertical separation (debates regarding the fragmentation of the industry between different elements of the service production stages)
Allocation of regulatory authority	Authority and organisation of regulatory agency (debates regarding whether regulator should be focused on a sector, an industry or should be cross-sectoral; what type of leadership should be provided for (collective or individual), types of appointment procedures and how funding for regulatory activity should be provided (taxpayer or industry) Distribution of regulatory competencies across actors (how resources are allocated across regulatory domain, their formal authority)
Decision-making style	Formalised relationships between actors in terms of social obligations, price control and enforcement (procedures and style, e.g. adversarial vs. co-operative, diversity of regulatory instrument deployment, e.g. types of information gathering and behaviour modification tools)

Source: Lodge/Stirton (2006, S. 468).

A second interpretation of the regulatory state relates more closely to the idea of a ‘infrastructure state’. According to this argument, the past two decades have witnessed a re-focusing of the state’s role in facilitating individual activity. To some extent, this may be seen as the withdrawal of the state from direct production, with, at the same time, an increasing emphasis placed on controlling and investing in infrastructures. On the one hand, this points to continued state activity in facilitating economic activity; on the other hand, it signals that the state has taken on an activating and enabling, rather than a ‘directly providing’, character.

A third interpretation is that the regulatory state in infrastructure industries is inherently about (the necessity of) multi-level governing, whether this relates to transnational companies, the (varying) significance of the European (and WTO) levels of rule-setting for domestic regulatory regimes, and the emergence of new executive networks, for example the networks of competition and regulatory agencies.

A fourth interpretation of the regulatory state is one of risk allocation. As infrastructures are seen as strategically valuable and as the provision of water and electricity has associated ‘social’ aspects, ultimately, the state remains the provider of ‘last resort’, regardless of private ownership and delegation of responsibility. The final and fifth interpretation of this supposed age of the regulatory state is that this is a further attempt at institutionalising ‘depoliticised’ synoptic control (Moran 2003). Accordingly, regulatory institutions are a further attempt to provide for long-term stability and focused control that avoid problems of industry capture or political time-inconsistency. It also promises a future of stable funding (secured through contractual means) instead of the age of public ownership with its annual negotiations with finance ministers.

These five interpretations offer contrasting implications for our understanding of statehood that arise from embracing the idea of an age of the regulatory state. However, what lessons can be drawn from experiences in regulatory reform in infrastructure industries over the past three decades? The rest of this section discusses the three key characteristics of the regulatory state, privatisation, regulatory agencies, and formalisation in turn. It draws on examples from three jurisdictions: the UK, Germany and New Zealand. The UK is widely regarded as a ‘benchmark case’ in the sense of having embarked on an

early privatisation programme (in the 1980s) and of having instituted the sectoral regulation model. Germany provides an example that has moved to an alternative regulatory model, whereas New Zealand offers the case of a country that was characterised by initial sectoral reforms that were, however, combined with continued public ownership and an eventual (and reluctant) move towards sectoral regulatory oversight. More generally, New Zealand has widely been regarded as public sector reform outlier since it embarked on its institutional economics-inspired reform programme in 1984.

Comparative examples of privatisation suggest considerable variation across and within countries. In Britain, British Telecommunications was sold off in stages. In later cases, such as that of the railway infrastructure provider, Railtrack, privatisation – through floatation – was conducted in one step. In the UK, one also finds variety in private ownership patterns over time. In electricity, a series of ‘ownership waves’ can be distinguished, ranging from dispersed to concentrated ownership structures and ownership ranging from US and European utility firms and infrastructure and private equity funds. In terms of ownership, the end result of this period of instability has been, according to *Dieter Helm* and *Tom Tindall* (vgl. 2009), an exhaustion of balance sheets without addressing growing investment needs. Similarly, in the railways, following the bankruptcy of the privatized infrastructure provider, Railtrack, the government decided to establish a ‘not-for-dividend company’ (arguably a form of public ownership) in which risk has been indirectly ‘returned’ to the taxpayer. Instead of dividends, all profits are supposed to be returned to investment in infrastructure, while ‘shareholders’ are ‘board members’ drawn from various parts of society.

Defining ‘privatisation’ in terms of a transfer of ownership would, however, exclude the so-called privatisation of the Deutsche Bahn, the German railway operator. Up to the time of writing (early 2010), the repeated attempts to float at least parts of the company or sell them to an investor had remained unsuccessful due to political resistance. In this particular case, privatisation was purely in legal form, rather than in terms of ownership. Looking at a very different jurisdiction further points to the problems in identifying privatisation as one of the key trends. In New Zealand, regulatory reforms in telecommunications and electricity were initially conducted without privatisation (as the Labour government feared electoral punishment). The incumbent in telecommunications was eventually privatised. However, the electricity industry continued to be shaped by competing state-owned retail, distribution and generation companies (as well as one privatised company) – and the state-owned transmission company. Thus, private ownership only plays a limited role in New Zealand electricity, despite extensive and ongoing regulatory reforms.

Defining ‘privatisation’ as a core characteristic is therefore somewhat problematic: it includes numerous forms of (re-)organisation (ranging from ownership status, legal status, market-type mechanism such as franchising, to ‘state withdrawal’ from services) and it fails to account for the continuing extent of state ownership in a cross-national or cross-sectoral perspective. It is therefore important to focus on industry structure rather than solely on ownership.

In the UK, the overall development in terms of industry structure can be defined as a continued and repeated attempt to introduce structural solutions prior to privatisation – therefore taking advantage of the starting position, namely the nationalised nature of infrastructure industries (see also *Hood* 1996). Thus, following the initial privatisation of British Telecom and British Gas as vertically integrated monopolies, the subsequent

regulatory reforms increasingly adopted structural solutions. In the case of electricity, this meant vertical separation as well as a horizontal separation between generation, transmission, distribution and retail. In water, the inherent difficulty of allowing for vertical separation or of introducing competing water infrastructures meant that a yardstick competition model was chosen when the performance of regional monopolies was assessed.

Finally, in the railways, various ‘lessons’ from previous reforms were incorporated (after considerable debate about how to reform an industry that was regarded as inherently loss-making but politically too sensitive to close down). In brief, there was an emphasis on vertical separation – leading to the emergence of a privately owned infrastructure operator (the timing and nature of privatisation was largely driven by the needs of making railway reform ‘irreversible’ before the 1997 election); there was an emphasis on franchising, supervised by a ‘franchising director’, in order to allow bidders for passenger franchises to bid on the quality and the amount of subsidy required; and in particular there was reliance on an ‘economic regulator’ to oversee the infrastructure (*Lodge 2002*). In general, the key lesson of the UK experience was that the regulation of privatised monopolies had proven difficult and adversarial and that private ownership, on its own, had not led to increased service quality. Instead, rather than relying on regulators, emphasis shifted to structural and incentive-based solutions; in other words, the emphasis shifted away from relying on regulators controlling private monopolies and towards the creation of market structures that would ensure competitive behaviour among market participants.

Looking back at these initial choices as of early 2010 suggests a pattern of continuity and change in industry structure. Most change relates to the degree of liberalisation rather than industry structure as such. In telecommunications, British Telecom was forced to operate as a ‘virtually’ separate company (in 2005), splitting network and services to facilitate network access for competitors in the broadband market. In gas, British Gas separated ‘voluntarily’ in 1995, allowing for increased competition. In electricity, there has not only been a trend towards increased ‘integration’ between generation and retail, but also somewhat of a concentration of ownership. Six large suppliers dominated both retail and generation with a substantial decline in independent power generation since the early 2000s. To some extent, these developments were linked to the move away from the market ‘pool’ to the more voluntary arrangements of the ‘New Electricity Trading Arrangements’ that allowed for long-term contracts. In addition, electricity trading has fallen considerably since the collapse of Enron. At the same time, there was the emergence of ‘energy’ companies offering both electricity and gas (*Thomas 2006*). The structure in water remained largely unchanged.

Even the railway industry structure has witnessed only a degree of change. One major change was the financial collapse of the railway infrastructure operator, Railtrack (as noted) and its ‘rebirth’ as a ‘not for dividend’ company (it has since been renamed ‘Network Rail’). More importantly, the initial design idea – that infrastructure would be paid for through franchised rail services (and therefore indirect subsidies), rather than directly through tax-payers – triggered considerable problems involving decisions about the allocation of public money and the role of unelected regulatory bodies. In 2003, the railway regulator conducted his regular price review in order to set the track access fees. These fees would then have to be paid by the passenger franchise operators (in receipt of a public subsidy). The result was that the rates were set at a level that (seemingly unexpectedly) depleted the overall budget of the Department of Transport. This episode pointed to two related problems. One was that an unelected economic regulator had, indirectly, a

considerable effect on the use of taxpayers' money. The other problem was the reluctance of the elected government to offer the regulator any form of guidance in terms of its funding levels, or its preferences regarding quality or size of the infrastructure. As a result, in this 'information-free' zone, the regulator determined rates, making him an ideal blame-magnet target for blame-avoiding politicians. As a response, the Transport Act 2004 considerably reduced the role of the railway regulator. The responsibility for passenger franchising was transferred to the Department of Transport. Franchising attracted continued conflict over its duration and also attracted over-optimistic bids that have led to some providers losing their franchises during their lifetime. In other words, a structure that emphasised fragmentation witnessed modification towards a reduction in the degree of fragmentation.

In Germany, none of the reforms in telecommunications, postal services, energy or railways involved extensive reform in terms of industry structure. In energy, structural reform was difficult due to the private ownership pattern of most of the industry. Considerable industry concentration occurred. In electricity, the market was largely shared between four providers (Eon, RWE, Vattenfall and EnBW) and the gas market remained overly fragmented with localised dominant providers. In 2008, increased EU attention regarding the market dominance of German (and French) firms encouraged some of the companies involved to spin their transmission networks off from their other business operations. In railways, the initial terms of the 1996 Act provided that the *Deutsche Bahn* should be a holding company consisting of separate subsidiaries. The holding company was to wither away (at an unspecified point in time), paving the way for the operation of different private business units. This ambition was never fulfilled. Partly because of the strong institutional position of the *Deutsche Bahn* that strengthened rather than weakened the holding's authority over the subsidiaries, partly because of subsequent government's reluctance to risk a potential sale price by splitting up the incumbent, there was never much interest in following the provisions of the act. Continual debates regarding change in ownership structure evolved around the issue of vertical separation of infrastructure and services, especially whether the infrastructure should be organised as a separate entity or as part of the incumbent – the key institutional problem involved a constitutional requirement that the infrastructure was to remain in federal ownership. The compromise package intended to establish an infrastructure 'holding' (with 100 per cent share ownership) and a 'mobility logistics' part (that would allow for up to 24.9 per cent private shareholding). The overall privatisation process, however, was postponed in 2008 following party-political resistance (within the Social Democratic Party (SPD)).

A similar diversity of approaches across jurisdictions and industry sectors can also be diagnosed in the second dimension of the regulatory state, the creation of regulatory agencies. It is one thing to diagnose the existence of agencies or to find broad measures that point to some form of similarity, whether it is in terms of appointment patterns, resignations or other tools of political intervention (*Thatcher 2005*). However, as *Marian Döhler* (vgl. 2002) has noted, calling something a 'regulatory authority' is one thing, but how its role is incorporated into the domestic context of formal administrative law and informal understandings is a different matter. Nevertheless, while therefore the claim of a universal spread of 'regulatory agencies' needs to be treated with some caution, there is some force in the argument that regulatory agencies have not only become a widespread feature across sectors and states, but that they have also become prominent factors in the

politics of regulation, even in contexts where initial regulatory reforms sought to avoid the establishment of such agencies.

For example, in Germany, initial reforms led to the creation of a regulatory authority to deal with telecommunications and postal services. In other sectors (i.e. rail, electricity and gas), the idea of having a sectoral regulator was rejected on the basis that competition law and the federal cartel office would suffice to oversee market processes, whereas sectoral regulators would be captured (*Lodge 2002, Humphreys/Padgett 2006*). The railways saw the creation of a regulatory body, the Eisenbahn Bundesamt, which, however, was largely responsible for licensing and safety.

In New Zealand, the initial assumption behind the structural reforms in telecommunications and electricity was that competition law, overseen by a competition authority, as well as the idea of ‘contestable markets’, would suffice. However, the idea of ‘contestability’ proved to be mostly an argument about protecting incumbent interests. More importantly, both telecommunications and electricity witnessed the emergence of sectoral regulators. In the case of telecommunications, this development was triggered by a court case regarding access charges that ended up in New Zealand’s highest court (the Privy Council, located in London). In electricity, the electricity regulator emerged as a result on the one hand of supply shortages in the early 2000s and the continuous failure of the different industry parties (despite being state-owned) to self-regulate (*Evans/Meade 2005*). In Germany, railways and energy sectors also came under the authority of the regulatory body that had initially been concerned with telecommunications and postal services. In this particular case, the shift towards supporting sectoral regulation was the result of diverse pressure, ranging from EU-packages, domestic disappointment with associational regulation (in the case of energy), and case-overload of the Federal Cartel Office. The choice of putting these functions into one single ‘infrastructure regulator’ was, on the one hand, justified on the basis of synergy effects that would also encourage a consistent regulatory approach across infrastructure industries. On the other hand, it can also be argued that the German choice reflected a certain political convenience in that, informally, the telecommunications and postal service regulator had not established the same degree of autonomy from ministerial interventions as the longer-established federal cartel authority.

In contrast, the British experience is widely used as example of relying on sectoral regulatory bodies. Each privatisation process was accompanied by the creation of a sectoral regulator, based on the model of a ‘director general’ (who was the sole authority mentioned in the initial acts). The ‘director general’ model was preferred to that of regulatory commissions, as found in North America. These latter were said to encourage non-transparent collective decision-making. The option of an ‘individualised’ leadership was further chosen to allow the regulator to be able to face up to incumbents and to be identifiable by the public. Both design decisions (the director-general model and the idea of sectoral regulation) have been revisited since 1997. First of all, in energy and telecommunications, new regulatory bodies were created. In energy, this meant the merger of electricity and gas regulators following the claim that the industry was largely operating on ‘dual fuel’ lines (created under the 2000 Utilities Act). In telecommunications, the argument of converging communication markets was used to justify the creation of a ‘communications regulator’ (created under the 2002 Communications Act), merging telecommunications, broadcasting and other communications regulators.

Furthermore, these reforms also brought about a wider change in the governance structures of the regulatory bodies more generally, with a move towards a more collective

decision-making structure based on a division between chairperson and chief executive. The official reason for this choice (apart from arguments relating to corporate governance) was that regulators throughout the 1980s and 1990s (and early 2000s) were accused of representing their office in a highly personalised manner, thereby leading over time to inconsistent regulatory approaches. Others saw this as a political attempt to reduce the visibility of regulatory offices. Related to the issue of personalisation was the incident involving the railway regulator, Tom Winsor, which has already been alluded to, namely the threat to issue emergency legislation should the regulator seek to oppose a ministerial decision. For some, this incident pointed to the great myth of 'independent regulators' in the British political system. Regulators were seen to be required to read the political 'wind' and were chosen accordingly – and were expected to choose to resign when they faced political resistance (*Moran 2003*). For others, this particular incident was seen as the 'abyss' of the relationship between politicians and regulators that was not to be repeated. As a response, on this view, regulatory autonomy had increased informally due to reluctance among politicians to repeat a similar challenge to regulators following the negative consequences that followed the breakdown of the relationship between transport secretary of state and the railway regulator. In other words, regulatory agencies seem to have become part of the 'furniture' of the regulation of infrastructure industries. Their organisation and status, however, have remained highly political (and not just in the UK), while the evolving patterns point to substantial diversity.

Turning to the final dimension of the regulatory state – the formalisation of relationships – also reveals a pattern of diversity and unintended side-effects. Regulatory objectives and tasks became ever more complex – and arguably also contradictory, requiring regulators and companies to address economic, social and environmental concerns.

Two examples point to the problems that were inherent in the assumptions and hopes that were associated with the regulatory state. One involved the importance attached to the price-setting formula RPI-X (retail price index minus the regulator's determination regarding efficiency gains). This formula, devised for the initial privatisation of British Telecommunications in 1984, was supposed to prevent the diagnosed over-capitalisation effects that the traditional (US-based) rate of return-based regulation had triggered. Instead, what was at the heart of RPI-X was the idea of simple incentive-based regulation.² Companies were given incentives to perform below the cost assumptions of the price control 'cap' by allowing them to retain the benefits from the resulting efficiency gains. Once the 'X' factor had been determined, there were considerable constraints on further discretionary interventions by the regulator. However, in 1995 the 'creator' of this formula and then electricity regulator, Stephen Littlechild, was faced with a dilemma: he had just determined the latest price-cap when he was almost immediately confronted with a hostile takeover, which the target sought to fend off by releasing financial statements that suggested that the basis on which the regulator had made his determination was wrong. The subsequent decision to re-open the price-cap again suggested the fundamental problem of 'credible commitment' in the regulation of infrastructure regulation; it signalled that, given pressure, regulators would renege on their promise not to review their decisions, thereby reducing the incentives for companies to be efficient.³ Further criticisms regarding the RPI-X formula point to its growing complexity, which has meant that its methodology has started to converge with that of the 'rate of return' mechanisms that it sought to replace. Nevertheless, despite some regulators reviewing the future of RPI-X, at the time of writing, there was little sign of its demise.

A second mechanism that was widely used was franchising, in particular in the area of transport. Again, the idea that competition for the market represents a good substitute for competition *in* the market has been well-established. However, as the experience in Britain (and, to some extent, Germany) suggests, franchising as a regulatory strategy provides for numerous regulatory problems, whether this relates to the franchising period, the number of franchises, issues of ownership of rolling stock and its transfer to potential incoming franchise owners, or in terms of sanctions for failing to maintain agreed standards and payments. Franchising has also repeatedly encountered the problem of an optimism bias when it comes to the bidding stage. What were widely seen as devices to ‘hardwire’ and ‘contractualise’ relationships have proven to be highly controversial instruments, especially in terms of the duration of the franchising contracts and the enforcement of contractual obligations. In sum, contractualisation has encouraged further politicisation rather than depoliticisation of regulatory issues.⁴

Table 2: Overview of national developments

	UK	Germany	New Zealand
Industry Structure	Growing emphasis on structural separation; some moderation of private ownership	Privatisation initially in legal form (telecom, postal services and railways), limited industry restructuring	Emphasis on structural solutions and continuation of public ownership (in electricity)
Regulatory Authority	Sectoral regulation with some mergers justified by industry ‘convergence’ (energy and telecom)	Move towards cross-sectoral infrastructure regulator	Move from reliance on competition law to sectoral regulators
Formalised relationships	Formalised relationships broken in ‘political heat’	Formalised relationships (franchising) largely at Land level, continued informality due to ownership	Limited, rivalry and lack of formal arrangements (and interest in self-regulation) triggers creation of industry regulator

In sum, the experience across the three dimensions of the regulatory state point to considerable diversity in approaches and trajectories. Table 2 summarises this section. Therefore, while some features of the regulatory state are widespread at one level, there are diverse experiences at the national and sectoral level to warn against claims that diagnose a universal policy trend. Indeed, we find that not only do regulatory decisions have certain self-reinforcing tendencies (such as structural choices made during the initial reforms); they also generate considerable side-effects that do not fit the wider assumptions that surround the age of the ‘regulatory state’. The next section problematises the limits of problem-solving capacity within the arrangements of the regulatory state.

4. The limits of regulating infrastructures

Having noted considerable diversity in trajectories across sectors and states, how can we understand the overall problem-solving capacity of the regulatory state in regulating infrastructures? This section considers three aspects that point to the limited problem-solving capacities of the contemporary regulatory state in infrastructure regulation in turn.

First, as noted earlier, the regulatory state is said to be inherently about prioritising the value of efficiency over other administrative values, namely those of equity and re-

silience (for related discussion, see *Hood* 1991). Efficiency is about parsimony and minimising cost, equity is about maximising fairness, while resilience is about maximising any system's ability to avoid break-down or bounce-back. None of the three values can be maximised at the same time: maximising resilience requires stand-by capacity for extraordinary peak demands, which are not efficient to maintain on 'stand-by' during day-to-day running. Similarly, maximising resilience by adding capacity is likely to increase prices, which has effects on equity. Equally, maximising equity is in tension with the other two values. Providing every individual with the same quality of service means that those living in remote areas receive similar service quality to those living in metropolitan areas. Cross-subsidisation is at best a second-best solution to providing efficient services (apart from the problematic aspect of deciding on what the levels of 'uniform service quality' are supposed to be). Similarly, given fixed budget lines, seeking to provide for equity of services takes away resources to allow for building additional redundancy into the overall system. As a consequence, regulating infrastructures – given their central role in individual and political life – is always going to face inherent trade-offs between these three underlying administrative values.

If therefore the regulatory state is comprised of a distinct set of administrative doctrines, based on and justified by the value of efficiency, the side-effects and trade-offs of the regulatory state will become increasingly prominent: there will be increasing concern with regard to resilience in light of the dominance of 'efficiency'-oriented regulatory instruments; with the price-control RPI-X mechanisms said to encourage 'asset sweating' rather than modernisation of infrastructure. Indeed, one of the key trends in energy were price reductions given the 'slack' that was said to have been inbuilt during the 'gold-plating' era of public ownership. Indeed, in the context of the cold winter of 2009/10, even the UK energy regulator, Ofgem, pondered whether its 'Anglo-Saxon' regulatory approach would withstand the challenges presented by long-term forecasts of gas shortages internationally.

Similarly, the observed 'adding' of regulatory objectives onto regulatory institutions, in terms of social (that were part of the initial regimes) and environmental objectives can be understood as seeking to deal not just with changing political priorities, but also with attempts to address the side-effects generated by the regulatory state in infrastructure industries. If, instead, the institutions of the regulatory state, namely its organisation and instruments, show ability in accommodating side-effects and trade-offs, then we are likely to observe the sort of destabilising process of layering that has been at the forefront of recent historical institutionalist writing (*Thelen* 2004). Put differently, the incorporation of ever more competing objectives into regulatory regimes has two effects: one is that there will be ever-increasing tensions between these objectives that remain irreconcilable; the second is that with ever-increasing regulatory objectives, non-majoritarian institutions such as regulatory agencies increasingly resemble mini-governments.

Second, there are also increasing concerns regarding the problem-solving capacity of the regulatory state. As suggested in the earlier section, a reliance on regulatory agencies supposedly focusing on economic regulation, decentralised industry structures and regulatory instruments emphasising efficiency are characteristics of the regulatory state. Governments are said to have left the days of planning and intervention behind. However, arguably, these decentralised and fragmented structures fly in the face of system-wide planning of and payment for infrastructure capacity. While some view market structures and self-regulation as workable options for negotiating capacity requirements, others regard

the demands of long-term infrastructure planning and the short-term interests of market-facing infrastructure providers and users as inherently contradictory. In other words, the structures of the regulatory state lack the incentives to collaborate in the light of the coordinative demands of infrastructure planning and modernisation; especially also in a context of heightened public rejection of large-scale projects (in particular in their own backyards), whether related to wind farms, nuclear reactors or the erection of transmission cables. Such concerns have become increasingly articulated in the context of climate change and renewable energy debates. In particular, controversy has focused on issues such as how to price different forms of energy and how to deal with the infrastructural demands of a more volatile source of energy, such as wind. Questions have once again been raised about the capacity of private parties to provide for the type of long-range planning that seems to be required.⁵

Finally, and related, the age of the regulatory state – and the attraction of the ‘regulation’-word in general – was linked to a (long-standing) hope that institutional devices offer the recipe of depoliticised and predictable relationships between the worlds of (unpredictable) politics and of infrastructure industries. Contracts, regulatory agencies and changes in ownership were meant to distance these industries from the short-term demands of politics and allow them to ‘plan’ on a more long-term basis. As the previous section has shown, the age of the regulatory state has hardly led the way to a world of depoliticisation. Instead, there continuous attention has been paid to failing investment records, operational failures and company profits. The age of the regulatory state in infrastructure industries appears to be more a state of hyper-politicisation than depoliticisation. To some extent, this might be explainable by the inherent ‘high politics’ nature of industries such as infrastructures with their considerable implications on social and economic life. However, to some extent, this hyper-politicisation is inbuilt in the instruments of the regulatory agencies. As noted, conflicts between politicians and regulators are one source of hyper-politicisation. A second source are regulatory instruments themselves, with the competing demands for flexibility (to deal with emerging problems) and ‘predictability’ (to signal ‘credible commitment’) as the source of considerable tension between regulators, industry and politics. However, formalisation and attempts at depoliticisation have not just led to hyper-politicisation; they also have arguably sown the seeds of destabilisation. On the one hand, relying on institutions with clear value-bias generates the kind of side-effects noted earlier. On the other hand, the mere reliance on ‘regulatory agencies’ to monitor and enforce raises further concerns that relate to the wider argument made by *Mike Power* in his *Audit Society* (vgl. 1997) and *Organized Uncertainty* (vgl. 2007) accounts. That is, an over-reliance on (uncertain) technologies of control and an over-concentration on specific measures increases the risk of missing ‘unaccounted’ problems. In other words, the more we seek to formalize, the less we are likely to scan the overall domain, thereby potentially missing-out on system-threatening risks.

5. Conclusion

So what is the future of the regulatory state in infrastructure regulation? The previous section has pointed to the limitations of its problem-solving capacities. This was not to suggest that alternative arrangements offer more comprehensive or advanced solutions. In this conclusion, this paper suggests three possible futures for the regulatory state, one is

‘plodding along’, the second is ‘adaptation’ and the third is ‘transformation’ (building on widespread distinctions between first-order (incremental/gradual) and second-order (system-changing) change in organizational and public policy studies).

Turning to ‘plodding along’ first, with this future, the regulation of infrastructure regulation would follow established paths. The broad contours of the regulatory state would remain as they are, with some variation in the underlying techniques and institutional arrangements. However, whether such a world would be a stable one is questionable. Adding ever more objectives onto regulators and dealing with the inherent side-effects in the face of challenges such as renewable energy systems is unlikely to allow for stability. In the UK, infrastructure companies’ mountains of debt are said to seriously inhibit the possibility of meeting diagnosed investment needs (*Helm/Tindall* 2009). Nevertheless, a future of ‘plodding along’, at least in the short-to-medium term, cannot be fully discounted.

A future of ‘adaptation’ would suggest that the regulatory state has substantial flexibility. This view would suggest that the institutions and instruments that dominate contemporary regulation of these industries are not based on any single set of dominant assumptions, but rather that different assumptions and objectives can be incorporated into regulatory regimes. Such a future would raise issues for liberal democracies as the ever-increasing objectives imposed on regulatory agencies would mean that they become quasi-ministries, but without elected politicians to be held accountable. Whether such tensions can be resolved through institutional design (if at all) is questionable; however, it is an open question whether the instruments and institutions that are associated with the age of the regulatory state can display sufficient adaptive capacity. Therefore this future cannot be discounted either.

The third future would point to ‘transformation’ due to the inherent limitations and contradictions of the regulatory state. One challenge would be the lack of problem-solving capacity in the existing regulatory arrangements in which fragmented organizations are unable to cope with the wider collective investment and other needs, whether this relates to infrastructure modernization, changing preference regarding technological standards or the wider implications of climate change. Further challenges would emerge from the inherent tension between the desires of the regulatory state, on the one hand, and the demands of politics on the other. As noted earlier, the attraction of regulation and the regulatory state is that it promises a world of depoliticised, synoptic control in which discretion is tightly constrained (*Moran* 2003).⁶ The centrality of infrastructure industries to socio-economic well-being and high politics means that there is a continued need for flexibility and informality. In an age of personalised politics in which blame for operational failings among infrastructure industries easily becomes a matter of high politics, the incentive for discretionary intervention is particularly high. This tension between ‘non-discretion’ and ‘discretion’ is inherent to the politics of regulation, and will remain at the heart of regulatory politics and, with this future, is likely to remain unresolved. In other words, infrastructure industries have been at the heart of the modern occidental state and issues of their control will continue to define the character and limits of statehood.

Notes

- 1 A further device is a reliance on informal support from regulatory constituencies that make legislative change politically too costly. One example would be financial markets 'punishing' national governments for appearing to interfere in regulatory arrangements.
- 2 In the UK, the initial 'X' chosen at the time of privatisation was determined by ministers and not regulators. They were widely regarded as having been set rather generously in order to allow the privatised companies to get off to a good start (*Moran* 2003, S. 108).
- 3 A comment in *The Independent* noted: 'First he cocked up his price review, then he cocked up the timing of its repeal, now he has messed up on the announcement of its replacement. It is hard to see how this Forrest Gump of a regulator can survive the latest shambles' (*Independent*, 7 July 1995).
- 4 In New Zealand, such concerns regarding contractual arrangements were expressed in the context of security of supply, especially in the context of the then Labour government's decision to construct additional generation capacity.
- 5 At the same time, there has been only limited debate regarding the supposed advantages and disadvantages of 'planned' systems.
- 6 *Moran* (vgl. 2003) argues that this tension is particularly acute in the case of British politics. However, this paper argues that this tension is inherent in the politics of regulation across political systems.

Bibliography

- Barke, Richard P./Riker, William*, 1982: A political theory of regulation with some observations on railway abandonments, in: *Public Choice*, 39, S. 73-106.
- Döhler, Marian*, 2002: Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy, in: *West European Politics*, 25(1), S. 101-24.
- Evans, Lewis/Meade, Richard*, 2005: *Alternating Currents or counter-revolution*, Wellington: Victoria University Press.
- Ikenberry, G. John*, 1990: The International Spread of Privatization Policies, in: *Suleiman, Ezra N./Waterbury, John* (Hrsg.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder, CO: Westview.
- Helm, Dieter/Tindall, Tom*, 2009: The evolution of infrastructure and utility ownership and its implications, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 32(3), S. 411-34.
- Hood, Christopher*, 1996: United Kingdom: From second chance to near-miss learning, in: *Olsen, Johan P./Peters, Guy B.* (Hrsg.), *Lessons from experience*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Hood, Christopher*, 1991: A public management for all seasons?, in: *Public Administration*, 69, S. 3-19.
- Humphreys, Peter/Padgett, Stephen*, 2006: Globalization, the European Union, and Domestic Governance in Telecoms and Electricity, in: *Governance*, 19(3), S. 383-406.
- Levi-Faur, David*, 2005, The Global Diffusion of Regulatory Capitalism, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, S. 12-32.
- Levi-Faur, David*, 2006: Varieties of Regulatory Capitalism: Sectors and Nations in the Making of a New Global Order, in: *Governance*, 19(3), S. 363-6.
- Levy, Brian/Spiller, Pablo T.*, 1994: The Institutional Foundations of Regulatory Commitment, in: *Journal of Law, Economics and Organisation*, 10, S. 201-46.
- Lijphardt, Arend*, 1999: *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Lodge, Martin*, 2002, *On Different Tracks*, Westport: Praeger.
- Lodge, Martin/Stirton, Lindsay*, 2006: Withering in the Heat? In Search of the Regulatory State in the Commonwealth Caribbean, in: *Governance*, 19(3), S. 465-95.
- Lodge, Martin*, 2008: Regulation, the Regulatory State and European Politics, in: *West European Politics*, 31(1/2), S. 280-301.
- Majone, Giandomenico*, 1997: From the positive to the regulatory state, in: *Journal of Public Policy*, 17(2), S. 139-67.
- Majone, Giandomenico*, 1996: Public Policy and Administration, in: *Goodin, Robert/Klingemann, Hans-Dieter* (Hrsg.), *New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press.

- Majone, Giandomenico*, 1994: The rise of the regulatory state in Europe, in: *West European Politics*, 14(3), S. 77-101.
- Moran, Michael*, 2003: *The British Regulatory State*, Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Wolfgang C./Wright, Vincent*, 1994: The State in Western Europe: Retreat or Redefinition?, in: *West European Politics*, (14(3), special issue.
- Peltzman, Sam*, 1976, Toward a more general theory of regulation, in: *Journal of Law and Economics*, 19(3), S. 211-40.
- Power, Michael*, 2007: *Organized Uncertainty*, Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael*, 1997: *The Audit Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Spiller, Pablo T. and Sampson, Cezley I.*, 1995: Telecommunications Regulation in Jamaica, in: Levy, Brian/Spiller, Pablo T. (Hrsg.), *Regulations, Institutions and Commitment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stigler, George*, 1971: The Theory of Economic Regulation, in: *Bell Journal of Economic and Management*, 2(1), S. 3-21.
- Thatcher, Mark*, 2005: The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe, in: *Governance*, 18(3), S. 347-73.
- Thatcher, Mark/Coen, David*, 2008: Reshaping European Regulatory Space: An Evolutionary Analysis, in: *West European Politics*, 31(4), S. 806-36.
- Thelen, Kathleen*, 2004: *How Institutions Evolve*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomas, Steve*, 2006: The British Model in Britain: failing slowly, in: *Energy Policy*, 35(5), S. 583-600.
- Vickers, John/Wright, Vincent*, 1988: The Politics of Privatization in Western Europe, in: *West European Politics*, 11(4), S. 1-30.

Anschrift des Autors:

Dr. Martin Lodge, Department of Government & ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, The London School of Economics and Political Science, Houghton Street, London WC2A 2AE, UK
E-Mail: m.lodge@lse.ac.uk

Frank Janning

Regimebildung in der Risikoregulierung. Ein Vergleich der Lebensmittelsicherheitspolitik in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden

Zusammenfassung

Dieser Aufsatz unternimmt eine vergleichende Analyse von Policy-Regimen in einem spezifischen Feld der Risikoregulierung, es werden die Regimestrukturen in der Lebensmittelsicherheit dreier EU-Staaten untersucht; in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden. In den vergangenen Jahren war, als Antwort auf die BSE-Krise, das Politikfeld der Lebensmittelsicherheit massiven Veränderungen unterworfen. Die Reformen betreffen sowohl administrative als auch programmatische Aspekte auf sowohl der europäischen als auch der nationalen Ebene. Auf der EU-Ebene wurden Reformen durchgeführt um eine vernünftige und wissenschaftlich gestützte Herangehensweise der Politikgestaltung zu garantieren, wofür die Prozedur der Politikgestaltung vom politischen Einfluss einzelner Mitgliedsstaaten abgeschottet werden musste und eine Trennung zwischen den Verfahren des Risikomanagements und der Risikoabschätzung stattfand. Die folgende Analyse wird von der Frage geleitet, ob diese Reformen die Entstehung teilautonomer Policy-Regime in den EU-Mitgliedsstaaten fördern oder verhindern und ob diese neue Struktur der Risikoregulierung in der europäischen Lebensmittelsicherheit als Modell dienen kann.

Schlagworte: Lebensmittelsicherheit, Policy-Regime, Risikoregulierung, regulative Reformen

Abstract

Regime Formation in Risk Regulation: A Comparison of Food Safety Regulation in Germany, Great Britain and the Netherlands

This paper undertakes a comparative analysis of policy regimes in a specific area of risk regulation. Regime structures are going to be examined in food safety regulation in three EU countries, Germany, Great Britain and the Netherlands. In the past few years the policy area of food safety regulation was affected by severe changes as response to the BSE crisis. These changes concern administrative as well as programmatic reforms at both EU and national levels. On the EU level reforms were undertaken to guarantee a rational and science-based approach in policy-making, therefore, policy-making procedures had to be sealed off from political influences from individual member states and a separation between procedures for risk management and for risk assessment was put in place. The following analysis is guided by the questions whether these reforms encouraged or prevented the formation of partly autonomous policy regimes in EU member states and whether the new structure for EU food safety regulation served as a model.

Key words: Food safety regulation, policy regimes, risk regulation, regulatory reforms

1. Einleitung

Politikfelder der Risikoregulierung in der Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik zeichnen sich durch ein Paradoxon aus. Einerseits werden politische Debatten und staatliche Maßnahmen durch aktuelle Gefahren, Skandale oder Unfälle aus-

gelöst, und die Verabschiedung von risikominimierenden Gesetzespaketen sowie die Durchführung von administrativen Reformen finden unter den kritischen Augen einer breiten politischen Öffentlichkeit statt (*Linzmaier 2007; Meins 2002*). Die Debatte über notwendige Reformen und die Bewertung der initiierten Maßnahmen läuft deshalb in einem politisierten Klima ab. Regierungs- und Oppositionsparteien streiten sich über die vorgeschlagenen Reformen und über das Ausmaß der notwendigen Veränderungen, da sie die aktuelle Krise für anstehende Wahlen und Wahlkämpfe auszuschlachten versuchen. Reale oder potentielle Risiken von neuen Produkten, von Umweltbelastungen und -veränderungen oder von Folgen eines gesundheits- oder umweltschädigenden Verhaltens werden unter Einsatz der Wahrnehmungs- und Deutungskriterien des politischen Wettbewerbs gedeutet und bewertet. Andererseits durchlaufen die Politikfelder der Risikoregulierung auch relative Ruhephasen, in denen die Politikgestaltung und die Durchführung von Kontrollen und Sicherheitstests als Routineoperationen ablaufen und die politische Öffentlichkeit kaum Notiz von der Tragweite neuer politischer Entscheidungen oder drohender Gefahren nimmt. In diesen Ruhezeiten, die häufig auf die Durchsetzung von strukturverändernden Reformen folgen, verläuft die Politikformulierung und -durchsetzung in starkem Maße entpolitisiert. Die Aufmerksamkeit der Medien nimmt ab, und in der Politikformulierung und -durchsetzung dominieren Akteure der Fachbürokratien, Repräsentanten von Interessengruppen und wissenschaftliche Experten.

Es ist eine Grundannahme der neueren Policy-Forschung, dass die Autonomisierung und Entpolitisierung der Abläufe in regulativen Politikfeldern mit der Ausbildung von bestimmten Regimestrukturen einhergeht (*Eberlein/Grande 2000, 2005; Janning 2004a; Schneider/Janning 2006: 164ff.*). Policy-Regime können sich dann von Außeneinflüssen und Politisierungsschüben abkoppeln, wenn sie über eine gewisse Bestimmungsmacht in der Politikgestaltung verfügen (*Janning 2007a; Müller 2002*). Innerhalb der Regime etablieren sich Akteurkonstellationen und Regelsysteme, die sie zu einer Ausübung von politischer Autorität in der regulativen Politik für ihren spezifischen Objektbereich befähigen. Die Politikgestaltung und -durchsetzung wird somit stark durch Politikfeldakteure und ihre Interaktions- und Verhaltensregeln bestimmt, der politische Kernbereich mit politischen Beratungs- und Entscheidungsgremien im Parlament und Regierungsapparat bleibt in relativem Maße außen vor und wird höchstens als obligatorischer Durchlaufpunkt bedient.

In diesem Beitrag soll überprüft werden, wie weit die Regimebildung in einem spezifischen Bereich der Risikoregulierung vorangeschritten ist. In der Lebensmittelsicherheitspolitik als Subfeld der Verbraucherschutzpolitik werden Regimestrukturen vergleichend analysiert. In der Folge der BSE-Krise ist das Politikfeld für Verbraucherschutzpolitik in Europa grundlegenden Veränderungen unterworfen worden. Diese Veränderungen betreffen administrative wie programmbezogene Reformen auf der EU-Ebene wie in den Mitgliedsstaaten. Die Untersuchung wird deshalb von der weiteren Frage angeleitet, ob diese Reformen die Ausbildung von teilautonomen Policy-Regimes befördert oder behindert haben. Die Untersuchung gliedert sich in vier Schritte. Im ersten Teil werden die Veränderungen im Politikfeld für Lebensmittelsicherheit auf der EU-Ebene erörtert; hier wird deutlich gemacht, dass in diesem Politikfeld nach der BSE-Krise grundlegende Reformen durchgeführt wurden. Diese Reformen haben sich auch in den EU-Mitgliedsstaaten ausgewirkt, da die Lebensmittelsicherheitspolitik und die Lebensmittelregulierung insgesamt sehr stark durch EU-Richtlinien und -Verordnungen geprägt werden. Die Auswahl der Fälle für die vergleichende Analyse der Auswirkungen in einzelnen Mitgliedsstaaten orientiert sich an einer groben Unterscheidung der Traditionen der regulativen

Politik in der Verbraucherschutzpolitik bis zur BSE-Krise. Im folgenden Abschnitt wird der theoretische Rahmen für die vergleichende Analyse entwickelt. Im Mittelpunkt steht dabei die Herleitung der Autonomie verbürgenden Eigenschaften von Regimes. Die Theoriebildung läuft auf eine Typologie von Idealtypen hinaus, die für den Vergleich verwendet werden kann. In den folgenden drei Abschnitten wird der Regimevergleich für die Lebensmittelsicherheitspolitik in Großbritannien, den Niederlanden und Deutschland durchgeführt. Im letzten Teil werden die Ergebnisse der vergleichenden Analyse zusammengefasst und im Hinblick auf allgemeine Entpolitisierungstendenzen interpretiert.

2. Lebensmittelsicherheit als Politikfeld: Die Europäisierung der Risikoregulierung

Staatliche und suprastaatliche Programme der Risikoregulierung sind durch die Bewältigung und die Verhinderung von Krisen und Katastrophen motiviert. In Europa hat die BSE-Krise die Lebensmittelregulierung und die Verbraucherschutzpolitik insgesamt grundlegend verändert (Alemanno 2006; Chalmers 2003; Janning 2004b; Smith u.a. 2004). Mit der BSE-Krise sind nicht nur die Probleme der quasiindustriellen Fleischproduktion und -verarbeitung und die Intransparenz des europaweiten Vertriebs von Fleischprodukten und Tierfutter in den Blick geraten, sondern die bisherige Organisation und Regulierung der Lebensmittelsicherheit erscheint als nicht ausreichend und reformbedürftig (Millstone/Zwanenberg 2002; Vos 2000). In Mitgliedsstaaten, in denen die Fleischproduktion einen hohen wirtschaftlichen Stellenwert einnimmt (z.B. Deutschland, Großbritannien) verdeutlichte die BSE-Krise Defizite beim politischen Risikomanagement und eine fehlende politische Neutralität bei der Risikoabschätzung (Dohn/Schmiedendorf 2001; Dressel 2002; Greer 1999; Winter 1996; Wolters 1998). Auf der EU-Ebene geriet das unübersichtliche System der Beratungsgremien, die Empfehlungen für die Kommission und das Parlament verfassen sollen (die sog. Komitologie), in die Kritik. Lange Zeit war es der damaligen britischen Regierung gelungen, durch eine geschickte Besetzung relevanter wissenschaftlicher Komitees mit industriefreundlichen, britischen Experten die Diskussion über BSE in den EU-Entscheidungsgremien zu unterbinden (Chalmers 2003; Chambers 1999; Krapohl/Zurek 2006; Vos 2000). Die EU nutzt die Krise zur Durchführung von grundlegenden Reformen in der Risikoregulierung; sie zieht Konsequenzen aus dem Versagen von Frühwarnsystemen und aus der mangelhaften Fähigkeit zur langfristigen Gefahreinschätzung und zum Risikomanagement während der BSE-Krise und ordnet schrittweise das gesamte System der Lebensmittelregulierung neu (Alemanno 2006; Fuchs 2004; Vos/Wendler 2006).

2002 wird eine Regulierung in Kraft gesetzt, die für die Lebensmittelsicherheit in Europa eine grundlegende Neuorientierung vornimmt; gemeint ist die *Verordnung (EG) Nr. 178/2002*. In dieser Verordnung wird ganz explizit auf die Risikoanalyse als Grundlage für Entscheidungen bei der Zulassung von Lebensmitteln und damit zusammenhängend auf das Vorsorgeprinzip als maßgebliches Regulierungsprinzip in Risikosituationen Bezug genommen. Darüber hinaus werden weitere wichtige Maßnahmen durch sie initiiert: Die European Food Safety Authority (EFSA) wird 2003 eingerichtet und operiert ab Oktober 2005 von ihrem Sitz in Parma aus. Die EFSA ist die hauptverantwortliche Institution für Risikoabschätzung im Lebensmittelbereich und berät die Kommission in diesen Fragen, die letztgültige Entscheidung über Warnungen und Verbote verbleibt aber bei der Kommission bzw. der zuständigen Generaldirektion. Die *Verordnung 178/2002* sieht fer-

ner eine Harmonisierung und Vereinheitlichung der nationalen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen und Sonderregelungen vor, darüber hinaus wird auch das EU-Modell der neutralen, zentralisierten Risikoabschätzung den Mitgliedsländern anempfohlen.

Die Reformen und Regulierungen auf der EU-Ebene wurden begleitet von ähnlichen Umstrukturierungen in den Mitgliedsländern. Sicherlich kamen viele Veränderungen aufgrund der europaweiten Programminitiativen und Richtlinien zustande, aber teilweise wurden bei der programmatischen Neuausrichtung der Lebensmittelregulierung nationale Sonderwege beschritten und nationenspezifische Handlungsspielräume und Interpretationsvarianten genutzt. Ausgehend von der Leitfrage, wie sich die Policy-Regime in der Lebensmittelsicherheitspolitik in Europa entwickelt haben, ergibt sich für die Fallauswahl der zu untersuchenden Länder deshalb eine Orientierung an einem Most Similar Systems Design (MSSD) bzw. an der Differenzmethode (*Blatter/Janning/Wagemann* 2007: 142ff.). Die auszuwählenden Länder haben gewisse Gemeinsamkeiten als westliche, in die EU integrierte Industriestaaten mit einem parlamentarisch-repräsentativen System der Politikgestaltung, unterscheiden sich aber in den Konfigurationen und den Programmatiken eines oder mehrerer Politikfelder. Die Fallauswahl sollte darüber hinaus insbesondere Länder berücksichtigen, in denen die politische Bewältigung der BSE-Krise einen hohen Stellenwert in der Politikgestaltung hatte und in denen der Lebensmittelsektor einen relevanten Faktor im Wirtschaftssystem darstellt.¹

Die ausgewählten Untersuchungsländer entsprechen bis zur Phase der verstärkten EU-Initiativen für den europaweiten Verbraucherschutz und für die Verbesserung der Lebensmittelsicherheit – also bis Mitte der 90er Jahre – den Anforderungen an ein MSSD und geben eine recht hohe Varianz in der Verbraucherschutzpolitik wider. *Deutschland* repräsentiert die *Verbraucherschutzpolitik mit hoher Staatsaktivität*, stark ausdifferenzierten Rechtsvorschriften und staatlichen Organisationsbemühungen bei der Stabilisierung von Verbraucherschutzinteressen (*Janning* 2004b). Der Staat wird hier als Sachwalter der Verbraucherinteressen und Schutzstandards installiert und dominiert die Politikgestaltung zum Wohle des öffentlichen Interesses. Bis in die 90er Jahre hinein entspricht auch die Lebensmittelregulierung als wichtiger Gestaltungsbereich der Verbraucherschutzpolitik den so skizzierten Merkmalen der *staatszentrierten Schutzpolitik*. *Großbritannien* verfügt ebenfalls über eine lange Tradition von kodifizierten Verbraucherrechten. In der britischen Verbraucherschutzpolitik dominiert aber die Einschätzung, dass die Vertretung von Verbraucherinteressen der freien Artikulation der wirtschaftlichen Marktkräfte nicht schaden darf. Insofern zeichnet sich die britische Verbraucherschutzpolitik durch einen *marktkonformen Regulierungsansatz* aus. Insbesondere für die Lebensmittelregulierung spricht viel dafür bis in die 90er Jahre hinein von einem *marktkonformen Verbraucherschutzregime* auszugehen, das auf Absprachen und Selbstregulierungen der wichtigsten Sektoren setzt, ohne dass der Staat direkt intervenieren muss (*Barling/Lang* 2003: 10; *Flynn/Marsden/Harrison* 1999; *Marsden/Flynn/Harrison* 2000: 73ff.). In den *Niederlanden* trifft man auf das interessante Phänomen, dass in der politischen Debatte relativ hohe Standards für den Verbraucherschutz festgelegt werden, diese Standards kommen allerdings durch Absprachen zwischen den Interessenverbänden von Wirtschaftsinteressen und Konsumentengruppen in Kooperation mit staatlichen Stellen zustande und unterliegen kaum einer rechtlichen Fixierung bzw. Kodifizierung. Die niederländische Verbraucherschutzpolitik basiert auf einer *Praxis der Selbstregulierung* mit nur geringer Kodifizierung von Schutzbestimmungen und Rechtsansprüchen.

3. Regimeanalyse als Vergleich von nationalen und transnationalen Politikfeldstrukturen

Um den nationalen Sonderwegen wie Angleichungsprozessen in der Lebensmittelregulierung auf die Spur zu kommen, wird hier die Neustrukturierung im Politikfeld aus vergleichender Perspektive mit Hilfe des Regimeansatzes unternommen. Der Regimeansatz ermöglicht eine „Gesamtschau“ der Konstellationen innerhalb eines Politikfeldes bzw. einer *issue area* und integriert dabei unterschiedliche, in der Politikfeldanalyse gebräuchliche, Ansätze und Methoden (Janning 2007a, 2009a; Schneider/Janning 2006: 164-168). Als besondere Forschungsrichtung in der Policy-Analyse hat sich die Politikfeldanalyse zunehmend auf Strukturbeschreibungen von Politikfeldern spezialisiert (Blum/Schubert 2009; Schneider/Janning 2006; Schubert 1991). Aktuelle Beziehungskonstellationen zwischen Akteuren und Akteursgruppen werden mit Hilfe der Politiknetzwerkanalyse betrachtet (Schneider et al. 2009). Die Ausbildung von Programmkoalitionen, die ein Politikfeld langfristig prägen, wird in den Blick genommen (Hajer 1995; Sabatier 1993; Sabatier/Jenkins-Smith 1999; Sabatier/Weible 2007). Und die Zuspitzung von Akteurkonstellationen in Verhandlungsrunden, die besondere Voraussetzungen erfüllen, wird thematisiert (Scharpf 1987, 2000). Die Strukturbeschreibungen sind häufig eingebettet in Detailanalysen des Prozessverlaufs von Programmdiskussionen und politischen Entscheidungsprozessen, die sich anhand von konkreten Gesetzgebungsvorhaben und -verfahren entzünden. Die komplexen Strukturbeschreibungen in Kombination mit detaillierten Prozessanalysen weisen allerdings das Problem auf, dass sie nur selten zu einer Typologie von Strukturkonfigurationen vordringen. Die Analysen beschränken sich auf die Strukturbeobachtung von Einzelfällen bzw. auf einen Vergleich von Programmphasen in einer längsschnittthaft angelegten Betrachtung des Politikverlaufs. Dies führt dazu, dass bislang kaum Strukturtypologien für den Vergleich von Politikfeldern vorliegen; weder für den Vergleich zwischen nationalen Politikfeldern noch für den internationalen Vergleich wurden Idealtypen oder einfache Typologien entwickelt. Dies hat zur Folge, dass die vergleichende Politikfeldanalyse kaum Terrain gegenüber der vergleichenden Policy-Analyse gewonnen hat. Letzere orientiert sich wiederum an einfacheren Forschungsdesigns, die eine Reihe von Makrovariablen im Hinblick auf ihre Erklärungskraft für die Bestimmung von Politikinhalten bzw. für die Ausrichtung von *policies* (z.B. die Höhe der Ausgaben für Wirtschafts- oder Sozialpolitik) testen (Schmidt 1993; Schmidt et al. 2007; Zohlnhöfer 2007). Die Besonderheiten von Politikfeldkonstellationen gehen aber in diesen Forschungsdesigns verloren; stabile Kräfteverhältnisse zwischen den Politikfeldakteuren oder beständige, weithin anerkannte Programmdefinitionen kommen höchstens als Momente der Trägheit, die Pfadabhängigkeiten erzeugen, in den Blick (Ostheim/Schmidt 2007). In diesem Aufsatz wird das Konzept der Policy-Regime dafür verwandt, die Potentiale dieses Ansatzes für einen politikfeldanalytischen Fallvergleich auszuloten.

Der Regimeansatz hat eine neue Prominenz erfahren in der Analyse der Akteurkonstellationen und Institutionalisierungsformen innerhalb der nationalen wie transnationalen Politikfelder der regulativen Politik. Policy-Regime entstehen bei der politischen Bewältigung von neuen Regulierungstatbeständen oder Regulierungsproblemen und konstituieren sich im Zusammenhang mit darauf bezogenen staatlichen Regulierungsprogrammen, die eine gewisse Dauer und Kontinuität für sich beanspruchen können (Eisner 1993: 2ff.; Francis 1993: 43ff.; Harris/Milkis 1989: 25ff.). Sie werden als neue Konfigurationen bestehend aus politischen Programmen und Maßnahmen (*policies*), staatlichen bzw. administrativen Insti-

tutionen und spezifischen Akteurs- und Interessenkonstellationen beschrieben, die eine gewisse Stabilität besitzen und denen es gelingt, in einem Themenfeld der regulativen Politikgestaltung die Bestimmungsmacht für die Formulierung und Durchsetzung von *policies* zu okkupieren. Eine konzeptuelle Weiterentwicklung des Regimeansatzes, die sich an der Vorstellung von Regime-Idealtypen orientiert, muss deshalb den Gedanken ernst nehmen, dass Regime als Steuerungsmechanismus für politische Regulierungsfragen zu konzeptualisieren sind und dass deshalb die Fähigkeit zur Politikformulierung und Politikdurchsetzung als elementarer Bestandteil des Regimes selbst aufgefasst werden muss (Janning 2007a, 2009a; Müller 2002). Ausgehend von den Struktureigenschaften von Policy-Regimes in der regulativen Politik lassen sich Merkmale für eine vergleichende Typologie entwickeln; wir betrachten hier allerdings nur zwei Regimeeigenschaften genauer:²

1. *delegierte Entscheidungsautorität*: Ausgehend von der Annahme, dass Policy-Regime eine Selbststeuerungsstruktur im Politikfeld installieren, müssen diese Regime über eine gewisse Entscheidungsautorität zur Formulierung oder Durchsetzung von Programmen bzw. Regulierungen verfügen. Die Entscheidungsautorität wird (vom Wähler) an die formalen Entscheidungs- und Exekutivorgane verliehen, die wiederum das Regime bzw. einen quasistaatlichen Akteur damit beauftragen, Kontroll- und Regulierungsfunktionen im Politikfeld auszuüben.
2. *Netzwerke zur Koordination und zum Informationsaustausch*: Um als Steuerungsmechanismus zu funktionieren, müssen die Regime als integriertes, engmaschiges Politiknetzwerk organisiert sein, in das alle relevanten Akteure gut eingebunden sind. Abhängig von der Heterogenität und Ressourcenungleichheit der im Regime organisierten Akteure (politische Repräsentanten, administrative Akteure, Interessengruppen) kann die interne Regimestruktur als Politiknetzwerk variieren zwischen einer zentralistischen, auf einen Akteur oder eine Akteurgruppe konzentrierten Konstellation, einem mehrpoligen, mit mehreren Zentren oder ‚cleavages‘ versehenen segmentiertem Interaktionsraum oder einer dezentralisierten, ohne klare Zentrum-versus-Peripherie-Abgrenzungen auskommenden, wenig hierarchischen Beziehungsstruktur. Eine integrierte und zentralisierte Netzwerkstruktur erhöht die Handlungsfähigkeit des Regimes als Akteur-Netzwerk, eine dezentralisierte Beziehungsstruktur bleibt anfällig für interne Konflikte und schwächt die Koordinationsfähigkeit des Regimes.

Die Skizzierung der Strukturmerkmale von Policy-Regimes in der regulativen Politik orientiert sich stark an einem spezifischen Regimetyp, dem für das Politikfeld als zentrale Quasi-Entscheidungs- und Implementationseinheit fungierenden *Regulationsregime*. Nur *Regulationsregime* verfügen über Struktureigenschaften, die ihnen eine weitgehende Zuständigkeit und eine gewisse Bestimmungsmacht in regulativen Politikfeldern verbrieft (Delegation der Entscheidungsautorität an das Regime bzw. an eine Regulierungsbehörde im Regime, zentralisierte hochintegrierte Netzwerkstruktur etc.). Mithin erscheint es deshalb angemessen, über weitere Idealtypen für Policy-Regime nachzudenken, die Regime-Typen variieren dabei besonders in ihrem Zentralisierungsgrad und in der an sie delegierten Entscheidungsautorität im Politikfeld.

Der empirisch sicherlich häufigste Typus in der regulativen Politik sieht bloß eine Koordinationsaufgabe für Regime – wir sprechen deshalb von *Koordinationsregimes* – in der regulativen Politik vor; mit entsprechenden Kompetenzen versehene Regimeakteure vernetzen in der transnationalen wie nationalen regulativen Politik Regulierungsakteure oder -netzwerke miteinander, verfügen aber über keinen Gestaltungs- oder Kontrollauftrag. Die Re-

gimemitglieder sind weniger stark motiviert, und das Regime bleibt relativ konfliktanfällig, weil die Koordinationsstruktur des Regimes von sektoralen, föderalen oder nationalen Interessen abhängig bleibt und damit einem stärkeren Außendruck unterworfen ist als das Regulationsregime. Einen ähnlichen Autonomiegrad wie das Regulationsregime weist dagegen das *Selbstverpflichtungsregime* auf. Gerade in Bereichen der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik werden zunehmend Selbstregulierungsmodelle diskutiert und praktiziert. Diese Regime sollen staatliche Stellen von ihren Steuerungs- und Kontrollaufgaben entlasten und statt dessen ein verbindliches Regelsystem etablieren, das für alle Regimeteilnehmer verbindlich ist, ohne dass eine Zentralstelle alle Abläufe überwacht und von sich aus Regelverstöße sanktionieren kann. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass alle Regimemitglieder, die ihr Verhalten durch Selbstverpflichtungen binden, ein großes Interesse an Kooperation und an Einhaltung der Regeln besitzen. Nationale oder transnationale Regime, die wenig bestandsfähig sind und nur kurzzeitig Abstimmungen über Interessenstandpunkte oder gemeinsame Vorgehensweisen bei akuten Krisen in der regulativen Politik ermöglichen sollen, sind davon zu unterscheiden. Sie funktionieren als *Kooperationsregime*, sind deshalb stärker von der Kooperationsneigung der Mitglieder abhängig und noch weniger bestandsfähig als die Koordinationsregime oder die Selbstverpflichtungsregime. Ihre Aufgaben liegen in der Ermöglichung von wiederholter Kooperation zwischen Staaten oder Policy-Akteuren im Kontext einer unübersichtlichen und dynamischen Problemstruktur: Eine stabile, mithin zentralisierte Organisationsstruktur wird für die durch vorliegende Kooperationsregeln „eingerahmten“ Ad hoc-Abstimmungen und Vereinbarungen nicht benötigt, weil das Regime ja nur das Zustandekommen von Kooperationen ermöglichen soll, aber keinen weiteren Koordinations- oder Regulierungsauftrag hat.

Tabelle 1: Typen von Policy-Regimes

	Entscheidungs- autorität	Hoch	Niedrig
Zentralisierungsgrad			
Hoch		Regulationsregime	Koordinationsregime
Niedrig		Selbstverpflichtungsregime	Kooperationsregime

4. Die vergleichende Analyse der Policy-Regime in der Lebensmittelsicherheitspolitik

Möglichst unterschiedliche Politikfeldkonstellationen in der Lebensmittelsicherheitspolitik von EU-Mitgliedsländern sollen entsprechend daraufhin untersucht werden, wie die Regimebildung im Politikfeld sich durch äußere Anstöße verändert hat und ob sich eine Angleichung der Policy-Regime ergeben hat.³ Sind die nationalen Reformbemühungen in der Lebensmittelregulierung über die Installation bzw. Organisation von Kooperationsregimes hinausgegangen und haben sich sogar mitunter Regulierungsregime gebildet oder aber sind die Umstrukturierungen sogar noch dahinter zurückgeblieben? Im Folgenden wird der Vergleich der Regimestrukturen in Großbritannien, den Niederlanden und Deutschland durchgeführt; dieser Vergleich wird auf die zwei Hauptmerkmale der Regimetypologie konzentriert, die delegierte Entscheidungsautorität und die Integriertheit der Politiknetzwerkstrukturen.

4.1 Annäherung an den Idealtypus? Das Regulationsregime in Großbritannien

In Großbritannien fällt die Bewältigung der BSE-Krise mit der Ablösung der konservativen Major-Regierung zusammen. Bis Mitte der 90er Jahre hinein haben hochrangige Experten und Regierungsvertreter behauptet „British beef is safe to eat“ und haben wissenschaftliche Erkenntnisse, die auf den Zusammenhang zwischen BSE bei Rindern, dem Verzehr von Rindfleisch und dem Auftreten der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit beim Menschen hinwiesen, nicht ernst genommen oder sogar unterschlagen (Greer 1999; Wolters 1998). Die BSE-Krise wird deshalb der Regierung und den zuständigen Ministerien, dem Ministry of Agriculture Fisheries and Food (MAFF) und dem Department of Health (DoH), angelastet. Anstatt sich über eine gemeinsame Strategie zum Umgang mit BSE zu verständigen, befehdeten sich die beiden Ministerien, und die Krisenbewältigung versandete im Kampf um Zuständigkeiten und Machtanteile. Nach dem Regierungswechsel im Mai 1997 werden erste Pläne entwickelt, um eine unabhängige Regulierungsbehörde für Lebensmittelsicherheit zu installieren. Schon die konservative Regierung hatte am Ende ihrer Amtszeit Konsequenzen aus der engen Verflechtung zwischen Policy-Beratern und Agrarlobby gezogen und einen unabhängigen Rat für Lebensmittelsicherheit (Food Safety Council) eingerichtet. Unter der neuen Labour-Führung versuchen MAFF und DoH ihre Koordination durch Einrichtung einer Joint Food Safety Standards Group (JFSSG) zu verbessern und darüber hinaus die Ideen für eine Food Standards Agency (FSA) nach vorne zu treiben. Im Januar 1998 publiziert MAFF ein Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit, in dem die Aufgaben der neuzugründenden FSA genauer erläutert und zur Diskussion gestellt werden. Als Resultat der Diskussionen mit Interessengruppen und Experten wird im Juni 1998 ein Gesetzesentwurf zur Neuordnung der Lebensmittelsicherheit verfasst, der Food Standards Act, der vor allem die Errichtung der FSA anordnet und ihre Aufgaben festlegt. Mit dem Food Standard Act wird der FSA eine Schlüsselrolle bei der Neuorganisation der Lebensmittelsicherheit zugewiesen. Die neue Regulierungsbehörde soll zum Schutz der öffentlichen Gesundheit beitragen und die Interessen der Verbraucher im Lebensmittelbereich schützen. Da mit der FSA die Kompetenzen für Lebensmittelsicherheit neu gebündelt werden sollen, verliert das MAFF weitestgehend die Kompetenzen in diesem Bereich und wird zu einem reinen Agrarministerium, das sich primär um die Interessen der Produzentenseite im Lebensmittel- und Agrarbereich und Fragen der Tierhaltung kümmert. Das Agrarministerium wird als Department for the Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) neuorganisiert. Wie hat sich nun ausgehend von diesen Reformen das Regime der Lebensmittelsicherheitspolitik in Großbritannien entwickelt?

Delegierte Entscheidungsautorität: Faktisch hat die Errichtung der FSA eine neue zentrale Anlaufstelle für Fragen der Lebensmittelsicherheit geschaffen. Die FSA bündelt dabei Kompetenzen für Risikoabschätzung und Risikomanagement. Die FSA ist nicht mehr einem Ministerium per Weisung untergeordnet, sondern berät die Minister bzw. die Regierung direkt in Sicherheitsfragen und Gesetzesvorhaben. Die FSA hat jedoch eine Berichtspflicht gegenüber dem Gesundheitsministerium (DoH), muss sich allerdings nicht gegenüber dem produzentennahen Agrarministerium (DEFRA) verantworten (Flynn u.a. 2004). Die FSA kann zwar selbst neue Programme und Regelungen initiieren, nutzt ihre Handlungsspielräume allerdings nur selten vollkommen aus. Die Debatte über die Neuregulierung der Lebensmitteletikettierung zur Bekämpfung von Lebensmittelallergien im Jahre 2003 kann hier als ein Beispiel fungieren (Rothstein 2006). Unzufrieden mit den bisherigen Selbstver-

pflichtungen der Lebensmittelindustrie verfolgt die FSA eine verschärfte Informationspolitik, um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu erregen und die Industrie unter Druck zu setzen. Darüber hinaus wird versucht, die EU-Kommission zu einer neuen Richtlinie zur europaweiten Regulierung der Angaben zu Allergenen zu bewegen. Der direkte Weg einer nationalen Verschärfung der Etikettierungsgesetze wird allerdings nicht beschritten, einerseits weil das Interesse der Öffentlichkeit und dabei vor allem das Interesse derjenigen Konsumenten, die nicht von Lebensmittelallergien betroffen sind, an dem Thema sehr gering ausfiel, andererseits weil nur eine kleine Abteilung mit dem Thema betraut war und die Ressourcen an Personal nicht ausreichten, um eine offensivere Strategie zu verfolgen. Eine weitere wichtige Aufgabe der FSA liegt in der Rechtsdurchsetzung (law enforcement) im Lebensmittelbereich, hierfür arbeitet die FSA vor allem mit den lokalen Behörden und Regierungen in England, Wales, Schottland und Nordirland zusammen und beaufsichtigt die lokalen Kontrollen und Umsetzungen, ist dabei aber stark auf die Kooperationsbereitschaft der lokalen Ebene angewiesen (Flynn u.a. 2004; Interview #1 mit Policy-Experte). Auf der nationalen Ebene wiederum scheint das Verhältnis zwischen Regierung und FSA harmonisch und konfliktfrei angelegt zu sein, in den meisten Problemthemen haben die Akteure gleichlautende Ziele und Programme, nur im Fall der gentechnischen Lebensmittel konnte eine abweichende Position der FSA beobachtet werden (Flynn u.a. 2004). Obwohl die FSA weitgehende Autonomie und Ankererkennung genießt, besteht eine gewisse Konkurrenz zum Agrarministerium (DEFRA) und Gesundheitsministerium (DoH). Sowohl für die Risikoabschätzung als auch für das Risikomanagement verfügen FSA, DFRA und DH über eigene Abteilungen und Stäbe, in beiden Bereichen scheint die Expertise der FSA zu dominieren. Das Austauschverhältnis zwischen den drei administrativen Akteuren und ihren Abteilungen ist formal durch Kooperationsverträge geregelt.

Netzwerke zur Koordination und zum Informationsaustausch: Die FSA besitzt eine Schlüsselposition im Policy-Regime, in ihr laufen die Informationen über Risiken und Tests zusammen und ihre Expertise wird bei allen Fragen der Lebensmittelregulierung gehört. Da die FSA keinem der beiden Ministerien unterstellt ist, müssen DEFRA und DH reziproke Beziehungen zur FSA unterhalten. Da sich die FSA besonders die Vertretung von Konsumenteninteressen zur Aufgabe gemacht hat (nach dem Motto „putting the consumer first“) unterhält sie intensive Kontakte zum National Consumer Council und zum zentralen mitgliederbasierten Konsumentenverband „which? (Barling/Lang 2003: 12). Da vor allem DEFRA (als Nachfolgeorganisation des stark produzentenfreundlichen MAFF) eher der Produzentenseite im britischen Lebensmittelregime Gehör verschafft, findet durch die FSA ein gewisser Ausgleich statt. Als internes Beratungsinstrument besitzt das Consumer Committee, in das Vertreter der Konsumenten berufen sind, eine besondere Bedeutung für die FSA. Allerdings wird dieses Gremium bereits Ende 2005 abgeschafft, weil die dort vertretenen Konsumentenverbände ihre Entscheidungen von der Leitung der FSA nicht berücksichtigt finden und die FSA das Consumer Committee als zu parteilich erlebt (Rothstein 2007). Die FSA unterhält gleichsam auch intensive Kontakte zur Lebensmittelindustrie, um auch dort die Forschung zu Lebensmitteln zu beobachten und Informationen zu nutzen, sowie um sich bei Fragen des Krisenmanagements abzustimmen. Eine besondere Rolle kommt dabei den Einzelhändlern (retailers) und ihren Verbänden zu, die zunehmend auf aggressive Lobbying-Strategien zurückgreifen und auch die FSA direkt ansprechen (Thankappan u.a. 2004; Interview #1 mit Policy-Experte). Aktuell scheint das Konfliktniveau in der Lebensmittelregulierung relativ niedrig zu sein, was darauf hinweist, dass die Schlüsselposition der FSA im Netzwerk akzeptiert wird und auch von DEFRA und DoH nicht in Frage gestellt wird

(Interview #2 mit DEFRA). FSA wirkt als Mediator und Broker für die unterschiedlichen administrativen und privaten Interessen und Informationsbedarfe, ohne einzelne Akteure zu bevorzugen (Moran 2003: 149f.). Dies bedeutet allerdings auch, dass die FSA nicht in jedem Fall die Interessen von Konsumentenverbänden vertritt und ihre Entscheidungen danach ausrichtet, sondern höchstens in den Fällen, in denen sich die Konsumentengruppen gut organisieren und die Öffentlichkeit mobilisieren, sich entsprechend opportunistisch verhält. Sind die Konsumentenverbände bei spezifischen Issues (z.B. Lebensmittelallergene) nicht gut aufgestellt, bleibt die FSA passiv (Rothstein 2005). Die starke Position im Regulierungsnetzwerk wird noch dadurch gestärkt, dass die FSA zuständig für die Implementation und Ausführung (enforcement) der Lebensmittelpolitik ist und dafür die lokalen Behörden überwacht und koordiniert (Yapp 2006: 164).

Zusammenfassung: Mit der FSA hat das Regime für Lebensmittelsicherheit eine neue Interorganisationenstruktur erhalten, die Behörde liegt im Zentrum aller Kooperationen und Informationstransfers. Die FSA versucht aber kaum, diese Zentralposition dazu zu nutzen, eigene Programmziele zu formulieren und neue Schwerpunkte in Abgrenzung zur Regierungspolitik zu formulieren. Zwar deuten erste Konflikte mit der Labour-Regierung auf ein gewisses Autonomiestreben der FSA und des Regimes hin, die Aktivitäten im Policy-Regime bleiben jedoch auf die Umsetzung und Anpassung von EU-Richtlinien (im Einklang mit der Regierungspolitik) im Lebensmittelbereich und die schnelle Reaktion im Krisenfall beschränkt. Durch die neue wenig strittige Zentralposition der FSA haben sich die Kompetenzstreitigkeiten zwischen MAFF (heute DEFRA) und DoH abgekühlt, die ja nicht nur als Konflikte zwischen Ministerien um Zuständigkeiten, sondern auch als Konflikte um die Durchsetzung von Interessen und Programmatiken (Produzentenwohl versus Public Health) gelesen werden müssen. Das Regime hat deshalb durch die Errichtung der FSA einen gewissen Entpolitisierungsschub erfahren, diese Entwicklung wird aber nicht zur Formulierung eines eigenen Gestaltungsauftrages genutzt. Das Policy-Regime in der Lebensmittelsicherheit in Großbritannien erscheint dem gemäß eher den Kriterien eines Koordinationsregimes als denen eines Regulierungsregimes zu entsprechen.

4.2 Auf dem Weg vom Selbstverpflichtungs- zum Koordinationsregime? Lebensmittelsicherheitspolitik in den Niederlanden

Die Auswirkungen der BSE-Krise waren in den Niederlanden weniger stark zu spüren, auch wenn seit März 1997 einzelne Fälle von BSE gemeldet wurden (Oosterveer 2002: 220). Da die Fleischproduktion und Wurstfertigung keinen ähnlich großen Stellenwert in der Lebensmittelindustrie besitzt wie in Großbritannien und in Deutschland ist die Verwendung und der Konsum von Rindfleisch weder in der Öffentlichkeit so stark thematisiert worden, noch hat die Krise das politische System fundamental erfasst. In den späten 90er Jahre treten jedoch einige gravierende Tiererpidemien (*Schweinepest* 1997, *Maul- und Klauenseuche* 2001) auf, die auf Probleme der Massentierhaltung und industriellen Fleischerzeugung hindeuten (Reijnders 2004). Die Auswirkungen der BSE-Krise waren demnach indirekt, aufgrund der gestiegenen Aufmerksamkeit für Lebensmittelsicherheit im EU-Raum und der verstärkten EU-Gesetzestätigkeit in diesem Bereich hat die sozialdemokratisch-liberale Regierungskoalition jedoch seit Ende der 90er Jahre einige Restrukturierungsleistungen im Bereich der Lebensmittelsicherheit unternommen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die

Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), die zentrale Behörde für Risikoabschätzung, die neben einer Beratungsfunktion in Risikofragen vor allem mit den Lebensmittelkontrollen vor Ort betraut ist, jedoch auch einfache Kompetenzen des Risikomanagements hat und im Jahre 2002, also kurz vor Errichtung der EFSA, ins Leben gerufen wurde. Für die VWA wurden zwei separate Organisationen, die im Gesundheitsministerium angesiedelte Inspektionsbehörde für öffentlichen Gesundheitsschutz (KvW) und die im Agrarministerium angesiedelte Inspektionsbehörde für Fleischhygiene (RVV) in einer Großorganisation zusammengeschlossen. Die VWA war zuerst dem Gesundheitsministerium (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport/VWS) unterstellt, nach dem Regierungswechsel 2002/2003 wurde aber die Zuständigkeit für die VWA auf das Agrarministerium (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit/LNV) übertragen. Im Bereich der Verbraucherschutzpolitik findet das Agency-Modell, das lange Jahre von der EU-Kommission als delegative Strategie der politischen Steuerung propagiert wurde (Majone 1997), auch in den Niederlanden – unabhängig von der parteipolitischen Ausrichtung der regierenden Koalitionen, schließlich wird die Niederlande seit 2002 konservativ-liberal/rechtspopulistisch regiert – immer mehr Anklang (Smullen 2007).

Delegierte Entscheidungsautorität: In der Lebensmittelerregulierung ringen zwei Ministerien miteinander um die Durchsetzung ihrer Entscheidungsautorität, das Gesundheitsministerium (VWS) und das Agrarministerium (LNV), in letzter Zeit hat sich der Konflikt entschärft, anfänglich war aber vor allem die VWA dem Streit um Zuständigkeiten ausgesetzt. Zur Beilegung des Konfliktes wurde dem Parlament eine formale Beschreibung der Kompetenzen vorgelegt, nach der das VWS für alle Bereiche der Lebensmittelhygiene zuständig ist mit Ausnahme von Fleisch und Fleischprodukten, hier liegt die Zuständigkeit beim LNV. Da die VWA aber nicht nur Fleischprodukte kontrolliert, sondern auch Kontrollen für andere Lebensmittel durchführt, kooperieren beide Ministerien mit dem VWA. Zur Verbesserung der Abstimmung wurden regelmäßige Treffen zwischen Abteilungsleitern der beiden Ministerien und des VWA eingerichtet (Interview #3 mit LNV). Insbesondere im LNV wird die VWA als bloße Vollzugsbehörde gesehen und nicht als policy maker akzeptiert (Interview #3 mit LNV). Die VWA bleibt auf eine zentrale Rolle des Enforcement (Kontrolle) beschränkt, kann jedoch auch neue Gebühren und Grenzwerte in Abstimmung mit den Ministerien festlegen, sie sieht sich aber primär als nachgeordnetes Instrument in der Umsetzung der nationalen, stark durch EU-Richtlinien geprägten Regulierungspolitik (Interview #4 mit VWA). Ein aktuelles Verwaltungsgesetz erlaubt es der VWA jetzt immerhin, selbst Betriebe zu schließen, die gegen die geltenden Bestimmungen verstoßen haben, davor konnten diese „schwarzen Schafe“ nur per Gerichtsbeschluss geschlossen werden (Interview #4 mit VWA). Durch die starke Rolle in der Risikoabschätzung und der Rechtsdurchsetzung wirkt VWA als vermittelnder Akteur zum einen hin zur regionalen und lokalen Ebene der Lebensmittelkontrolle vor Ort und zum anderen als Berater der beiden Ministerien in Fragen der Risikoabschätzung. Das Risikomanagement wird aber zentral unter Beteiligung der VWA durch die beiden Ministerien organisiert, wobei es immer noch zu Kompetenzstreitigkeiten kommt. Je nachdem wie stark der Agrarbereich von einer Krise betroffen ist, versucht das LNV die Federführung zu behalten und organisiert eine *task force* im eigenen Haus unter Beteiligung der VWS und VWA. Die Interessengruppen werden zumal bei der Risikoabschätzung und -bewertung im Krisenfall einbezogen und angesprochen, Entscheidungen des Risikomanagements gehen aber nur von der *task force* aus (Interview #3 mit LNV). Die Lebensmittelsicherheit scheint in NL dementsprechend vor allem durch die Ministerien geprägt.

Netzwerke zur Koordination und zum Informationsaustausch: Die beiden Ministerien halten separat voneinander regelmäßige Treffen mit den „stakeholders“ im Bereich der Lebensmittelbereich ab und informieren die Interessengruppen auch über die Gesetzesvorhaben in Brüssel. Das LNV gibt zwar auch vor, darum bemüht zu sein, eine Pluralität von Interessen abzubilden, die Produzentenseite dominiert aber klar in diesen Informations- und Verhandlungsrunden, da das Agrarministerium sich seit langem als Verbündeter der Bauern sieht (Kickert 2004: 561). Das VWS demgegenüber neigt dazu, die Konsumenteninteressen zu präferieren und hat Vertreter der Verbraucherverbände prominent in entsprechenden Boards und Gremien vertreten (Interview #5 mit Konsumentenbond). Die Ministerien entsprechen damit dem Bild der Offenheit, das für die Staatsadministration in den Niederlanden generell gezeichnet wird (Kickert/In't Veld 1995; Pollitt u.a. 2004: 63ff.). Kontakte zu Parlamentariern oder Interventionen von deren Seite sind relativ selten und auf Fälle beschränkt, in denen einzelne Interessengruppen sich nicht auf den konsensuellen Verhandlungsstil des administrativen Policy-Making einlassen und zusätzliche Akteure in den Prozess integrieren wollen. Zumindest VWS reagiert offen ablehnend auf solche Interventionen (Interview #6 mit VWS). Die VWA unterhält kaum policybezogene Netzwerke, verfügt aber insbesondere für die Risikoabschätzung über weit verzweigte Kontakte in die Wissenschaft, insbesondere in die Lebensmittelforschung hinein (Paul 2009: 230). Besonders eng erscheinen die Kontakte zu RIKILT, einem Forschungsinstitut für Lebensmittelsicherheit mit Sitz in Wageningen, und zur Universität von Wageningen, dem universitären Zentrum der Produkt- und Lebensmittelforschung sowie zu dem Nationalen Institut für Gesundheits- und Umweltforschung (RIVM) in Bilthoven, der größten privaten Forschungseinrichtung in diesem Bereich (Interview #7 mit VWA). Zur Durchsetzung und Kontrolle der Sicherheits- und Qualitätsstandards kooperiert die VWA natürlich mit Kontrolleuren und Verwaltungsakteuren vor Ort, die Kontrollen werden aber von der VWA zentral organisiert. Betrachtet man das Politikfeld für Lebensmittelsicherheit in den Niederlanden im Ganzen scheint sich eine stärkere Aufteilung und Clusterbildung im Netzwerk einzustellen. Trotz einer weitestgehend pluralen Einbindung der Interessengruppen ergeben sich regere Kontakte zwischen den Industrieverbänden und dem LNV und zwischen den Verbraucherverbänden und dem VWS. Die VWA besitzt nur in der Risikoabschätzung und im Politikenforcement eine Zentralposition, an Policy-Debatten ist sie nur in nachgeordneter Position beteiligt, hier sind die beiden Ministerien federführend und besser positioniert.

Zusammenfassung: Das Policy-Regime in der niederländischen Lebensmittelsicherheitspolitik ist stärker politisiert und von Konflikten geprägt als der Idealtypus des Selbstverpflichtungsregimes es vorgeben würde.⁴ Zum Tragen kommen dabei besonders die Initiativen der beiden federführenden Ministerien VWS und LNV und die Konflikte zwischen ihnen um Zuständigkeiten und die Durchsetzung von widerstreitenden Policy-Zielorientierungen (Vorsorge versus reaktives Risikomanagement). Die interministeriellen Konflikte spiegeln sich auch in den Netzwerkkontakten der Ministerien. Die VWA steht im Mittelpunkt dieser Konflikte, wird teilweise durch divergierende Vorgaben gesteuert und kann im Streit aufgrund mangelnder Kompetenzen nicht vermitteln. Das Regime der Lebensmittelsicherheit erscheint als ein relativ schwach integriertes Koordinationsregime, in dem die Polder-Mechanismen des Selbstverpflichtungsregimes insofern nur teilweise greifen, als die beiden Ministerien eine aktive Rolle in der Umsetzung und Reformulierung der EU-Lebensmittelregulierungen übernehmen und die Interessengruppen nur zur weiteren Abstimmung und Vorklärung heranziehen. Durch die gestiegene Gesetzesakti-

vität der EU in diesem Bereich der Risikoregulierung erweist sich das Polder-Modell als obsolet, denn statt dem Aushandeln von selbstverpflichtenden Regeln im Konsens ist die Anpassung und Implementation einer formalisierten Schutzgesetzgebung nötig.

4.3 Mehr als ein Kooperationsregime? Die Politisierung der Risikoregulierung in Deutschland

In Deutschland wurde die BSE-Krise ähnlich wie in Großbritannien zu einem Testfall der Managementkompetenzen einer jungen Regierungskoalition: Dabei wurde zuerst die Gefahr, die von BSE ausging, von den zuständigen Ministern der neuen Rot-Grünen-Koalition heruntergespielt. Beide Minister (Gesundheit: Fischer/Grüne und Landwirtschaft: Funke/SPD) mussten aufgrund des öffentlichen Drucks und der Bemühungen des Bundeskanzlers um Schadensbegrenzung von ihren Ämtern zurücktreten. Als Reaktion auf die mangelhaften Krisenmanagements- und Informationsverarbeitungskapazitäten der beiden Minister bzw. Ministerien wird von der rot-grünen Regierung mittels eines Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom 22. Januar 2001 eine wichtige institutionelle Veränderung durchgeführt (Dressel u.a. 2006; Janning 2004b; Steiner 2006). Aus dem Gesundheitsministerium werden Kompetenzen für den ernährungsbezogenen Verbraucherschutz in das neue Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) integriert, das das alte Ministerium für Landwirtschaft vollständig ersetzt. Darüber hinaus werden dem neuen Ministerium aus dem Ministerium für Wirtschaft und Technologie die Zuständigkeiten für Verbraucherpolitik übertragen. Der Bereich des Enforcements (Durchführung von Lebensmittelkontrollen, Schließung von Betrieben, Verhängung von Sanktionen) wird von den Länder und Kommunen organisiert, wobei unterschiedliche Kontrollstrukturen etabliert wurden (Böschchen u.a. 2005). Der durch den Regulierungsföderalismus geschaffene erhöhte Koordinationsbedarf wurde insofern von der Regierung und der zuständigen Ministerin antizipiert, als Ende 2002 eine besondere Bundesbehörde für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) eingerichtet wurde, die die Abstimmung zwischen den Ländern und deren Koordination mit der Bundesebene organisieren sollte. Das BVL soll eine allgemeine Kontrollaufsicht ausüben und darf – in Abstimmung mit dem BMVEL – einzelne Produkte aus dem Verkehr ziehen und die Öffentlichkeit über Irregularitäten bei Lebensmitteln aufklären. Von besonderer Bedeutung bei der Einschätzung von durch Lebensmittel hervorgerufenen gesundheitlichen Risiken ist das ebenfalls Ende 2002 neu installierte Bundesamt für Risikobewertung (BfR). Das BfR ist im Gegensatz zum BMVEL und BVL keine völlig neugeschaffene Behörde, sondern setzt – zum Teil an denselben Standorten mit den gleichen Mitarbeitern – die Arbeit des Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV), das einst dem Gesundheitsministerium zugeordnet war, fort. Das BfR hat als alleinige Aufgabe, dem BVL und BMVEL (sowie bei Bedarf EFSA) die relevanten Risikoabschätzungen für Lebensmittel und deren besondere Inhalts- und Zusatzstoffe zu liefern. Insgesamt ergibt sich eine hierarchische Organisationsstruktur für die Administration der Lebensmittelsicherheit, die der deutschen Verwaltungstradition entspricht und auch in anderen Regulierungsbereichen anzutreffen ist (Döhler 2007).

Delegierte Entscheidungsautorität: Im deutschen Regime für Lebensmittelsicherheit ist eine Zentralisierung der Regulierungsmacht durch Delegation an das Ministerium für Verbraucherschutz (nach dem Regierungswechsel 2005: BMELV) erfolgt. Kompetenzen, die vorher – wie in den Niederlanden bis heute – auf das Gesundheits- und das Landwirt-

schaftsministerium verteilt waren, sind nun dort gebündelt. Zumindest in der Lebensmittelregulierung ist deshalb das BMELV der zentrale Gestalter in der Umsetzung und Anpassung der entsprechenden EU-Richtlinien. Ein Konflikt mit anderen Ministerien um die Verteilung von Kompetenzen findet deshalb nicht statt. In den Regulierungsfragen des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes ist allerdings das Bundeswirtschaftsministerium BMWi federführend, so dass sich die Gestaltungsmacht des BMELV in Verbraucherschutzfragen eng auf den Lebensmittel-, Ernährungs- und Agrarbereich beschränkt. In den anderen Verbraucherschutzmaterien wird das BMELV zwar an prominenter Stelle gehört, muss sich aber der Leitung des BMWi (und gegebenenfalls des Bundesjustizministeriums BMJ) unterordnen (Interviews #8 mit BMELV und #9 mit BMWi). Durch die Einrichtung des BMVEL/BMELV ist natürlich nur eine sehr eingeschränkte Delegation von Autorität an das Regime erfolgt, ist doch die Programmatik des Ministerium sehr stark durch die politischen Vorgaben der Koalitionsvereinbarungen und Regierungspolitik sowie durch die politischen Profilierungsstrategien der zuständigen Minister (2002-2005: Ministerin Künast (Grüne) als Verfechterin einer ökologischen Landwirtschaftspolitik und einer offensiven Verbraucherschutzpolitik; ab 2005: Minister Seehofer (CSU) als Vertreter einer konventionellen Landwirtschaftspolitik und einer defensiven Verbraucherschutzpolitik) geprägt. Durch die dominante Stellung des Ministeriums im Politikfeld findet eine starke Politisierung der Policy-Debatten und der politischen Interaktionen statt. Die beiden Bundesbehörden BVL und BfR üben eher nachgeordnete Funktionen aus (Janning 2007b). Das BVL musste seine Rolle als Koordinator zwischen dem Bundesministerium und den Ländern erst finden und gerät zum Spielball der jeweiligen nationalen wie länderspezifischen Interessen und Themen (Interview #10 mit BLL). Im Krisenfall soll das BVL zwar für das Risikomanagement verantwortlich sein, aber wie die mehrfachen Gammelfleisch-Skandale vor allem im Bundesland Bayern ab 2005 zeigen, ist das BVL sehr auf die Kooperationsbereitschaft der zuständigen Stellen in den Ländern und Kommunen angewiesen und arbeitet der Entscheidungsfindung, die letztlich durch den Bundesminister und das Ministerium getroffen wird, bloß zu. Das BfR verfügt, dadurch dass Kontrolle und Enforcement in der Länderhoheit liegen, über noch weniger Kompetenzen als das niederländische VWA. Insofern lassen sich durchaus Parallelen zwischen den Aufgaben des BfR und der Funktion von EFSA ziehen (Fischer 2007). Allerdings ist die Rolle des BfR nicht einfach auf eine Beratung des Verbraucherschutzministeriums oder des BVL beschränkt. Im akuten Krisenfall müssen die Wissenschaftler im BfR schnell entscheiden und die Öffentlichkeit über giftige Inhalts- oder Zusatzstoffe in Lebensmitteln direkt informieren (Interview #11 mit BfR). In der Regel wird dazu noch die Zustimmung des BMELV eingeholt, eilige Test- und Untersuchungsergebnisse gelangen aber bisweilen auch ohne diese Rückmeldung an die Öffentlichkeit.

Netzwerke zur Koordination und zum Informationsaustausch: Eine formale quantitative Netzwerkanalyse, die im Winter 2006/2007 für das Akteurset in der Lebensmittelregulierung durchgeführt wurde, bestätigt die Zentralposition des BMELV (Janning 2009a). Das BMELV weist hohe Zentralitätswerte sowohl für die Informationsabgabe wie für den Informationszufluss auf und ist somit der Akteur, der am meisten in Regime kontaktiert wird. BVL und BfR stehen aber mit ihren Zentralitätswerten dem Verbraucherschutzministerium nur wenig nach. Als wichtigster Interessenverband mit entsprechend hohen Zentralitätswerten taucht der Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV) auf, der staatlich finanzierte und auf politisches Lobbying ausgerichtete Verbraucherverband (Janning 2009b). Der VZBV hatte gerade in der Rot-Grünen Koalition einen sehr

guten Zugang zu dem Ministerium und den Behörden, nach dem Regierungswechsel verändert sich aber langsam die enge Bindung, die zwischen Verbraucherschutzministerin Künast und der Vorsitzenden des VZBV, Edda Müller, auch auf persönlicher Ebene geführt wird. Neben dem VZBV können auch die großen Parteifractionen SPD und CDU, die die neue Regierung stellen, gute Zentralitätswerte vorweisen. Das Regime der Lebensmittelsicherheitspolitik scheint somit vor allem durch die Aktivitäten des BMELV geprägt zu sein. In Interviews mit Referenten des Ministeriums gestehen diese auch offen ein, eine Vielzahl an Netzwerkkontakten zur Information und zur Einholung von politischen Stimmungen zu pflegen (Interviews #8, #12 und #13 mit BMELV). Neben dem VZBV werden natürlich auch die Verbände der Lebensmittelindustrie (BLL, BVE) und die einschlägigen Industrieverbände konsultiert. Auf der Referentenebene gilt vor allem für die weiterhin in Bonn untergebrachten Abteilungen, die mit Lebensmittelregulierung und der Agrarpolitik befasst sind, dass die traditionell engen Kontakte zu den Verbänden der produzierenden Industrie auch während der SPD-GRÜNE-Koalition ungebrochen, wenn auch weniger offen fortgeführt wurden (Interview #12 mit BMELV). Die Anlaufstellen für die häufigen Kontakte mit Verbraucherverbänden befanden sich vor allen Dingen in den Berliner Abteilungen des BMELV und im engeren Führungskreis der GRÜNEN Ministerin. Das BVL unterhält auch rege Kontakte nach außen; wichtig sind vor allem die regelmäßigen Konsultationen mit den zuständigen Länderministerien. Das BfR ist schon allein dadurch, dass es über zu wenig Ressourcen verfügt, um eigene Testreihen für Lebensmittel durchzuführen, auf enge Kontakte zu anderen wissenschaftlichen Einrichtungen und zu den Forschungsabteilungen der Lebensmittelindustrie angewiesen. Nur in seltenen Fällen – beispielsweise zur Bestimmung der mittel- und langfristig krebserregenden Wirkung von Acrylamid enthalten in Kartoffelchips und anderen Backwaren – richtet das BfR eigene Testreihen ein, ansonsten nutzt es vorliegende Testresultate der Lebensmittelfirmen für die eigene Risikoabschätzung (Interviews #11 und #14 mit BfR).

Zusammenfassung: Durch die Reformen nach der BSE-Krise wurde wenig Entscheidungsmacht an das Regime der Lebensmittelsicherheitspolitik selbst delegiert. Die beiden mit neuen Kompetenzen ausgestatteten Behörden BVL und BfR fungieren als zusätzliche Koordinations- und Beratungsorgane für das federführende Ministerium, ihre Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen sind aber eng begrenzt. Durch die Neuschaffung eines Verbraucherschutzministeriums wurde die Macht der Exekutive im Politikfeld konzentriert und weiter gestärkt. Zumindest in dieser *issue area* konkurriert das BMELV mit keinem weiteren nationalen Ministerium. Allerdings müssen die Regierungen und zuständigen Ministerien der Bundesländer den Anweisungen des Ministeriums nicht blind Folge leisten, sondern können eigene Prioritäten setzen und diese in der Ausgestaltung der Überwachungs- und Enforcementstrukturen auch durchsetzen. Insofern bietet der föderale Aufbau zahlreiche Möglichkeiten für die Länder zur Verweigerung und Obstruktion, wenn die parteipolitischen Konstellationen einen Widerstreit zwischen nationaler Regierung und einzelnen Bundesländern heraufbeschwören. Darüber hinaus wird durch die starke Stellung des BMELV das gesamte Politikfeld in Abhängigkeit von der parteipolitischen Orientierung des zuständigen Ministers bzw. von der politischen Konjunktur möglicher Regierungswechsel gebracht (Janning 2005). Alles deutet also darauf hin, dass die Lebensmittelsicherheitspolitik in Deutschland noch stärker politisiert ist als in den Niederlanden.

5. Der Status der Policy-Regime in der Lebensmittelsicherheitspolitik

Die drei betrachteten Fälle vermitteln kein einheitliches Bild. Die These, dass die Lebensmittelsicherheitspolitik generell dem Trend der Regimebildung und damit der Entpolitisierung unterworfen wäre, muss spezifiziert werden. Zwar bedeutet die weitgehende Europäisierung der Lebensmittelregulierung und Lebensmittelsicherheitspolitik eine gewisse Kompetenzverlagerung der nationalen Exekutiven und Parlamente auf die EU. Die Umsetzung der EU-Richtlinien und die nationale Organisation der Lebensmittelsicherheit weist aber deutliche Unterschiede auf.

Zwar hat sich in Deutschland durch die Einrichtung neuer Behörden die Koordination im Politikfeld für Lebensmittelsicherheit verbessert und die Reaktionsfähigkeit auf Skandale und Vorfälle erhöht. Da das Risikomanagement aber in konkurrierender Weise sowohl von dem Bundesministerium als auch von den jeweils von Krisen betroffenen Länderministerien ausgeübt wird, sind zahlreiche Einfallstore für politische Unstimmigkeiten und Redundanzen angelegt. Die Selbststeuerungsfähigkeit des deutschen Regimes hat sich durch die Reformen nach der BSE-Krise deshalb nur partiell verbessert, das Regime bleibt anfällig für innerparteiliche Animositäten, Auswirkungen des Parteienwettbewerbs und persönliche Profilierungsstrategien der Minister. Die Politisierungsmöglichkeiten leiten sich aber primär aus der starken Stellung der Exekutive her und sind im Konflikt zwischen nationaler Regierungspolitik und politischen Interessen der Bundesländer angesiedelt. Das Parlament und die zuständigen Parlamentsausschüsse fungieren zwar als Kontrollorgane, eine Politisierung der Abläufe durch parlamentarische Akteure findet aber kaum statt.

In den Niederlanden lässt sich die Lebensmittelsicherheitspolitik überraschenderweise kaum mit dem Selbstverpflichtungsregime, wie es häufig als Grundmodell für die gesamte Politikgestaltung diskutiert wird, identifizieren. Zum einen dokumentiert sich demgegenüber in diesem Politikfeld die seit den 90er Jahren zunehmende Stärkung der Exekutive in der Politikgestaltung und -umsetzung der Niederlande (*Kickert 2003*). Zwei Ministerien, das Gesundheits- und das Agrarministerium üben einen erheblichen Steuerungseinfluss auf das Regime aus. Sie sind beide für das Risikomanagement zuständig, die Regulierungsbehörde VWA bleibt auf die Aufgaben der Risikoabschätzung und -kommunikation beschränkt, ist aber auch die zentrale Kontroll- und Durchsetzungsinstanz. Da sie weiterhin um Aufgaben und Zuständigkeiten miteinander konkurrieren, ist das niederländische Regime stärker politisiert als erwartet. Die Ministerien organisieren auch für das Regime die für die niederländische Politik typische starke Einbindung der Sozialpartner. Da die Ministerien aber immer noch über gewisse interessenpolitische Präferenzen und traditionelle Bindungen an Interessen und Interessenverbände verfügen, artikuliert sich der Widerstreit der Ministerien auch in der Durchsetzung unterschiedlicher Interessenpositionen und Programmatiken.

Die Politikfeldstrukturen für Lebensmittelsicherheit in Deutschland und den Niederlanden scheinen dem Idealtypus des Koordinationsregimes zu entsprechen, wobei beide Regime anfällig sind für Politisierungsschübe. Das deutsche Regime kann aufgrund einer „ungünstigen“ föderalen Konstellation seine Koordinationsfähigkeit aber noch stärker einbüßen und im Status aktiver Politisierung auf ein Kooperationsregime reduziert werden. Das Policy-Regime in Großbritannien entspricht demgegenüber am ehesten dem Typus des Regulierungsregimes. Durch die real erfolgte Delegation von Entscheidungsmacht an die zuständige Regulierungsbehörde für Lebensmittelsicherheit (FSA) hat das

Regime an Autonomie gewonnen und verfügt über ein im Politikfeld weithin akzeptiertes Organisationszentrum, das alle Kompetenzen für Risikomanagement, -abschätzung und -kommunikation ausübt. Die Autorität der FSA kann nicht durch Politikfeldakteure von außen umgangen oder in Frage gestellt werden, weil die Regulierungsbehörde formal keinem Ministerium unterstellt ist und auch bei der Ressourcenausstattung keiner Bindung unterliegt. Somit sind im britischen Regime die Anreize für Kooperation zwischen den Politikfeldakteuren erhöht und die Kosten für die Netzwerkkoordination verringert. Allerdings ist auffällig, dass die FSA ihren autonomen Status bislang kaum für eigenständige politische Projekte nutzt. Insofern übt das Regulierungsregime auch keine wirklich aktive Selbststeuerung aus, sondern ordnet sich der Regierungspolitik und dem Policy-Making des parlamentarischen und exekutiven politischen Kernbereichs unter.

Anmerkungen

- 1 Die Untersuchungsländer Deutschland, Großbritannien und die Niederlande zählen sowohl zu den führenden Exporteuren als auch Importeuren von landwirtschaftlichen Erzeugnissen/Lebensmitteln (*Oosterveer* 2007: 3). Die Niederlande exportiert mehr als sie einführt, Deutschland und Großbritannien führen mehr ein, gehören laut WTO-Statistik aber ebenfalls zu den zehn führenden Exportländern der Welt.
- 2 Der noch ausführlichere Vergleich von Strukturmerkmalen nationaler Policy-Regime bezieht außerdem die Kohärenz von Policy-Definitionen, die Kompatibilität der Programme und Policy-Instrumente und die internationale Einbettung des Regimes mit ein (*Janning* 2007a, 2009a).
- 3 In den Untersuchungsländern wurden in dem Bereich Lebensmittelsicherheitspolitik insgesamt etwa 40 Experteninterviews mit Beamten, Politikern und Verbandsvertretern durchgeführt. Die deutschen Akteurkonstellationen wurden außerdem mit einer quantitativen Netzwerkanalyse genauer bestimmt (*Janning* 2009a).
- 4 Für die Bearbeitung der für Verbraucher relevanten Sicherheits- und Regulierungsfragen war bislang eine Form der staatlich unterstützten und moderierten Selbstregulierung typisch, die gemeinhin mit dem niederländischen Polder-Modell verbunden wird (*Hendriks/Toonen* 2001; *Woldendorp* 2005). Gemeint ist damit eine Variante des liberalen bzw. konsensuellen Korporatismus, in dem die „Sozialpartner“, also vornehmlich Gewerkschaften und Industrieverbände, unter Anleitung des Staates in zahlreichen Verhandlungsgremien die Leitziele der Politik im Konsens miteinander selbst bestimmen, den Staat dadurch entlasten und politische Konflikte entschärfen (*Kickert* 2003; *Lehmbruch* 1979).

Literatur

- Alemanno, A.*, 2006: Food Safety and the Single European Market, in: *Ansell, Ch./Vogel, D.*, (Hrsg.), *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*. Cambridge: MIT Press, S. 237-258.
- Baldwin, R./Cave, M.*, 1999: *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Barling, D./Lang, T.*, 2003: A Reluctant Food Policy? The First Five Years of Food Policy under Labour, in: *The Political Quarterly* 74 (1), S. 8-18.
- Blatter, J./Janning, F./Wagemann, C.*, 2007: *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS.
- Blum, S./Schubert, K.*, 2009: *Politikfeldanalyse*, Wiesbaden: VS.
- Böschen, S./Dressel, K./Schneider, M./Viehöver, W./Wastian, M.*, 2005: *European Food Safety Regulation under Review. An Institutional Analysis – Germany*. Forschungsbereich. München.
- Chalmers, D.*, 2003: "Food for Thought": Reconciling European Risks and Traditional Ways of Life, in: *Modern Law Review* 66, S. 532-562.
- Chambers, G.*, 1999: The BSE Crisis and the European Parliament, in: *Joerges, C./Vos, E.* (Hrsg.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford/Portland: Hart, S. 95-106.

- Dardis, R.*, 1988: Risk Regulation and Consumer Welfare, in: *The Journal of Consumer Affairs* 22, S. 303-318.
- Döhler, M.*, 2007: Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell, in: *Jann, W./Döhler, M.* (Hrsg.), *Agencies in Westeuropa*. Wiesbaden: VS, S. 12-47.
- Dohn, N./Schmidendorf, B.*, 2001: BSE. Die Wahnsinnsseuche. Reinbeck: Rowohlt.
- Dressel, K.*, 2002: BSE – The New Dimension of Uncertainty. The Cultural Politics of Science and Decision-Making. Berlin: Edition Sigma.
- Dressel, K., Bösch, S., Schneider, M., Viehöver, W., Wastian, M. & Wendler, F.*, 2006: Food Regulation in Germany, in: *Vos, E./Wendler, F.* (Hrsg.), *Food Safety Regulation in Europe. A Comparative Institutional Analysis*. Antwerpen/Oxford: Intersentia, S. 287-330.
- Eberlein, B./Grande, E.*, 2000: Regulation and Infrastructure Management: German Regulatory Regimes and the EU Framework, in: *German Policy Studies* 1, S. 39-66.
- Eberlein, B./Grande, E.*, 2005: Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State. *Journal of European Public Policy* 12, S. 89-112.
- Eisner, M. A.*, 1993: *Regulatory Politics in Transition*. Baltimore/London: John Hopkins University Press.
- Fischer, R.*, 2007: Unabhängige Bewertungsagenturen im gesundheitlichen Verbraucherschutz: Ein Beispiel für gelungenen Politiktransfer in der Europäischen Union., in: *Holzinger, K./Jörgens, H./Knill, Ch.* (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. PVS Sonderheft 38. Wiesbaden: VS, S. 348-374.
- Flynn, A./Marsden, T./Harrison, M.*, 1999: The Regulation of Food in Britain in the 1990s, in: *Policy & Politics* 27 (4), S. 435-446.
- Flynn, A./Carson, L./Lee, R./Marsden, T.*, 2004: *The Food Standards Agency: Making a Difference?*, The Centre for Business Relationships, Accountability, Sustainability and Society (BRASS). Cardiff. Working Paper Series No. 21.
- Francis, J. G.*, 1993: *The Politics of Regulation. A Comparative Perspective*. Cambridge/Oxford: Blackwell.
- Fuchs, L. O.*, 2004: *Lebensmittelsicherheit in der Mehrebenenverwaltung der Europäischen Gemeinschaft. Eine Analyse am Beispiel des deutschen und europäischen Lebensmittelrechts unter besonderer Betrachtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit*, Bayreuth: Verlag P.C.O.
- Greer, A.*, 1999: Policy Coordination and the British Administrative System: Evidence from the BSE Inquiry, in: *Parliamentary Affairs* 52, S. 598-615.
- Hajer, M.*, 1995: *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and Policy Process*, Oxford: Oxford University Press.
- Harris, R. A./Milkis, S. M.*, 1989: *The Politics of Regulatory Change. A Tale of Two Agencies*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Hendriks, F./Toonen, T. A. J.* (Hrsg.), 2001: *Polder Politics. The Re-invention of Consensus Democracy in the Netherlands*. Aldershot: Ashgate.
- Janning, F.*, 2004a. Der Staat der Konsumenten. Plädoyer für eine politische Theorie des Verbraucherschutzes, in: *Czada, R./Zintl, R.* (Hrsg.), *Politik und Markt*, PVS Sonderheft 34. Wiesbaden: VS, S. 151-185.
- Janning, F.*, 2004b: Die Spätgeburt eines Politikfeldes? Verbraucherschutzpolitik in Deutschland, in: *Zeitschrift für Politik* 51(4), S. 401-433.
- Janning, F.*, 2005: Konjunkturen der Konsumentenmacht. Politische Gelegenheitsstrukturen in der deutschen Verbraucherschutzpolitik, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 18, S. 30-40.
- Janning, F.*, 2007a: Regime in der regulativen Politik. Chancen und Probleme eines Theorietransfers, in: *Janning, F./Toens, K.* (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorieentwicklung, Methodenfragen und Anwendungsaspekte*. Wiesbaden: VS, S. 121-145.
- Janning, F.*, 2007b: Risikoverwaltung. Funktionen und Folgen administrativer Reformen im gesundheitlichen Verbraucherschutz. Paper für die Tagung „Verwaltungen in Politikfeldern“ der DVPW-Sektion Staatslehre und Politische Verwaltung in Bochum.
- Janning, F.*, 2009a: Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich, Habilitationsschrift, Universität Konstanz.

- Janning, F., 2009b: Gemeinwohlorientierung durch Neokorporatismus? Verbändeorganisation und Interessenvermittlung in der deutschen Verbraucherschutzpolitik, in: *Rehder, B./Willems, U./Winter, T. v.* (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern*. Wiesbaden: VS, S. 132-155.
- Kickert, W., 2003: Beneath Consensual Corporatism: Traditions of Governance in the Netherlands, in: *Public Administration* 81 (1), S. 119-140.
- Kickert, W., 2004: Reorganizations at the Ministries of Justice, of Agriculture, Nature and Fishery, and of Public Health, Welfare and Sport, in: *Benz, A./Siedentopf, H./Sommermann, K. P.* (Hrsg.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung*. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, S. 557-571.
- Kickert, W./In't Veld, R. J., 1995: National Government, Governance and Administration. In: *Kickert W./van Vught, F. A.* (Hrsg.), *Public Policy and Administration Sciences in the Netherlands*. London: Harvester Wheatsheaf, S. 46-63.
- Krapohl, S./Zurek, K., 2006: The Perils of Committee Governance: Intergovernmental Bargaining during the BSE Scandal in the European Union, *European Integration Online Papers* 10 (2), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-002a.htm>.
- Linzmaier, V., 2007: *Lebensmittelskandale in den Medien. Risikoprofile und Verbraucherverunsicherung*. München: Verlag Reinhard Fischer.
- Majone, G., 1997: From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance., in: *Journal of Public Policy* 17, S. 139-167.
- Marsden, T./Flynn, A./Harrison, M., 2000: *Consuming Interests. The Social Provision of Foods*. London: Taylor & Francis.
- Meins, E., 2002: Politics and Public Outrage. Explaining Transatlantic and Intra-European Diversity of Regulations on Food Irradiation and Genetically Modified Food. Münster: LIT Verlag.
- Millstone, E./Zwanenberg, P. v., 2002: The Evolution of Food Safety Policy-making Institutions in the UK, EU and Codex Alimentarius, in: *Social Policy & Administration* 36 (6), S. 593-609.
- Moran, M., 2003: *The British Regulatory State. High Modernism and Hyper-Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, M. M., 2002: *The New Regulatory State in Germany*. Birmingham: University of Birmingham Press.
- Oosterveer, P., 2002: Reinventing Risk Politics: Reflexive Modernity and the European BSE Crisis, in: *Journal of Environmental Policy & Planning* 4, S. 215-229.
- Oosterveer, P., 2007: *Global Governance of Food Production and Consumption. Issues and Challenges*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ostheim, T./Schmidt, M., 2007: Die Lehre vom Politik-Erbe, in: *Schmidt, M./Ostheim, T./Siegel, N. A./Zohlnhöfer, R.* (Hrsg.): *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden: VS, S. 815-95.
- Paul, K., 21111009: *Food Safety: A Matter of Taste? Food Safety Policy in England, Germany, the Netherlands, and at the Level of the European Union*, Dissertation: University of Amsterdam.
- Pollitt, C./Talbot, C./Caulfield, J./Smullen, A., 2004: *Agencies. How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Houndmills/New York: Palgrave.
- Rejnders, L., 2004: Food Safety, Environmental Improvement and Economic Efficiency in the Netherlands, in: *British Food Journal* 106 (5), S. 388-405.
- Rothstein, H., 2005: Escaping the Regulatory Net: Why Regulatory Reform Can Fail Consumers, in: *Law & Policy* 27 (4), S. 520-548.
- Rothstein, H., 2006: From Precautionary Bans to DIY Poison Tasting: Reform of the UK Food Safety Regulation Regime, in: *Ansell, Ch./Vogel, D.*, (Hrsg.), *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*. Cambridge/London: MIT, S. 153-180.
- Rothstein, H., 2007: Talking Shops or Talking Turkey? Institutionalizing Consumer Representation in Risk Regulation, in: *Science, Technology & Human Values* 32 (5), 582-607.
- Sabatier, P., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: *Héritier, A.* (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116-148.
- Sabatier, P./Jenkins-Smith, H. C., 1999: The Advocacy Coalition Framework. An Assessment, in: *Sabatier, P.A.* (ed.): *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, S. 117-166.

- Sabatier, P./Weible, C. M.*, 2007: The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications, in: *Sabatier, P. A.* (ed.): *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, S. 189-220.
- Scharpf, F. W.*, 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt/New York: Campus.
- Scharpf, F. W.*, 2000: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, M.*, 1993: Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: *Héritier, A.* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 371-393.
- Schmidt, M./Ostheim, T./Siegel, N. A./Zohlnhöfer, R.* (Hrsg.), 2007: *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden: VS.
- Schneider, V./Janning, F.*, 2006: *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS.
- Schneider, V./Janning, F./Leifeld, P./Malang, T.* (Hrsg.), 2009: *Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen*, Wiesbaden: VS.
- Schubert, K.*, 1991: *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Shears, P./Zollers, F. E./Hurd, S. N.*, 2004: The European Food Safety Authority. Towards Coherence in Food Safety Policy and Practice, in: *British Food Journal* 106 (4), S. 336-352.
- Smith, E./Marsden, T./Flynn, A./Percival, A.*, 2004: Regulating Food Risks: Rebuilding Confidence in Europe's Food?, in: *Environment and Planning C: Government and Policy* 22, S. 543-567.
- Smullen, A.*, 2007 *Translating Agency Reform. Rhetoric and Culture in Comparative Perspective*. Dissertation. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Steiner, B.*, 2006: Governance Reform of German Food Safety Regulation: Cosmetic or Real?, in: *Ansell, Ch./Vogel, D.*, (Hrsg.), *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*. Cambridge/ London: MIT, S. 181-210.
- Tänzler, D./Schulz, A./Carius, A./Jain, A./Schiefelbusch, M./Dienel, H.-L.*, 2005: *Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik: Ansätze und Maßnahmen in anderen Ländern. Studie im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*. Berlin.
- Thankappan, S./Marsden, T./Flynn, A./Lee, R.*, 2004: *The Battle for the Consumers: Building Relationships in a New Phase of Contested Accountability in the UK Food Chain*, The Centre for Business Relationships, Accountability, Sustainability and Society (BRASS). Cardiff. Working Paper Series No. 17.
- Vos, E.*, 2000: EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis, in: *Journal of Consumer Policy* 23(3), S. 227-255.
- Vos, E. & Wendler, F.*, 2006: Food Safety Regulation at the EU-Level., in: *Vos, E./Wendler, F.* (Hrsg.), *Food Safety Regulation in Europe. A Comparative Institutional Analysis*. Antwerpen/Oxford, S. 65-138.
- Winter, M.*, 1996: Intersecting Departmental Responsibilities, Administrative Confusion and the Role of Science in Government: The Case of BSE, in: *Parliamentary Affairs* 49, S. 550-565.
- Woldendorp, J.*, 2005: *The Polder Model: From Disease to Miracle? Dutch Neo-Corporatism 1965-2000*. Dissertation. Vrije Universiteit Amsterdam: Intersentia.
- Wolters, C.*, 1998: *Die BSE-Krise. Agrarpolitik im Spannungsfeld zwischen Handelsfreiheit und Konsumentenschutz*. Frankfurt/u.a.: Peter Lang.
- Yapp, Ch.*, 2006: Food Safety Regulation in the UK, in: *Vos, E./Wendler, F.* (Hrsg.), *Food Safety Regulation in Europe. A Comparative Institutional Analysis*. Antwerpen/Oxford: Intersentia, S. 139-216.
- Zohlnhöfer, R.*, 2007: Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: *Janning, F./Toens, K.* (Hrsg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorieentwicklung, Methodenfragen und Anwendungsaspekte*, Wiesbaden: VS, S. 157-174.

Anschrift des Autors:

PD Dr. Frank Janning, Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Postfach 5560 D 85, 78434 Konstanz
E-Mail: frank.janning@uni-konstanz.de

Markus Jachtenfuchs

Der Wandel des regulativen Mehrebenensystems der EU

Zusammenfassung:

Das europäische Mehrebenensystem wird weithin durch eine spezifische Arbeitsteilung charakterisiert, wonach die europäische Ebene stark im Bereich Pareto-optimierender und eher unpolitischer Marktregulierung sei, den Mitgliedstaaten dagegen die klassischen Staatsaufgaben wie Sicherheit, Besteuerung oder Bildung vorbehalten blieben, die tief in individuelle Belange eingreifen. Der Beitrag zeigt anhand der inneren Sicherheit und der Steuerpolitik, dass sich die EU im Gegensatz zu diesem Standardmodell nicht auf Marktregulierung beschränkt, sondern auch staatliche Kernaufgaben intensiv reguliert. Ursache hierfür sind externe Effekte der Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes und das Fehlen eigenständiger Handlungsmittel in diesen Bereichen, das durch Regulierung kompensiert wird. Durch den vorherrschenden Modus der Regulierung bleiben die Eingriffe der EU aber weithin unsichtbar.

Schlagworte: Regulierung, Europäische Union, Mehrebenensystem, Steuerpolitik, Innere Sicherheit

Abstract:

The Changing Regulatory Multi-level System of the EU

The European multi-level system is widely characterized by a specific division of labor which gives the EU-level strong powers in the field of unpolitical and Pareto-improving market-regulation and leaves to the member states core state policies such as security, taxation or education which interfere deeply into individual interests. Based on an analysis of internal security and tax policies, the article shows that contrary to the assumptions of the standard model the EU is not limited to market regulation but also regulates core state policies. This is caused by the external effects of the creation of an internal market and by the lack of independent means of action in these areas which is compensated by regulatory activity. However, the prevailing mode of regulation makes EU intervention in these fields largely invisible.

Key words: regulation, European Union, multilevel system, tax policy, internal security

1. Das Standardmodell der EU: Regulierung im Mehrebenensystem

In der EU-Forschung wurde früher häufig betont, dass die EU nicht als politisches System „sui generis“ betrachtet werden solle, da dies vergleichende Analysen und verallgemeinerbare Resultate verhindere. Mit der Einordnung der EU in abstraktere Kategorien hat sich die EU-Forschung jedoch lange schwer getan (vgl. Haas 1971, S. 26-31; Caporaso 1996; Ipsen 1972; Schmitter 1996). Ein wesentlicher Grund für dieses klassifikatorische Zaudern war nicht etwa die besondere Komplexität oder institutionelle Neuartigkeit der EU, sondern ein tiefgreifender theoretischer, empirischer und normativer Dissens

über die Triebkräfte und die Zielrichtung des Integrationsprozesses. Theoretisch drehte sich der Dissens um die Frage, ob die EU besser mit den analytischen Instrumenten der Internationalen Beziehungen oder eher mit denen der politischen Soziologie bzw. der Komparatistik erfasst werden könne; empirisch ging es darum, ob souveräne Staaten den Integrationsprozess kontrollierten oder ob nicht letztlich die Präferenzen gesellschaftlicher Akteure die entscheidenden Erklärungsfaktoren seien; normativ war kontrovers, ob sich die EU in ein den souveränen und demokratischen Staaten übergeordnetes Gebilde oder gar in einen Bundesstaat entwickeln solle oder ob die Staaten die letztendlichen Kontrollinstanzen bleiben sollten.

In den letzten Jahren haben sich die früher heftigen theoretischen Kontroversen zwar nicht gelöst, aber doch gelegt. Als ein Ergebnis des Abflauens der Debatten hat sich die Klassifikation der EU als Mehrebenensystem weithin durchgesetzt (*Jachtenfuchs/Kohler-Koch* 1996; *Marks/Hooghe/Blank* 1996). Der Erfolg des Mehrebenenkonzeptes in der EU-Forschung beruht allerdings zumindest zum Teil wohl auf seiner inhaltlichen Unbestimmtheit, die es den Anhängern der unterschiedlichsten Ansätze erlaubt, sich hinter diesem Etikett wiederzufinden, ohne dabei gleichzeitig ihre theoretischen, empirischen oder normativen Positionen aufzugeben. Inhaltlich ist ja mit der Bezeichnung der EU als Mehrebenensystem oder mit einer noch umfassenderen Klassifizierung von Governance-Arrangements von der globalen bis zur lokalen Ebene (*Cottier/Hertig* 2003) als Mehrebenensystem noch nicht viel gewonnen.

Ohne große Kontroversen hat sich aber in den letzten Jahren eine Sichtweise der EU verbreitet, die den Begriff des Mehrebenensystems substantiiert und dabei auch die Spezifika der EU deutlich macht. Einerseits ist diese Sichtweise weithin konsensual, so dass mit Fug und Recht von einem Standardmodell des politischen Systems der EU gesprochen werden kann. Andererseits handelt es sich eher um einen impliziten, an vielen verstreuten Äußerungen festzumachenden Konsens als um ein explizites Modell. Daher soll dieses im Folgenden kurz skizziert werden. Dabei spielt der Begriff der Regulierung eine große Rolle, der hier aber nicht als ein spezifischer Governance-Modus verwendet wird, sondern zur Charakterisierung eines politischen Systems.

Die ältere Integrationstheorie hatte die EU häufig als ein politisches System im Übergangszustand angesehen. Umstritten war dabei allerdings, auf welchen stabilen Endzustand die Entwicklung hinauslief. Die beiden Extrempositionen der Debatte waren klar definiert: Die eine sah die EU als klassische zwischenstaatliche Organisation, die von den Mitgliedstaaten konstituiert und kontrolliert würde. Der Unterschied zu anderen internationalen Organisationen bestünde lediglich in der Größe, nicht aber in der Qualität. Die EU sei nach wie vor ein Teil des internationalen Systems, das von Staaten dominiert wird, die keine übergeordnete Autorität anerkennen und ihre vitalen Interessen nicht an eine unabhängige Organisation abgeben wollen und können (*Hoffmann* 1966). Die andere Extremposition sah dagegen starke Parallelen zur Entwicklung föderaler Staaten und hielt die Entstehung der Vereinigten Staaten von Europa zumindest nicht für ausgeschlossen (*Friedrich* 1969; *Hallstein et al.* 1969). Zwar wurden auch damals schon neuartige Modelle vorgeschlagen, aber diese blieben relativ abstrakt und unverbindlich.

Den Kern der Debatte hat *Stanley Hoffmann* in einem auch heute noch lesenswerten Beitrag auf den Punkt gebracht: Es gibt Tätigkeiten, die für die Existenz des Staates als Staat wichtiger sind und solche, die weniger wichtig sind, „high politics“ und „low politics“. Während im Bereich der letzteren die Entstehung starker überstaatlicher Institutionen durchaus vorstellbar ist, da sie für den Staat nicht konstitutiv sind, werden die Staaten

den Bereich der „high politics“ strikt unter eigener Kontrolle behalten, da sie sonst institutionellen Selbstmord begehen würden (*Hoffmann* 1966; vgl. auch *Hoffmann* 1982, 1993). Die der zugrunde liegenden Unterscheidung zwischen „high“ und „low“ politics und damit letztlich zwischen wichtigen und weniger wichtigen Staatsaufgaben wurde heftig kritisiert. Vierzig Jahre später bildet sie aber die konzeptuelle Grundlage für das weithin akzeptierte Modell der EU als einem regulativen Mehrebenensystem.

Hierin sind sich die Vertreter der unterschiedlichsten Theorieansätze einig. So stellt *Andrew Moravcsik* fest:

The EU's current activities are restricted by treaty and practice to a modest subset of the substantive activities pursued by the modern state. Its mandate focuses primarily on the regulation of policy externalities resulting from cross-border economic activities. [...] Absent concerns include taxation and the setting of fiscal priorities, social welfare provision, defense and police powers, education policy, cultural policy and a host of other non-economic policy activities (*Moravcsik* 2002, S. 607).

Eine solche Position mag bei einem Schüler von *Stanley Hoffmann* und Vertreter eines intergouvernementalistischen Ansatzes noch verständlich sein. Aber auch *Simon Hix*, der die EU als politisches System sieht, das ähnlich wie staatlich organisierte politische Systeme funktioniert, stimmt dem zu:

„But, once the single market was completed and the EU was given the necessary policy competences to regulate this Market, a new European ‘constitutional settlement’ had effectively been established: where the European level of government is responsible for the creation and regulation of the market (and the related external trade policies); the domestic level of government is responsible for taxation and redistribution (within constraints agreed at the European level); and the domestic governments are collectively responsible for policies on internal security (justice and crime) and external security (defence and foreign). This settlement was essentially set up by the Single European Act, and then amended by the Maastricht Treaty. The subsequent reforms (in the Amsterdam and Nice Treaties and even in the draft Constitutional Treaty which was signed in June 2004) have not altered the settlement“ (*Hix* 2007, S. 143-144).

Liesbet Hooghe und *Gary Marks*, die zu den profiliertesten Vertretern des Mehrebenenansatzes gehören, argumentieren ähnlich:

„policies that redistribute income among individuals are handled almost exclusively within national states, whereas policies having to do with trade and market integration are handled almost exclusively at the European level“ (*Hooghe/Marks* 2008, S. 115).

Das gleiche Muster liefern Analysen, die die Stärke der EU-Kompetenzen in einzelnen Politikfeldern im Zeitverlauf zu erfassen suchen. Auch hier erhalten die Bereiche Sicherheit, Polizei, Steuern und Wohlfahrtsstaat tendenziell deutlich niedrigere Werte als Marktregulierung im weitesten Sinn (vgl. z.B. *Börzel* 2005, S. 122-3).

Giandomenico Majone bringt den Befund auf den Punkt: Ein wesentliches Strukturmerkmal des europäischen Mehrebenensystems – und eben nicht nur ein Übergangsphänomen – ist dessen „far-reaching separation of state power from market power“ (*Majone* 2005, S. 35). Diese Beschränkung hat laut *Majone* Gründe, die mit der Struktur des politischen Systems der EU zusammenhängen.

Zum einen fehlen der EU die finanziellen Ressourcen für größere Infrastrukturinvestitionen wie auch für wohlfahrtsstaatliche Ausgabenprogramme, da die Mitgliedstaaten das EU-Budget auf knapp 1,3% des Bruttonationaleinkommens der EU beschränkt haben, während sie selbst im Schnitt etwa 45% des BNE für öffentliche Ausgaben verwenden. Zum anderen fehlt es der EU an Legitimität, um distributive oder gar redistributive Poli-

tik im größeren Stil zu betreiben. Sie muss sich deshalb auf regulative Politik beschränken, die Politikergebnisse nicht durch den direkten Einsatz finanzieller Mittel zu erreichen sucht, sondern durch Regelsetzung, die das Verhalten privater Akteure zu beeinflussen sucht. Die Europäische Kommission hat sich deshalb systematisch auf die Ausweitung ihrer Kompetenzen im Bereich der Marktregulierung konzentriert. Dieses Angebot der Kommission wird durch Unternehmen nachgefragt, die an einheitlichen Regelungen in einem großen Markt interessiert sind (*Majone* 1996; vgl. auch *Lodge* 2008).

Das gängige Standardmodell der EU hat dieses Argument auch auf Bereiche jenseits der Marktregulierung übertragen. Sowohl für den Aufbau einer eigenen Armee als auch für die Schaffung einer eigenen Polizeibehörde, die dem amerikanischen FBI vergleichbar wäre oder gar für den Aufbau eines europäischen Schulsystems fehlen Geld und Legitimität. Damit nimmt das Standardmodell der EU als regulatives Mehrebenensystem den Gedanken von *Stanley Hoffmann* wieder auf: Die EU konzentriert sich auf Bereiche von „low politics“, die für die Sicherung der Existenz des Staates weniger zentral sind. Konstitutive Staatsaufgaben – „high politics“ – wie Verteidigung, Polizei, Besteuerung, Schulbildung oder den Wohlfahrtsstaat überlässt sie dagegen den Mitgliedstaaten.

Dieses Modell ist aus den oben kurz angerissenen Gründen nicht nur empirisch plausibel, es ist auch normativ attraktiv, da die EU nicht über die Legitimität und die demokratische Qualität der Mitgliedstaaten verfügt, die ihren Bürgern durch Wehrpflicht, Steuerpflicht und Schulpflicht (*Offe* 1998, S. 103) massive Einschränkungen ihrer persönlichen Handlungsfreiheit auferlegen können und sie im Extremfall durch die Ausübung des Gewaltmonopols ihrer persönlichen Freiheit berauben und ihr Leben in Gefahr bringen können. Regulierung wird dagegen weithin als eine eher technische Angelegenheit verstanden, die auf das Wissen hochspezialisierter Experten zurückgreifen muss und tendenziell dem Pareto-Kriterium genügt. Sie ist somit die Inkarnation von „low politics“ und im Idealfall selbstlegitimierend und somit optimal für die weltanschaulich, sozioökonomisch und politisch heterogene EU geeignet. Zudem entspricht ein solches Modell auch dem Willen der Mitgliedstaaten, die sich seit den 1990er Jahre immer wieder gegen eine allzu weit gehende Zentralisierung der EU ausgesprochen haben und dies auch konkret etwa durch die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips oder die strikte Begrenzung der Ausgaben der EU konkretisiert haben.

Im Folgenden soll aber anhand der Steuerpolitik und der Politik der inneren Sicherheit aufgezeigt werden, dass dieses Modell empirisch und konzeptuell zu kurz greift. Schon für *Karl Marx* und *Friedrich Engels* waren Steuern die „Lebensquelle“ des Staates (*Marx/Engels* 1869, S. 202). Steuerpolitik ist essentiell für den modernen Staat, da dieser einen wesentlichen Teil seiner Ziele durch Geldausgeben erreicht. Steuerpolitik ist redistributiv und extraktiv, da sie Individuen und Firmen einen Teil ihres Einkommens abnimmt und es anderen zur Verfügung stellt. Steuerpolitik verletzt das Pareto-Kriterium und ist politisch höchst sensibel. Bei der inneren Sicherheit geht es in letzter Instanz um die Möglichkeit der legitimen Ausübung physischer Gewalt (*Weber* 1980 [1922], S. 29) und um die „metapolitische“ Fähigkeit festzulegen, was verboten und was erlaubt ist (*Thompson* 1995, S. 214, 222). Das Steuer- und das Gewaltmonopol sind in langen Kämpfen erworbene Errungenschaften des modernen Staates. Beide Politikfelder sollten somit unter der vollständigen Kontrolle der Mitgliedstaaten stehen. Es zeigt sich aber, dass sich Regulierung in der EU nicht auf die Regulierung des Verhaltens von Marktteilnehmern beschränkt, sondern sich auf die Fähigkeit der Staaten ausdehnt, in zentralen politischen und redistributiven Bereichen eigenständige Optionen zu verfolgen. Das Mo-

dell der EU als regulatives Mehrebenensystem verschleiert diese Ausdehnung der europäischen Regulierung jedoch analytisch wie auch politisch.

2. Die europäische Regulierung des staatlichen Steuermonopols

Die Europäische Kommission hat seit den 1960er Jahren versucht, neben den der Gemeinschaft aus Zöllen und Agrarabschöpfungen zustehenden Mitteln eigene Steuermittel als zusätzliche Einnahmequelle für den Haushalt der Union zu erhalten. Ihre Argumente, die von etlichen hochkarätig besetzten Expertengruppen unterstützt wurden, sind seit dieser Zeit gleich geblieben: Europäische Steuern würden das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern, seien bei einer Wirtschafts- und Währungsunion besonders notwendig und würden zudem die Beziehungen zwischen Bürgern und der Union durch die Schaffung einer direkten fiskalischen Beziehung zwischen beiden stärken (vgl. aus jüngerer Zeit Kommission 2004, S. 9-15). Auch die Antwort der Mitgliedstaaten auf diese Argumente blieb immer gleich: Es gibt keine EU-Steuern! Während viele Vertragsbestimmungen im Laufe der zahlreichen Revisionen der letzten 25 Jahre immer länger wurden, bestechen die Artikel zur Steuerpolitik im Vertrag von Lissabon (Art. 110-113) durch ihre Knappheit. Während in immer mehr Politikfeldern Mehrheitsabstimmungen eingeführt wurden, bleibt es in der Steuerpolitik beim Einstimmigkeitsprinzip.

Während immer wieder Rufe laut werden, angesichts der Erweiterungen und des Aufgabenwachstums der EU dieser eigene Steuereinnahmen zu ermöglichen, verläuft der Trend der Budgetentwicklung in eine andere Richtung. Die als „Eigenmittel“ bezeichneten Einnahmen der Union sind dies nur zu einem immer geringeren Teil. Der Anteil der tatsächlich direkt der EU zukommenden Zölle und Agrarabschöpfungen (die zudem von den Mitgliedstaaten erhoben werden) sinkt stetig. Der Ende der 1980er eingeführte Anteil am Mehrwertsteueraufkommen ist nicht etwa ein fester prozentualer Anteil an einer mitgliedstaatlichen Steuer oder gar eine eigene Steuer der EU, sondern lediglich ein kompliziertes statistisches Konstrukt, das faktisch aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Mitgliedstaaten an die EU überwiesen wird. Dies war deshalb notwendig, weil für die Finanzierung der EU über einen tatsächlichen Anteil des Mehrwertsteueraufkommens deren Satz und Bemessungsgrundlage in der gesamten EU hätte vollständig harmonisiert werden müssen, damit nicht ein Mitgliedstaat seine Beiträge durch die Senkung seines Mehrwertsteuersatzes oder durch die Wahl einer anderen Bemessungsgrundlage senkt. Eine solche weitgehende Harmonisierung der ertragreichen Mehrwertsteuer war jedoch politisch nicht durchsetzbar. Mit der Einführung der BNE-Eigenmittel ließen die Mitgliedstaaten auch die beim Mehrwertsteueranteil noch aufrechterhaltene Fiktion von „Eigenmitteln“ fallen. Bei dieser mittlerweile mit Abstand wichtigsten Einkommensquelle der EU handelt es sich wiederum um direkte Überweisungen aus dem allgemeinen Haushalt, die sich am Bruttonationaleinkommen eines Staates orientieren.

Somit existiert keine Spur einer fiskalischen Beziehung zwischen Bürger und EU. Die Finanzierung des EU-Haushaltes wird vielmehr immer stärker intergouvernemental. Parallel dazu haben die Mitgliedstaaten das Ausgabenwachstum durch die Einführung einer festen Obergrenze der Eigenmittel von knapp 1,3 Prozent des BNE strikt begrenzt. Hinsichtlich der Einnahmen ist die EU somit fast völlig von den Mitgliedstaaten abhän-

* Die Ausführungen in diesem Abschnitt stützen sich auf *Genschel/Jachtenfuchs* i.E.

gig. Aufgrund der Eigenmittelobergrenze kann sie auch nicht durch expansive Ausgabenpolitik eigene politische Prioritäten setzen. In der EU-Forschung besteht deshalb weitgehender Konsens, dass die Steuerpolitik in der EU fest in den Händen der Mitgliedstaaten verbleibe (vgl. etwa *Moravcsik* 2002, S. 607; *Stone Sweet* 2004, S. 239; *Newton/van Deth* 2005, S. 332). Dies ist angesichts der enormen Wichtigkeit der Steuerpolitik für die Mitgliedstaaten durchaus plausibel.

Aber trifft es auch zu? Die EU hat keine Möglichkeit, eine expansive Ausgabenpolitik zu betreiben. Entsprechend *Majones* Theorie des Regulierungsstaates würde sich dann die Kommission darauf verlegen, den Steuerbereich zu regulieren, um mangels Alternativen ihren Einfluss auf diese Weise zu maximieren. Dass die Kommission einschlägige Vorschläge unterbreitet, ist leicht zu erklären. Aber es ist nicht anzunehmen, dass die Mitgliedstaaten diese akzeptieren angesichts ihrer vielfachen Vorbehalte gegen eine Europäisierung der Steuerpolitik und der deshalb in sämtlichen Verträgen festgeschriebenen prozeduralen und substantiellen Einschränkung der EU-Aktivität in der Steuerpolitik.

Eine Untersuchung der Entwicklung der Steuergesetzgebung der EU seit 1957 zeigt aber ein überraschendes Bild. In den 1960er und 1970er Jahren präsentiert sich die EU-Steuergesetzgebung wie erwartet und allgemein angenommen: Es werden nur relativ wenige Maßnahmen in langwierigen Verhandlungsprozessen verabschiedet. Dies ändert sich aber in den letzten Jahren: Zwischen 1998 und 2007 hat die EU insgesamt fast 200 Rechtsakte im Steuerbereich verabschiedet. Diese betreffen nicht nur die Mehrwertsteuer, sondern auch Verbrauchssteuern, Unternehmensbesteuerung und sogar die Einkommenssteuer (*Genschel/Jachtenfuchs* i.E.). Der Einfluss der EU erstreckt sich somit auf alle wesentlichen Steuerquellen und ist bei den indirekten Steuern (Mehrwert- und Verbrauchssteuern) besonders stark, da deren Höhe und Ausgestaltung unmittelbare Relevanz für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes haben. So ist etwa die Ausgestaltung der sehr ertragreichen Mehrwertsteuer bis ins Detail durch europäische Vorgaben bestimmt. Eine gute Illustration hierfür liefert die Mehrwertsteuerrichtlinie 2006/112, die mit ihren 414 Artikeln auf 118 Seiten eher an ein Steuergesetzbuch als an ein einzelnes Gesetz erinnert und am Ende eine seitenlange Entsprechungstabelle enthält, damit sich die Betroffenen im Dschungel der zahllosen Änderungen noch zurecht finden (für weitere Beispiele vgl. *Genschel* 2002). Die EU regelt aber auch die Besteuerung von Zinserträgen (RL 2003/48) oder von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (RL 2003/96).

Neben der inhaltlichen Regelungsbreite ist auch interessant, welche Instrumente benutzt wurden: Es wurden 39 Richtlinien, aber auch 13 Verordnungen und 147 Entscheidungen verabschiedet. 179 Rechtsakte wurden vom Rat erlassen, aber auch 20 von der Kommission. Wenn man davon ausgeht, dass die Steuerpolitik so souveränitätsschonend wie möglich ins Werk gesetzt werden sollte, so ist die Wahl der Richtlinie nicht überraschend, denn diese ist nur hinsichtlich ihres Inhaltes, nicht aber hinsichtlich ihrer Form verbindlich und lässt den Mitgliedstaaten genügend Freiraum und auch Zeit, ihre entsprechende Gesetzgebung anzupassen. Die Wahl der Verordnung, also unmittelbar geltenden Rechts ohne weitere Umsetzungsschritte, ist schon überraschender. Bemerkenswert ist auch die hohe Zahl der Entscheidungen. Gleichermäßen entspricht der hohe Anteil der vom Rat erlassenen Rechtsakte den Erwartungen, während die Tatsache, dass in diesem sensiblen Bereich die Kommission über autonome Rechtsetzungsbefugnisse verfügt und diese auch ausnutzt, doch überrascht.

Die hohe Zahl der Entscheidungen rührt daher, dass hiermit in aller Regel Ausnahmen von den allgemeingültigen Regeln für einzelne Mitgliedstaaten vom Rat beschlossen

werden. Verordnungen dienen in der Regel dazu, Bestimmungen von grundlegenden Richtlinien weiter zu konkretisieren. Die autonomen Rechtsetzungsbefugnisse der Kommission beschränken sich auf administrative Fragen und beruhen ebenfalls auf Richtlinien. Insgesamt ergibt sich so ein Bild, dass die These von der steuerpolitischen Machtlosigkeit der EU stark relativiert. Die EU

- ist in allen wichtigen Steuerbereichen präsent
- verfügt über ein dichtgeknüpftes Netz von einschlägigen Regelungen
- delegiert Ausführungsbefugnisse an die Kommission und
- verlangt von den Mitgliedstaaten, sich Abweichungen von den existierenden Regeln explizit vom Rat genehmigen zu lassen.

Diese Befunde lassen die weitverbreitete These einer steuerpolitischen Abstinenz oder Marginalität der EU-Steuerpolitik in einem zweifelhaften Licht erscheinen. Die Europäische Union verfügt zwar nicht über eigene Steuermittel, aber sie greift häufig regulierend in die Steuererhebungshoheit der Mitgliedstaaten ein. Hiermit schränkt sie die nationale Steuerautonomie merklich ein. Dies ist der Fall obwohl Entscheidungen im Bereich der Steuerpolitik grundsätzlich einstimmig getroffen werden. Die Einstimmigkeitsregel stellt zwar eine effektive Vetomöglichkeit für die Mitgliedstaaten vor der Verabschiedung des entsprechenden Rechtsaktes dar. Sollten sich die mitgliedstaatlichen Präferenzen nach dessen Verabschiedung geändert haben, ist sie jedoch wirkungslos. Entsprechend gibt es eine ganze Reihe von Fällen, in denen in Wahlkämpfen mit beträchtlicher politischer Resonanz Änderungen der nationalen Steuerpolitik für den Fall eines Wahlsieges versprochen wurden, diese jedoch an der Realität der europäischen Steuergesetzgebung scheiterten (vgl. *Uhl* 2008; *Genschel/Jachtenfuchs* i.E.).

Vielmehr bildet das Einstimmigkeitserfordernis eine hohe Hürde zur Anpassung der entsprechenden Regeln an neue Bedingungen. Eben dieser Effekt erklärt die hohe Zahl von Entscheidungen in der EU-Steuerpolitik. Die großen Steuerrichtlinien werden in einem langsamen Rhythmus ausgehandelt und neuen Erfordernissen angepasst. Da sie sich nur einstimmig und damit sehr schwer ändern lassen, erfüllen die Entscheidungen diese Aufgabe für eng begrenzte Einzelfälle. Im Ergebnis strukturieren somit EU-Rechtsakte wesentliche Teile der mitgliedstaatlichen Steuerpolitik. Abweichungen hiervon können die Mitgliedstaaten nicht autonom entscheiden, sondern müssen sie vom Kollektiv sanktionieren lassen.

Im Fall der Steuerpolitik beschränkt sich europäische Regulierung somit nicht auf technische Aspekte der Marktregulierung, die als effizienzorientiert und dem Pareto-Kriterium genügend angesehen werden können. Vielmehr greift sie auf breiter Front in einen Bereich ein, der allgemein als essentielle Staatsfunktion angesehen wird, der eindeutige Verteilungs- und Einkommensimplikationen hat und der politisierungsfähig ist. Dies geschieht zudem, obwohl die Mitgliedstaaten durch die Beschränkung des steuerpolitischen Mandats der EU auf die für das Funktionieren des Binnenmarktes notwendigen Maßnahmen und durch das Festhalten am Einstimmigkeitsprinzip eine allzu weitgehende Beschäftigung der EU mit Steuerpolitik verhindern wollten – offenbar ohne großen Erfolg.

3. Die europäische Regulierung des staatlichen Gewaltmonopols

Im Gegensatz zur Steuerpolitik, für die aufgrund ihrer Relevanz für das Funktionieren des Binnenmarktes bereits im EWG-Vertrag von 1957 einschlägige Bestimmungen zu finden waren, war die innere Sicherheit lange noch außerhalb des Kompetenzbereiches der EU. Die Mitgliedstaaten begannen erst in den frühen 1970er Jahren als Reaktion auf amerikanischen Druck, mehr in der Drogenbekämpfung zu unternehmen und aufgrund der Wahrnehmung von Terrorismus als zunehmender Bedrohung mit vorsichtiger Zusammenarbeit. Diese fand zunächst vorwiegend auf informeller Ebene zwischen Polizeibeamten anstatt zwischen Regierungsvertretern statt. Selbst als sich diese im Laufe der 1970er Jahre intensivierte wurde streng darauf geachtet, dass sie vollständig außerhalb des EU-Rahmens stattfand, da die Mitgliedstaaten darin keine Rechtsgrundlage für Aktivitäten im Bereich der inneren Sicherheit sahen und zudem die mit dem Gemeinschaftsrecht verbundenen Konsequenzen wie eine stärkere Rolle oder gar ein Vorschlagsmonopol der Kommission, die Einschaltung des Europäischen Gerichtshofes oder Informationspflichten gegenüber dem Europäischen Parlament vermeiden wollten. Aus diesem Grunde konnten aber auch keine Beschlüsse im Rahmen des Gemeinschaftsrechts gefasst werden. Auch wenn Informationen über diese frühe Zusammenarbeit nach wie vor sehr spärlich sind (vgl. im Überblick *Busch* 1995 und die Dokumentation in *Stawatch* 1997), so ist doch klar, dass in dieser Anfangsphase die EU-Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit wenig bis keinen Einfluss auf die politische Autonomie der Mitgliedstaaten hatte.

Die gesamte Geschichte der einschlägigen Zusammenarbeit lässt sich als Versuch der Mitgliedstaaten lesen, einerseits mehr Handlungsfähigkeit in diesem Bereich zu schaffen, andererseits das Eindringen des Gemeinschaftsrechts mit seinen zahlreichen Verpflichtungen und Bindungswirkungen zu verhindern und so die eigene Handlungsautonomie zu bewahren. Die anfängliche Zusammenarbeit in informellen oder gar geheimen Zirkeln wurde bis in die 1990er Jahre aufrechterhalten. Als die Mitgliedstaaten der Ansicht waren, dass die Problemlösungsfähigkeit dieser hochgradig informellen Zusammenarbeit nicht mehr ausreichte, wurde sie in den Maastrichter Vertrag aufgenommen – aber als separater „Pfeiler“ mit einem eigenständigen Rechtsetzungssystem ohne Vorschlagsmonopol der Kommission und unter weitgehender Ausschaltung des Europäischen Gerichtshofes und des Europäischen Parlaments. Entscheidungen sollten einstimmig getroffen werden. Hinsichtlich des Typus der verabschiedeten Beschlüsse setzten die Mitgliedstaaten stark auf klassische zwischenstaatliche Übereinkommen. Sie nahmen dabei die möglichen und realistischerweise zu erwartenden Verzögerungen bei der Ratifikation durch ihre Parlamente bewusst im Sinne der Autonomieschonung in Kauf. Viele der seit 1993 im Dritten Pfeiler verabschiedeten Übereinkommen sind immer noch nicht in Kraft (*Ladenburger* 2008, S. 22). Um jede mögliche Analogie zum System des Gemeinschaftsrechts abzustreiten wurden Rechtsakte anders benannt als ihre Pendanten im Gemeinschaftsrecht (etwa „Rahmenbeschlüsse“ statt Richtlinien). Unmittelbar wirksame Verordnungen gab es im Dritten Pfeiler gar nicht, und bei den Rahmenbeschlüssen stellte Art. 34, Abs. 2(b) sicherheitshalber explizit fest, dass diese – im Gegensatz zur mittlerweile gängigen Doktrin im Gemeinschaftsrecht – nicht unmittelbar wirksam seien. Das Vorabentscheidungsverfahren, das wesentlich für die Konstitutionalisierung des Gemeinschaftsrechts verantwortlich war, wurde in Art. 35 für die Mitgliedstaaten zu einer optionalen Einrichtung, der sie explizit und differenziert zustimmen müssen. Durch diese Vermeidung suprana-

tionaler Elemente im Entscheidungssystem versuchten die Staaten die letzte Verfügungsmacht über das Gewaltmonopol zu behalten.

Der Lissaboner Vertrag bedeutet in dieser Hinsicht einen massiven Einschnitt. Er schafft die Pfeilerstruktur und die damit verbundenen besonderen Entscheidungsverfahren und Gesetzgebungstypen ab. Politiken für den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ werden nun zum allergrößten Teil im Rahmen des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ als normale Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen verabschiedet. Damit einher gehen das Initiativrecht der Kommission, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat sowie die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments. Wie auch im früheren ersten Pfeiler überwachen Kommission und Europäischer Gerichtshof die Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Die faktische „Vergemeinschaftung“ im Bereich der Innen- und Justizpolitik ist vielleicht die größte und weitgehendste institutionelle Innovation des Lissaboner Vertrages.

Zwar verbleiben auch nach diesem großen Schritt noch Reste der alten souveränitätswahrenden Politik. So betont Art. 72 EG ausdrücklich, dass die Bestimmungen des einschlägigen Titels V nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit berühren. Art. 76 stellt neben das gesetzgeberische Initiativrecht auch das eines Viertels der Mitgliedstaaten im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie bei der polizeilichen Zusammenarbeit. Art. 82 (3) enthält eine Klausel, durch die beim Widerspruch eines Mitgliedstaates gegen eine Richtlinie im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen das Verfahren der „verstärkten Zusammenarbeit“ Anwendung findet und so die kooperationswilligen Mitgliedstaaten ihr Vorhaben beschließen können, ohne dass es auf den unwilligen Mitgliedstaat Anwendung findet. Einige weitere Exit- und Ausnahmeregelungen, die im Wesentlichen auf britischen Druck beschlossen wurden, kommen noch hinzu. All dies liest sich aber eher wie ein britisches Rückzugsgefecht und war der politische Preis für die weitestgehende Vergemeinschaftung des früheren dritten Pfeilers (vgl. *Ladenburger* 2008, S. 31-37).

Die eigentliche Gesetzgebungstätigkeit der EU im Bereich der inneren Sicherheit begann erst nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht am 1. November 1993 und damit erheblich später als die der europäischen Steuerpolitik. Vorher schlossen die Mitgliedstaaten lediglich einige völkerrechtliche Verträge untereinander ab, etwa das Brüssel-Übereinkommen von 1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen oder das Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht von 1980. Insgesamt wurden zwischen 1972 und 1994 pro Jahr im Schnitt lediglich 1,5 Rechtsakte beschlossen, zwischen 1995 und 1999 dagegen bereits mehr als 20 pro Jahr. Das Jahr 2000 stellte wegen der Übernahme des Schengen-Acquis mit 101 Rechtsakten eine Ausnahme dar. Danach stieg die Gesetzgebungsproduktion stetig an, von 39 Rechtsakten im Jahr 2001 auf 65 im Jahr 2009. Der Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2009 beläuft sich auf 49 Rechtsakte pro Jahr. Mit insgesamt 439 Rechtsakten war die Gesetzgebungstätigkeit der EU in diesem Zeitraum deutlich höher als in der Steuerpolitik.

Über die Hälfte der im gesamten Zeitraum verabschiedeten Rechtsakte waren Beschlüsse des Rates, die zu einem erheblichen Teil konkrete Fragen der operativen grenzüberschreitenden Polizei- und Justizzusammenarbeit regelten, allerdings auch eine Reihe von Netzwerken oder Organisationseinheiten neu gründeten bzw. auf eine unionsrechtliche Grundlage stellten, von den Fußballinformationsstellen über Eurojust und die Weiter-

entwicklung des Schengen-Informationssystems bis hin zur Umwandlung von Europol von einer internationalen Organisation auf der Basis eines völkerrechtlichen Abkommens in eine Institution der EU im Jahre 2009. Einen großen Anteil an der hohen Zahl der Entscheidungen hat die Übernahme des Schengen-Acquis im Jahr 2000. Verordnungen und Übereinkommen machen jeweils etwa ein Sechstel der verabschiedeten Rechtsakte aus. Die Übereinkommen sind eine für den ursprünglichen dritten Pfeiler typische Rechtsform. Durch das Aushandeln eines rein zwischenstaatlichen Vertrages sollten wiederum unerwünschte Eingriffe auf die mitgliedstaatlichen Systeme der inneren Sicherheit vermieden werden. Allerdings überwiegt bei den meisten Mitgliedstaaten die Unzufriedenheit gegenüber diesem Instrument, dessen Umsetzung sich – nicht sehr überraschend – als außerordentlich langwierig herausgestellt hat. Das restliche Sechstel verteilt sich zu gleichen Anteilen auf Richtlinien, gemeinschaftliche Aktionen und Rahmenrichtlinien. Neben den Konventionen enthalten die mittlerweile 34 Rahmenrichtlinien wohl die umfassendsten und wichtigsten Gesetzgebungsakte. Hierunter finden sich so bedeutungsvolle Rechtsakte wie den europäischen Haftbefehl (2002/584/JI), durch den Staatsbürger eines Mitgliedstaates im Auftrag der Justizbehörden eines anderen Mitgliedstaates verhaftet und in diesen überstellt werden können, die Schaffung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, durch die Angehörige mehrerer Staaten auf dem Territorium eines Mitgliedstaates ermitteln können (2002/465/JI), eine gemeinsame Terrorismusdefinition (2002/475/JI) sowie Regelungen zur Geldwäsche (2001/500/JI) oder zum Umweltstrafrecht (z.B. 2003/80/JI und 2005/667/JI).

Die Dominanz des zwischenstaatlichen Entscheidungsmodus zeigt sich daran, dass vor dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages über 80 Prozent der Rechtsakte vom Rat alleine erlassen wurden. Inhaltlich geht es vor allem um den freien Personenverkehr (vor allem um Migrations-, Asyl- und Visafragen) sowie um strafrechtliche Fragen und Zollangelegenheiten mit jeweils einem Anteil von 45 Prozent. Deutlich schwächer vertreten sind zivilrechtliche Rechtsakte (12 Prozent) sowie Regelungen zum Datenschutz (2 Prozent).

Eigene operative Kapazität baut die EU vor allem im Bereich der Informationsbeschaffung und -auswertung aus, etwa durch das Schengen-Informationssystem zur Kontrolle von Grenzübertritten (VO 2006/1987/EG). Ein großer Teil der Tätigkeit von Europol (*Occhipinti* 2003) betrifft die Beschaffung und Verarbeitung von Informationen. Art. 86 des Vertrags von Lissabon sieht die Möglichkeit der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vor, die Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union bekämpfen soll. Hier handelt es sich um eine Kann-Bestimmung, die wie auch andere Artikel des Titels V des Vertrages die Möglichkeit eines Ausstiegs einzelner Staaten und der „verstärkten Zusammenarbeit“ zwischen den kooperationswilligen Staaten vorsieht. Sollte der Rat allerdings ihre Einrichtung beschließen, so wäre sie bei Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Union „zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung“ und nähme „vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr“ (Art. 86, Abs. 2).

Wichtiger aber als die Ansätze einer eigenen operativen Strafverfolgungsbehörde ist die Einführung eines neuen Ansatzes der Zusammenarbeit, den man als horizontale Delegation von Handlungskompetenz bezeichnen könnte. Dies betrifft vor allem den europäischen Haftbefehl und die jüngst nach langem Ringen verabschiedete europäische Beweisverordnung. Der europäische Haftbefehl war noch nach seiner Verabschiedung heftig umstritten und führte zu mehreren Verfahren vor mitgliedstaatlichen Verfassungsgerich-

ten, u.a. in Deutschland. Von Beobachtern wird er als „Revolution des Auslieferungsverfahrens“ (Plachta 2003) eingeschätzt und als das anspruchsvollste Instrument, das je im dritten Pfeiler beschossen wurde (Ladenburger 2008, S. 22). Im Kern ersetzt der europäische Haftbefehl die traditionellen zwischenstaatlichen Auslieferungsverfahren, die typischerweise die Möglichkeit eines politischen Vetos gegen ein Auslieferungsbegehren enthalten durch ein EU-weites Verfahren, bei dem es kein politisches Veto mehr gibt sondern lediglich eine rechtliche Prüfung des Auslieferungsersuchens. Die Liste der Auslieferungsgründe (Art. 2) ist lang und umfasst 32 Tatbestände von Terrorismus über Computerkriminalität zu Korruption. Auf der Basis dieses gemeinsam festgelegten Kriterien- und Verfahrenskatalogs nimmt ein Mitgliedstaat die Verhaftung einer Person – auch eigener Staatsbürger! – auf seinem Territorium im Auftrag eines anderen Staates ohne weitere Vorbehalte und liefert diese Person an den ersuchenden Staat aus. Die Mitgliedstaaten vermeiden so die Ausübung von Exekutivgewalt durch fremde Staaten oder gar durch eine supranationale Polizeibehörde auf ihrem eigenen Territorium, sondern behalten sich selbst die alleinige Ausübung des Gewaltmonopols vor. Sie stellen dieses aber in den Dienst anderer Staaten auf der Basis einer ex ante festgelegten Vorschrift und ohne fallspezifisches politisches Ermessen.

Der Kern dieses neuen Typs der Zusammenarbeit ist das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, das vom EuGH ursprünglich im Cassis de Dijon-Urteil 1979 entwickelt und von Kommission und Mitgliedstaaten auf die Anerkennung von Produktstandards im Binnenmarkt angewandt wurde. Auf der Basis der Beschlüsse des Europäischen Rates von Tampere wurden neben dem Europäischen Haftbefehl eine ganze Reihe weiterer Rahmenrichtlinien verabschiedet, die dieses ursprünglich für den freien Warenverkehr gedachte Prinzip nun auf Beweismittel in Strafverfahren (2008/978/JI), Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft (2009/829/JI), den Austausch von Informationen aus den nationalen Strafregistern (2009/315/JI), Einziehungsentscheidungen (2006/283/JI), Urteile und Bewährungsentscheidungen (2008/947/JI) oder Urteile in Strafsachen (2008/909/JI) ausweiten.

Insgesamt ist der Bereich der inneren Sicherheit in der EU charakterisiert durch

- einen rapiden Anstieg der Regelungsdichte im Bereich grenzüberschreitender Themen in den letzten 15 Jahren
- eine deutliche Weiterentwicklung der Verfassungsgrundlagen nach dem Lissaboner Vertrag
- den Aufbau einer Infrastruktur zum Informationsaustausch
- die horizontale Delegation des Gewaltmonopols durch den europäischen Haftbefehl und die Entscheidungen in seinem Gefolge.

4. Die Regulierung staatlicher Kernfunktionen – was das Standardmodell übersieht

Gemäß dem Standardmodell bildet die EU ein Mehrebenensystem, das durch eine klare Arbeitsteilung zwischen den Ebenen gekennzeichnet ist: Die EU-Ebene konzentriert sich auf technische, wohlfahrtsmaximierende Fragen der Marktregulierung, während politisch sensitive Kernbereiche staatlichen Handelns, die nicht dem Pareto-Kriterium genügen, den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben. Sowohl das staatliche Gewaltmonopol wie das

Steuermonopol gehören eindeutig zur letzteren Kategorie. Bei ihnen geht es sich nicht um Pareto-optimierende Fragen der Marktorganisation und -optimierung, sondern um Ressourcenextraktion und -redistribution in großem Stil sowie um potenziell massive Eingriffe in die persönliche Freiheit.

Angesichts dessen geht die Gesetzgebungstätigkeit der EU im Steuer- wie im Polizeibereich weit über das hinaus, was man bei der allgemein angenommenen Beschränkung auf marktschaffende und -korrigierende Politik erwarten könnte. Die so verabschiedeten Politiken stellen auch eine Einschränkung der staatlichen Handlungsfreiheit in zentralen Bereichen dar und können nicht einfach als pauschal von der früheren Zustimmung der Staaten gedeckt angesehen werden, selbst wenn diese einstimmig erfolgt ist. Die Einstimmigkeitsregel schützt staatliche Handlungsautonomie ja nur vor der Verabschiedung einer Richtlinie, Verordnung oder Entscheidung. Danach schützt die Einstimmigkeitsregel nur den Status quo, nicht aber unbedingt staatliche Präferenzen, die sich zwischenzeitlich geändert haben können. Am deutlichsten zeigt sich das im Bereich der Steuerpolitik, wo eine ganze Reihe von Ratsentscheidungen darin besteht, dass sie einzelnen Mitgliedstaaten (nach einstimmiger Zustimmung aller Mitgliedstaaten) Abweichungen von bestehenden (einstimmig verabschiedeten) Steuerrichtlinien erlauben. In Wahlkämpfen werden regelmäßig Steueränderungen versprochen, die sich dann als nicht durchsetzbar herausstellen, weil sie gegen europarechtliche Regelungen verstoßen (Uhl 2008).

Im Bereich der inneren Sicherheit werden gemeinsame Definitionen von Verbrechen sowie gemeinsame prozessuale Standards für die Strafverfolgung in bestimmten Bereichen geschaffen. Das auf dem Europäischen Rat von Tampere verabschiedete und später in verschiedenen Maßnahmen (u.a. im Europäischen Haftbefehl) verankerte Prinzip der gegenseitigen Anerkennung dehnt das ursprünglich für Produktstandards im Binnenmarkt erdachte Prinzip auf Gerichtsverfahren und -urteile aus (Lavenex 2007). Schon die gegenseitige Anerkennung von Produktstandards im Binnenmarkt lässt sich nicht vollständig als eher technische Optimierungsregel im gemeinsamen Interesse aller Mitgliedstaaten verstehen, da durch unterschiedliche Standardniveaus ein Druck auf die Hochstandardländer ausgeht, ihre politisch gewollten Standards zu senken. Bei der Übertragung dieses Prinzips auf den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ geht es aber nicht um Produktstandards, sondern um Standards für die Einschränkung individueller Freiheit. Auch die horizontale Delegation des Gewaltmonopols durch den Europäischen Haftbefehl und dessen inhaltliche Ergänzung durch die Europäische Beweisverordnung ebenso wie die Schaffung gemeinsamer Ermittlungsgruppen (Schalken/Pronk 2002) greifen weit in bislang zum Kern von Staatlichkeit gezählte Bereiche ein und reduzieren die politische Gestaltungsfähigkeit der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen.

Aber warum passiert dies überhaupt, wenn doch alle Mitgliedstaaten den entsprechenden Regelungen zustimmen mussten? Zunächst ist festzuhalten, dass die Entwicklung einer europäischen Steuerpolitik und erst recht die Entwicklung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit der Entwicklung des Binnenmarktes um Jahrzehnte hinterherhinken. Die EU-Steuerpolitik begann zwar schon sehr bald nach Inkrafttreten der Römischen Verträge (Genschel 2002), entwickelte sich aber in den ersten Jahrzehnten außerordentlich langsam und mühselig und erreichte erst in den letzten zehn Jahren das oben dargestellte überraschend hohe Niveau an Gesetzgebungsaktivität. Die Politik der Inneren Sicherheit begann überhaupt erst in den 1990er Jahren mit der Verabschiedung von Gesetzen, nachdem die Innenminister und die Beamten aus den Innenministerien über zwanzig Jahre lang informell bis geheim kooperiert hatten. Sowohl die Steuerpolitik

als auch die Politik der inneren Sicherheit nahmen allerdings in den letzten zehn Jahren enorm an Intensität zu.

Alles in allem sieht es so aus, als sei hier der viel geschmähte Spillover-Effekt des Neofunktionalismus am Werk. Der Neofunktionalismus hatte ja die These vertreten, dass Integrationsschritte in einem Sachbereich Integrationsschritte in einem anderen Sachbereich nach sich zögen (vgl. *Schmitter* 1971, S. 2004). Die diesem Konzept – tatsächlich oder vermeintlich – zugrunde liegende Annahme eines Integrationsautomatismus wurde oft kritisiert. Wenn man aber die teleologischen Implikationen beiseite lässt, so ist Spillover ein Konzept, das auch in einem rationalistischen Institutionalismus seinen Platz finden kann. Danach ändern Regeln in einem Sachbereich das Kosten-Nutzenverhältnis für Akteure in einem anderen Sachbereich, indem sie positive oder negative Externalitäten erzeugen.

Im Steuerbereich war bereits den Autoren des EWG-Vertrages klar, dass Unterschiede bei den indirekten Steuern zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen könnten. Die durch die Marktintegration entstandenen Handlungsanreize für bestimmte Mitgliedstaaten wurden aber dadurch minimiert, dass die Faktormobilität niedrig blieb und die Verwirklichung des Binnenmarktes auf sich warten ließ. Erst nach 1992 war der Binnenmarkt weitestgehend und ohne Grenzkontrollen tatsächlich verwirklicht. Entsprechend stieg auch die Zahl der Steuergesetze und Entscheidungen nach 1992 im Vergleich zu den Jahren davor deutlich an.

Noch deutlicher ist dieser Effekt im Bereich der inneren Sicherheit zu sehen (*Börzel* 2005, S. 230), wo die Gesetzgebungstätigkeit im eigentlichen Sinne überhaupt erst zu Beginn der 1990er Jahre einsetzte, um dann aber steil anzusteigen. Die Voraussetzung hierfür war der Maastrichter Vertrag, der erst die rechtliche Grundlage für ein Tätigwerden der EU in diesem Bereich schaffte. Die Ursache war aber der Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen im Zuge der schrittweisen Vergrößerung des vom Schengener Abkommen erfassten Bereichs. Hier ist der Spillover ganz offensichtlich: Erst durch den von der EU selbst bewerkstelligten Wegfall der Binnengrenzen verlieren die Staaten die für sie bis dahin verfügbaren Möglichkeiten, die Grenze für bestimmte Personengruppen, aber auch für Güter, Dienstleistungen und Kapital mehr oder minder durchlässig zu gestalten. Teilweise setzte dieser Effekt bereits vor dem symbolischen Datum 1992 ein, denn angesichts der großen politischen Bedeutung des Binnenmarktprojektes war allen Beteiligten klar, dass hier Handlungsbedarf bestand und man nicht bis zur tatsächlichen Öffnung der Grenzen warten musste, um diesen zu bemerken.

Der deutliche Anstieg der Regulierungsaktivität im Bereich der Steuerpolitik und der inneren Sicherheit lässt sich somit ähnlich erklären wie den starken Anteil der Marktregulierung: Auf der Angebotsseite steht die Europäische Kommission, die danach strebt, ihren Gestaltungsbereich zu erweitern und zudem von der Vision einer umfassend tätigen EU geleitet ist. Sie verfügt aber noch nicht einmal über Ansätze eigener Steuereinnahmen oder eines Polizei- oder Justizapparates. Zudem ist sie nur in eng begrenztem Rahmen zu autonomer Tätigkeit befugt, sondern in den meisten Fällen auf die Zustimmung des Rates angewiesen. Sie verweist deshalb immer wieder auf die Probleme, die dem europäischen Gemeinwohl durch die fehlende Integration in einem Sachbereich entstünden und schlägt regulative Maßnahmen zur Abhilfe vor. Wie auch im Fall der Marktregulierung sind die direkten Kosten dieser Art von Regulierung vernachlässigbar. Sie erfordern weder hohe zusätzliche Budgetmittel noch viel zusätzliches Personal.

Auf der Nachfrageseite stehen die Mitgliedstaaten, die die Externalitäten bestimmter Politikfelder in den Griff bekommen wollen und dabei Regeln anstreben, die verlässlich

und ausbeutungsresistent sind (*Moravcsik* 1998). Die meiste Zeit vertreten die meisten Mitgliedstaaten dabei keine konstitutionalistischen Extrempositionen, die sie jegliche Kooperation in Kernbereichen von Staatlichkeit als Eingriff in die nationale Souveränität ablehnen oder grundsätzlich als begrüßenswerten Schritt hin zu den Vereinigten Staaten von Europa gutheißen lassen. Vielmehr wägen sie je nach Maßnahme die konkreten Kosten und Nutzen für sich selbst ab. Die Mitgliedstaaten haben keine übergreifende Präferenzordnung für oder wider „die EU“, sondern themenspezifische Präferenzordnungen. Im Umfeld der Öffnung des Binnenmarktes hat sich die Kosten-Nutzen-Bilanz bei den meisten Mitgliedstaaten soweit verschoben, dass sie größeren Nutzen von einer stärkeren Kooperation in der Steuerpolitik wie in der inneren Sicherheit erwartet haben. Lediglich Großbritannien hat auch im Lissaboner Vertrag eine Reihe von Opt-Out Bestimmungen im Bereich der inneren Sicherheit verlangt (*Ladenburger* 2008, S. 36-37) und bleibt damit seiner langjährigen politischen Linie in diesem Bereich treu. Dies kann man als weltanschaulich motivierte konstitutionalistische Extremposition verstehen, aber ebenso als Kosten-Nutzen-Abwägung, die aufgrund der Insellage die Kosten einer autonomen Grenzkontrolle als geringer einschätzt als die „Souveränitätskosten“ einer verstärkten Kooperation auch in diesem Bereich. Akteure handeln auf der Basis von wahrgenommenen Problemlagen unabhängig von deren Richtigkeit.

Es besteht allerdings ein wichtiger Unterschied zwischen der Regulierung von Märkten und der Regulierung von Steuern und innerer Sicherheit. Bei der Marktregulierung werden die durch die Regulierung verursachten Kosten (z.B. höhere Versicherungsprämien, teure Filteranlagen etc.) nicht von den an der Entscheidung Beteiligten getragen, sondern von Unternehmen und Verbrauchern. Bei den hier untersuchten Fällen geht es dagegen nicht um die Regelung von Marktakteuren durch öffentliche Akteure, sondern um die Regelung von staatlicher Tätigkeit durch die Staaten selbst. Diejenigen, die die Kosten der verabschiedeten Regulierung zu tragen haben, sitzen somit am Verhandlungstisch. Dies relativiert die mitgliedstaatliche Nachfrage nach Regulierung vor allem im Steuerbereich, eliminiert sie aber nicht, da nach wie vor die Nachfrage nach der Abmilderung von Spillover-Effekten besteht. Auch existiert im Gegensatz zur Marktregulierung, wo vielfach grenzüberschreitend tätige Unternehmen nach einheitlichen Regeln verlangen in der Steuerpolitik wie auch bei der inneren Sicherheit praktisch keine Nachfrage gesellschaftlicher Akteure nach europaweiten Regeln, da diese Politikfelder weitgehend von Exekutivakteuren dominiert werden (*Herschinger/Jachtenfuchs/Kraft-Kasack* 2010).

Das Standardmodell der EU hat deshalb Unrecht, wenn es die EU auf Marktregulierung beschränkt sieht. Das Fehlen eigener Steuer- und Gewaltmittel führt nicht zu einer politischen Selbstbeschränkung oder zu mitgliedstaatlicher Regelungsautonomie. Vielmehr sind sowohl im Steuerbereich als auch bei der inneren Sicherheit ähnliche Mechanismen im Gang wie auch im Bereich der Marktregulierung, die zu einer aktiv gestaltenden Politik der EU in diesen Kernbereichen staatlicher Tätigkeit führen, die weit über die gängige Vorstellung der EU als Marktregulierer hinausgeht. Regulierung ist dabei die Handlungsform, die in dieser besonderen Konfiguration von Mitgliedstaaten und Kommission gewählt wird. Während durch die Gewährung eines eigenen Steuererhebungsrechtes und die Schaffung eigener Strafverfolgungsbehörden und -verfahren eine Staatswerdung der EU in greifbare Nähe rücken und offensichtlich machen würde, führt die Regulierung der Staatstätigkeit dazu, dass die EU dem Bürger gegenüber nicht selbst in Erscheinung tritt und so das Ausmaß der Eingriffe quasi unsichtbar bleibt, da nach wie vor der Staat – und nicht die EU – Steuern erhebt und Bürger verhaftet bzw. Gerichtsurteile vollstreckt. Eine unpolitische Sichtweise

von Regulierung, die diese nur als technische Marktregulierung oder nur als „Bürokratie“ sieht, die es einzudämmen gelte, blendet diese Dimension von Regulierung in der EU aus. Die EU ist ein regulatives Mehrebenensystem, weil ihr zentrale Attribute von Staatlichkeit fehlen. Sie reguliert aber die ihr selbst fehlenden Attribute in den Mitgliedstaaten und dringt damit in Kernbereiche von Staatlichkeit vor.

Literatur

- Börzel, Tanja A.*, 2005: Mind the Gap! European Integration between Level and Scope, in: *Journal of European Public Policy*, 12: 2, S. 217-236.
- Busch, Heiner*, 1995: Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Caporaso, James A.*, 1996: The European Union and Forms of State. Westphalian, Regulatory or Post-Modern?, in: *Journal of Common Market Studies* 34: 1, S. 29-52.
- Cottier, Thomas/Hertig, Maya*, 2003: The Prospects of 21st Century Constitutionalism; in: *Kohler, Georg/Marti, Urs* (Hrsg.), *Konturen der neuen Welt(un)ordnung. Beiträge zu einer Theorie der normativen Prinzipien internationaler Politik*, Berlin etc.: de Gruyter, S. 120-162.
- Friedrich, Carl J.*, 1969: *Europe. An Emergent Nation?* New York: Harper and Row.
- Genschel, Philipp*, 2002: *Steuerwettbewerb und Steuerharmonisierung in der Europäischen Union*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Genschel, Philipp/Jachtenfuchs, Markus* (i.E.): How the European Union Constrains the State. Multilevel Governance of Taxation, in: *European Journal of Political Research*.
- Haas, Ernst B.*, 1971: The Study of Regional Integration. Reflections on the Joy and Anguish of Pre-theorizing, in: *Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A.* (Hg.), *Regional Integration. Theory and Research*, Cambridge, MA: Harvard University Press, S. 3-42.
- Hallstein, Walter/Götz, Hans Herbert/Narjes, Karl-Heinz*, 1969: *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Düsseldorf: Econ.
- Herschinger, Eva/Jachtenfuchs, Markus/Kraft-Kasack, Christiane*, 2010: Transgouvernementalisierung und die ausbleibende gesellschaftliche Politisierung der Inneren Sicherheit, in: *Zürn, Michael/Ecker-Erhardt, Matthias* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Politisierung und internationale Institutionen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hix, Simon*, 2007: The European Union as a Polity (I), in: *Jørgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben* (Hrsg.), *Handbook of European Union Politics*, London etc.: Sage, S. 141-158.
- Hoffmann, Stanley*, 1966: Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, in: *Daedalus* 95: 3, S. 862-915.
- Hoffmann, Stanley*, 1982: Reflections on the Nation-State in Western Europe Today, in: *Journal of Common Market Studies*, 21: 1, S. 21-37.
- Hoffmann, Stanley*, 1993: Thoughts on the French Nation Today, in: *Daedalus*, 122: 3, S. 63-80.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary*, 2008: European Union?, in: *West European Politics* 31: 1/2, S. 108-129.
- Ipsen, Hans Peter*, 1972: *Verfassungsperspektiven der europäischen Integration*, in: *Ipsen, Hans Peter* (1984), *Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien*, Baden-Baden: Nomos, S. 11-29.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate*, 1996: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: *dies.* (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen: Leske und Budrich, S. 15-44.
- Kommission*, 2004: *Finanzierung der Europäischen Union Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems*, Brüssel, 6.9.2004, KOM(2004) 505 endgültig/2.
- Ladenburger, Clemens*, 2008: Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon, in: *European Constitutional Law Review*, 4, S. 20-40.
- Lavenex, Sandra*, 2007: Mutual Recognition and the Monopoly of Force. Limits of the Single Market Analogy, in: *Journal of European Public Policy*, 14: 5, S. 762-779.
- Lodge, Martin*, 2008: Regulation, the Regulatory State and European Politics, in: *West European Politics*, 31: 1-2, S. 280-301.

- Majone, Giandomenico*, 1996: The European Community as a Regulatory State, in: *Collected Courses of the Academy of European Law*, 5, S. 321-419.
- Majone, Giandomenico*, 2005: Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth, Oxford: Oxford University Press.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit*, 1996: European Integration from the 1980s. State-Centric v. Multi-level Governance, in: *Journal of Common Market Studies*, 34: 3, S. 341-378.
- Marx, Karl/Engels, Friedrich*, 1869: Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, in: dies. (1960), *Werke*, Bd. 8, Berlin: Dietz, S. 194-207.
- Moravcsik, Andrew*, 1998: The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew*, 2002: In Defense of the „Democratic Deficit“. Reassessing Legitimacy in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, 40: 4, S. 603-624.
- Newton, Kenneth/van Deth, Jan W.*, 2005: Foundations of Comparative Politics. Democracies of the Modern World, Cambridge: Cambridge University Press.
- Occhipinti, John D.*, 2003: The Politics of EU Police Cooperation. Toward a European FBI? Boulder: Lynne Rienner.
- Offe, Claus*, 1998: Demokratie und Wohlfahrtsstaat. Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration, in: *Streeck, Wolfgang* (Hg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 99-136.
- Plachta, Michael*, 2003: European Arrest Warrant. Revolution in Extradition?, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 11: 2, S. 178-194.
- Schalken, Tom/Pronk, Maarten*, 2002: On Joint Investigation Teams, Europol and Supervision of Their Joint Actions, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 10: 1, S. 70-82.
- Schmitter, Philippe C.*, 1971: A Revised Theory of Regional Integration, in: *Lindberg, Leon N./Schein-gold, Stuart A.* (Hrsg.), *Regional Integration. Theory and Research*, Cambridge, MA: Harvard University Press, S. 232-262.
- Schmitter, Philippe C.*, 1996: Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts, in: *Marks, Gary/Scharpf, Fritz W./Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang*, *Governance in the European Union*, London etc.: Sage, S. 121-150.
- Schmitter, Philippe C.*, 2004: Neo-Neofunctionalism, in: *Diez, Thomas/Wiener, Antje* (Hrsg.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, S. 45-74.
- Statewatch*, 1997: *Key Texts on Justice and Home Affairs in the European Union*, London: Russell Press.
- Stone Sweet, Alec*, 2004: *The Judicial Construction of Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Thomson, Janice E.*, 1995: State Sovereignty in International Relations. Bridging the Gap Between Theory and Empirical Research, in: *International Studies Quarterly*, 39: 2, S. 213-233.
- Uhl, Susanne*, 2008: *Die Transformation nationaler Steuersysteme in der Europäischen Union*, Frankfurt/New York: Campus.
- Weber, Max*, 1980 [1922]: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Aufl., Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Markus Jachtenfuchs, Hertie School of Governance, Friedrichstr. 180, 10117 Berlin
E-Mail: jachtenfuchs@hertie-school.org

Sven Jochem

Jenseits „Dritter Wege“: Die Sozialdemokratie im Parteienwettbewerb – ein europäischen Vergleich

Zusammenfassung

Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands ist in der Krise. Ein vergleichender Blick zeigt aber auch, dass in Kontinental- und Nordeuropa sozialdemokratische Parteien stetig an elektoralem Rückhalt einbüßen. In diesem Beitrag wird argumentiert, dass die Krise der deutschen und europäischen Sozialdemokratie auch eine Krise der klassischen Volksparteien ist. Erfolg und Misserfolg der Sozialdemokratie an der Wahlurne wird von langfristigen gesellschaftlichen Veränderungen, kurzfristig-programmatischen Entwicklungen sowie den institutionellen Rahmenbedingungen des Parteienwettbewerbs beeinflusst. Fallanalysen für sozialdemokratische Parteien aus Schweden, Großbritannien und den Niederlanden zeigen, welche Ressourcen und Einschränkungen der jeweilige Parteienwettbewerb jenseits programmatischer „Dritter Wege“ für die Sozialdemokratie darstellt. Der bundesdeutsche Parteienwettbewerb ist eine besondere Herausforderung für die SPD. Neben programmatischen Neujustierungen drängen sich daher koalitionsstrategische Überlegungen für die SPD auf.

Schlagerworte: Krise der Sozialdemokratie, Volksparteien, Parteienwettbewerb, sozialdemokratische „Dritte Wege“

Abstract

Beyond „Third Ways“. Social Democratic Party Competition. A Comparative Perspective

The German Social Democratic Party is in crisis. A comparative perspective, however, shows that social democratic parties in Northern and Central Europe steadily decline electorally. This paper argues that the crisis of European social democracy mirrors the crisis of contemporary catch-all parties. The electoral success of social democratic parties depends on long-term social changes, short-term programmatic readjustments and the institutional frame of national party competition. Case studies covering social democratic parties in Sweden, UK, and the Netherlands provide evidence for the resources as well as limitations national patterns of party competition impose on social democratic parties beyond their “Third Ways” programmatic readjustments. The German pattern of party competition is a particular challenge for the SPD. Besides programmatic readjustments, the SPD is challenged to decide on future coalitions.

Key words: Crisis of social democracy, catch-all parties, party competition, social democratic “third ways”

1. Einleitung

Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands ist an einem vorläufigen Tiefpunkt angelangt. Mit 23% der Stimmen erzielte die SPD bei der Wahl zum Bundestag 2009 das schlechteste Abschneiden in der Nachkriegszeit; dieses Wahlergebnis stellt ihr Image als Volkspartei der linken Mitte in Frage. Welche Gründe lassen sich für diese schwere Krise der SPD aufzeigen?

Mitunter fallen Krisendiagnosen und potenzielle Medikationen eindeutig aus: Die „Sozialdemokratische Einheitspartei“ (Walter 2009b) habe ihr genuin sozialdemokratisches Projekt verraten und sich den Interessen des Kapitals gebeugt. Das Resultat sei ein „rosa lackierter Kapitalismus“ (Walter 2009a). Dieser strategische Fehler ginge einher mit organisatorischen Defiziten. Der ehemals (selbst-)kritischen Volkspartei sei die Lust am Debattieren abhanden gekommen. Krönung dieser mangelnden Offenheit wird in der „Basta-Politik“ des ehemaligen sozialdemokratischen Bundeskanzlers Gerhard Schröder, allgemein im rot-grünen Projekt (1998-2005) mit den Hartz-Reformen sowie der Agenda 2010 und schließlich in der Reformpolitik der SPD in der Großen Koalition inklusive der schrittweisen Erhöhung des Renteneintrittalters („Rente mit 67“) gesehen.¹ Kurz: Die SPD habe sich organisatorisch, programmatisch und elektoral erschöpft. Was jetzt Not tue, sei ein radikaler „Bruch und Neuanfang“ (Walter 2009b).

Solche Analysen fokussieren vorwiegend strategische (Fehl-)Entscheidungen der deutschen Sozialdemokratie aus bundesdeutscher, historischer Perspektive. Die Ursachenanalyse für die Malaise der SPD bedarf jedoch einer systematisch vergleichenden Perspektive wenn situative und im höchsten Maße länderspezifische Einflüsse unterschieden werden sollen von tiefer liegenden strukturellen Veränderungen und Herausforderungen sozialdemokratischer Volksparteien.

Ich argumentiere in diesem Beitrag *erstens*, dass die Probleme der SPD kein rein deutsches Phänomen darstellen. Die sozialdemokratischen Parteien Europas kämpfen fast überall mit rückläufiger Wählergunst; in vielen Ländern befinden sich diese Parteien längst unterhalb der – für eine Volkspartei kritischen – Grenze von 30% der Stimmen. *Zweitens* trifft diese Bestandsaufnahme nicht nur für sozialdemokratische Volksparteien zu, auch europäische Christdemokratien (bislang mit den erklärungswürdigen Ausnahmen der CDU/CSU sowie der Christdemokratie in Luxemburg) zehren von ihren ehemals umfangreichen Wählerpotenzialen. Es liegt also nahe, die Krise der bundesdeutschen SPD analytisch einzubetten in die Forschung zu den Handlungsrestriktionen und Potenzialen linker sowie rechter Volksparteien in Europa. *Drittens* argumentiere ich, dass Herausforderungen und Potenziale sozialdemokratischer Volksparteien in Europa beeinflusst werden von langfristigen gesellschaftlichen Veränderungen, von kurzfristig strategisch-programmatischen Entwicklungen sowie von schwerlich unmittelbar beeinflussbaren institutionellen Rahmenbedingungen des jeweiligen Parteienwettbewerbs. Die SPD teilt vor diesem Hintergrund eines „Krisenszenarios“ viele Herausforderungen mit ihren europäischen Schwesterparteien, allerdings stellen spezifisch deutsche Rahmenbedingungen zusätzliche Herausforderungen dar. Im Zeitalter volatiler Wählermärkte und sich diversifizierender Parteiensysteme stehen sozialdemokratische Parteien vor programmatischen und strategischen Dilemmata, für deren Lösung keine Patentrezepte vorliegen – die vergleichende Perspektive eröffnet jedoch mögliche Revitalisierungsoptionen für die SPD.

Diese Argumentation möchte ich in vier Schritten ausbreiten. Im folgenden Abschnitt wird ein kurzer Überblick über Krisenherde der Sozialdemokratie in Europa präsentiert. Abschnitt drei widmet sich der Performanz sozialdemokratischer Parteien in Europa und analysiert die Strategien und elektoralen Erfolge (bzw. Misserfolge) dieser Parteien in Schweden, Großbritannien sowie den Niederlanden. Im vierten Abschnitt erfolgt vor dem Hintergrund dieser vergleichenden Fallanalysen eine spezifische Ursachenanalyse für die gegenwärtige Misere der SPD.

2. Sozialdemokratische Krisenherde

Es können in der Literatur zur europäischen Sozialdemokratie drei Krisenherde unterschieden werden (vgl. *Merkel et al. 2006, Therborn 2007*). Ein erster – meist soziologisch und philosophisch inspirierter – Teil der Parteienforschung argumentiert, dass mit der Postmoderne der Sozialdemokratie ihr ideelles Selbstverständnis sowie ihre festgefügt gesellschaftlichen Grundlagen abhanden kamen. Ein zweiter Teil der Literatur geht auf weniger abstraktem Niveau vor und erörtert die Herausforderungen, die sich mit dem Ende des keynesianischen Wohlfahrtsstaates, dem Ende des kalten Krieges sowie der zunehmenden ökonomischen Entgrenzung – und insbesondere der zunehmenden Europäischen Integration – für die Sozialdemokratie seit den 1960er Jahren ergaben. Nach den Wirtschaftskrisen der 1970er Jahre und dem Ausbruch des „neo-liberal tsunami“ (*Therborn 2007, S. 64*) wurden die europäischen Sozialdemokraten genötigt, klassische Politikprofile und ihr Staatsverständnis neu zu justieren. Dies fand seinen Ausdruck in der für die europäische Sozialdemokratie (relativ) erfolgreichen Dekade der 1990er Jahre und in der Metapher einer Politik sozialdemokratischer „Dritter Wege“. Ein dritter Teil der Literatur thematisiert weniger stark die programmatischen und ideellen Probleme der europäischen Sozialdemokratie, sondern fokussiert die institutionellen Rahmenbedingungen des Parteienwettbewerbs für sozialdemokratische Volksparteien in Europa.

Postmoderne und Sozialdemokratie

Die Moderne kann als *das* Zeitalter des Liberalismus sowie der Sozialdemokratie angesehen werden.² Wobei letztere sich im europäischen Vergleich als die erfolgreichere politische Weltanschauung durchsetzte. Das Selbstverständnis sozialdemokratischer Weltansichten fußte im „goldenen Zeitalter“ auf einem sozialdemokratischen Welt- und Wissenschaftsbild, einer umverteilenden und materiell ausgerichteten sozialdemokratisch Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat sowie einer klaren, klassenbasierten gesellschaftlichen Verankerung. Dieser sozialdemokratische Dreiklang äußerte sich dann in einer klassenkampforientierten materiellen Umverteilungspolitik im Wohlfahrtsstaat, welcher die materiellen Grundlagen der unterprivilegierten Arbeiterschichten gegen die Risiken und Zufälle des Marktgeschehens und dem Profitstreben der Unternehmer schützen sollte – dies war eben eine „politics against markets“ (*Esping-Andersen 1985*).

Die Moderne erschöpfte sich in den 1960er Jahren. Die Märkte wurden durch politische Entscheidungen entgrenzt, insbesondere im europäischen Raum. Westliche Gesellschaften wurden heterogener, individuelle Werte wandelten sich und die industriebasierten Ökonomien mutierten unterschiedlich schnell aber stetig zu Dienstleistungsökonomien; diese Prozesse untergruben die feste Klassenbasis der modernen Sozialdemokratie sowie ihr Staatsverständnis. An die Stelle der alten Weltsicht stellte sich die postmoderne Weltsicht bzw. ihre Unsicherheit und Beliebigkeit. Heute lebt der Einzelne in fluiden Netzwerken anstatt in festen Klassengemeinschaften. Gemeinschaft als philosophisch-soziologischer Begriff wird entweder als veraltete Kategorie entsorgt oder durch Sozialkapital ersetzt. „Der Staat“ steht dabei nicht nur in der liberalen/libertären Tradition unter Generalverdacht, auch die sogenannte kritische Theorie sieht im Staat, in der Bürokratie die Tendenz begründet, die „Lebenswelt“ zu kolonialisieren (*Habermas 1981*). Die individuelle „Emanzipation“ (und Freiheit), dies legen Beiträge der liberalen als auch der

kritischen Denktradition nahe, findet nicht länger im und durch den Staat statt, sondern haben ihre Quellen in dynamischen Märkten sowie einer lebensweltlich fokussierten Zivilgesellschaft.

Indem christdemokratische und konservative Parteien diese normativen und ideellen Veränderungen aufnahmen, gerieten die sozialdemokratischen Parteien des ehemaligen Fortschritts in die Defensive. Die „konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates“ (Borchert 1985) und die „geistig-moralischen Wenden“ in Großbritannien, den USA sowie in Deutschland und anderen europäischen Ländern fußten auch auf der Selbstdarstellung dieser bürgerlichen Parteien, dass sie den Fortschritt der Postmoderne, die individuelle Freiheit des Individuums jenseits des Staates verwirklichen könnten. Die klassische Sozialdemokratie war in der weltanschaulichen Defensive – eben auf der Suche nach „Dritten Wegen“ jenseits liberal-konservativen Reformvorstellungen und alt-sozialdemokratischem Politik- und Staatsverständnis.

„Dritte Wege“ der Sozialdemokratie

Die „Dritten Wege“ der europäischen Sozialdemokratie fokussierten aus programmatischer Perspektive das Staat-Markt Verhältnis sowie die allgemeine Ausrichtung wohlfahrtsstaatlicher Politik; aus strategischer Perspektive sollten die Rahmenbedingungen einer medial inszenierten Politik aufgenommen und für die „Neo-Sozialdemokraten“ fruchtbar gemacht werden.³

Durch die Schriften von *Anthony Giddens* (vgl. 1999, 2001) und seine Beratertätigkeiten für New Labour unter Tony Blair erhielt die Metapher einer sozialdemokratischen Politik „Dritter Wege“ Einzug in den Wortschatz der vergleichenden Parteienforschung. Für *Giddens* war die „alte Sozialdemokratie“ auf einen starren Korporatismus ausgerichtet, eine die Zivilgesellschaft einschnürende umfassende Staatlichkeit, ein gering ausgeprägtes ökologisches Bewusstsein sowie eine allzu schematische Forderung nach materieller Gleichheit. Gefordert wurden von *Giddens* und seinen politischen Wegbegleitern in Großbritannien und Europa ein schlanker Staat, der die Zivilgesellschaft flankiere und unterstütze und Marktdynamiken nicht blockiere, sowie eine aktualisierte Vision von Chancen-Gleichheit jenseits materieller Gleichheit. Sozialpolitisch institutionalisierte Statuswahrung genüge nicht mehr. Jeder Bezieher von Transferleistungen müsse folgerichtig auch in die Pflicht gegenüber der Gemeinschaft genommen werden. Und von dieser „progressiven“ Politik könne die Sozialdemokratie insofern profitieren, als sie nicht nur den Rückhalt der Sozialdemokratie in der Wahlbevölkerung sondern insgesamt die moderne Demokratie stärke.⁴

Diese programmatische Reaktion der Sozialdemokratie spiegelt ideelle Verschiebungen der Postmoderne sowie reale politische und ökonomische Veränderungen in Europa wider. So besitzt die europäische Integration eine genuin liberale, d.h. marktfreisetzende Dynamik. Die negative Integration optimiert zwar die Freizügigkeiten für Waren, Arbeit und Kapital. Im Hinblick auf eine positive Integration blockiert sie jedoch eine durchgreifende neue Sozialstaatlichkeit auf europäischer Ebene (vgl. *Scharpf* 2009). Für eine nationalstaatliche Reformpolitik drängen sich insofern angebotsseitige Reformen quasi auf. Vor allem die seit den 1980er Jahren zunehmenden „neuen soziale Pakte“ legen Zeugnis davon ab, dass ökonomisches Krisenmanagement – nicht nur aber auch sozialdemokratischer Parteien – vor allem auf angebotsseitige Maßnahmen (insbesondere auf dem Ar-

beitsmarkt) sowie eine zurückhaltende und international ausgerichtete Lohnpolitik zurückgriff (Hassel 2007, Jochem 2009b). Eine „competitive concertation“ (Siegel 2005) fordert insbesondere sozialdemokratischen Volksparteien in ihrem Selbstverständnis heraus, bei wohlfahrtsstaatlichen Reformen die Gewerkschaften durch sozialpolitische Reformen zu kompensieren. Hierfür gab es jedoch durch die zunehmenden fiskalischen Zwänge einer permanenten Austerität (Pierson 1998) immer weniger Spielraum. Die gegenwärtigen Probleme der europäischen Sozialdemokratie sind nicht nur aber auch zu einem großen Teil auf die Konstruktion eines europäischen Sozialmodells sowie die Imperative einer „Politik im Defizit“ (Streeck/Mertens in diesem Heft) zurückzuführen.⁵

Neben den europäischen Rahmenbedingungen eines entgrenzten Kapitalismus sowie fiskalischen Zwängen strukturieren unterschiedliche Wohlfahrtsregime die sozialdemokratischen Versuche einer programmatischen Neujustierung. In einem liberalen Wohlfahrtsstaatsmodell wie in Großbritannien sind andere Reformen zu erwarten als im christdemokratisch-zentristischen Wohlfahrtsmodell Deutschlands. Nicht nur das unterschiedliche Design wohlfahrtsstaatlicher Programme und Problemlagen beeinträchtigt die Umsetzung der Programmatik in reale Reformpolitik. Auch die politische Verankerung wohlfahrtsstaatlicher Reformpolitik beeinflusst die Umsetzung „Dritter Wege“. Die britische Mehrheitsdemokratie besitzt wenige Barrieren einer reinen Mehrheitsherrschaft, wohingegen die Verhandlungszwänge deutscher Reformpolitik, induziert durch institutionelle Vetopunkte und korporatistische Inklusionen der Sozialpartner in den Wohlfahrtsstaat, sehr zahlreich sind. Zudem kann die deutsche Einheit als eine reformpolitische Eigenheit angesehen werden. Der „Preis der Einheit“ (Ritter 2006) liegt in einer zusätzlichen Herausforderung der wohlfahrtsstaatlichen Konstruktion und impliziert einen verstärkten Reformdruck (vgl. Jochem 2009a).

Wenn die Neo-Sozialdemokratie auf programmatisch neuen Pfaden wandelte, konnte sie sich dann noch von den bürgerlichen Kontrahenten unterscheiden? Martin Seeleib-Kaiser (2002) argumentiert, dass diese programmatische Neujustierung zu einer schleichenden „Christdemokratisierung“ der europäischen Sozialdemokratie geführt habe. Tatsächlich belegen unterschiedliche Befunde basierend auf dem Datenmaterial des „Comparative Manifestos Projects“, dass sich seit den 1980er Jahren die Sozial- und Christdemokraten zusehends programmatisch annäherten (z.B. Franzmann 2008; Pennings/Keman 2006). Die Party-Manifesto Forschung leistet einen wichtigen Beitrag zur wissenschaftlichen Analyse parteipolitischer Programme sowie ihrer temporalen Dynamiken. Eine solchermaßen gemessene Annäherung zwischen Sozial- und Christdemokratie allein gibt jedoch noch keine präzise Auskunft darüber, welche Volkspartei sich programmatisch von wem besonders stark „anstecken“ ließ. Hierfür sind die messbaren Kategorien der Wahlprogramme mitunter zu ungenau. Ferner muss sich die (Wahl-)Programmatik einer Partei nicht unbedingt in ihrem tatsächlichen Handeln widerspiegeln; und die reale Politik ist für Forschung und Wahlbevölkerung von zentralem Interesse. Letztlich blendet die These einer „Christdemokratisierung“ Annäherungsphänomene zwischen Sozialdemokratie und nicht-christdemokratischen Parteien, also zum Beispiel säkular konservativen Parteien begrifflich aus.

Zudem existiert die klassische Christdemokratie ebenfalls nicht mehr (Hanley 2003). Gerade in familienpolitischer Hinsicht – einem Kernfundament christdemokratischer Programmatik – wird im Zeitalter sich diversifizierender Familienmuster von christdemokratischen Parteien mitunter „mehr Staat“ gefordert. Und das Kernkonzept der Christdemokratie, der „social capitalism“ (van Kersbergen 1995) oder die „soziale Marktwirtschaft“,

ist von den neuen ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen in Europa ebenso stark betroffen wie die Programmatik der alten Sozialdemokratie. Der Wohlfahrtsstaat ermöglicht es im Zeitalter einer „permanent austerity“ (Pierson 1998) auch der Christdemokratie nicht mehr, heterogene innerparteiliche Interessen durch „Side-Payments“ zu befriedigen und zu befrieden. Sowohl Sozial- als auch Christdemokratie sind also im Kern ihrer programmatischen Überzeugungen herausgefordert. Strebten die Sozialdemokraten nach „Dritten Wegen“ versuchten die Christdemokraten ihren Erfolg mitunter in „modern unsecular politics“ (van Kersbergen 2008) mit rechtspopulistischen Anflügen.

Die ökonomischen Herausforderungen sozial- als auch christdemokratischer Parteien werden durch die Effekte der globalen Finanzkrise verschärft. Insgesamt betroffen von diesen Entwicklungen ist auch unser Staatsverständnis (vgl. Schimank 2009), nachdem nicht wenige in der Krise wieder auf den „Vater Staat“ setzten. Die Hoffnung, dass mit der Finanzkrise mittelfristig die Rolle des Staates wieder zunehmen könnte, steht jedoch auf tönernen Füßen. Die Finanzkrise und das ökonomische Krisenmanagement induzieren zwar einen Anstieg der Staatsquote und machen „big government“ scheinbar in Zahlen greifbar. Allerdings reduziert die Finanzkrise mit ihren fiskalischen Folgen politische Handlungsfähigkeit – insofern erscheint der Staat auch weniger als „zurückgekehrter Souverän“ sondern vielmehr als „Opfer einer großflächigen Erpressung“ (Strebeck 2009; vgl. Strebeck/Mertens 2010). Gleichwohl: jenseits fiskalischer Engpässe und Konsolidierungszwänge sind Nejustierungen in der „facettenreichen Arbeitsverschränkung von Staat und Markt“ (Siegel/Jochem 2004) auf der gegenwärtigen politischen Agenda. Allerdings ist zu erwarten, dass diese Nejustierungen im internationalen Vergleich unterschiedlich ausfallen werden – und so Stoff für zukünftige Forschung generieren.

Institutionen des Parteienwettbewerbs und Sozialdemokratie

Sozialdemokratische Volksparteien werden auch durch institutionelle und organisatorische Rahmenbedingungen des Parteienwettbewerbs in ihrem elektoralen Erfolg beeinträchtigt. Zum einen sind sie als genuine Mitgliederparteien von einer zunehmenden Organisationsunlust weiter Bevölkerungsteile betroffen, zum anderen beeinflussen Institutionen des Parteienwettbewerbs die reformpolitische Mobilität sozialdemokratischer Parteien.

Erstens kann anhand vergleichender Studien festgestellt werden, dass die Sozialdemokraten von einer organisatorischen Atrophie betroffen sind. Wie Mair und van Biezen (2001) zeigen, nahmen die Mitgliederzahlen für sozialdemokratische Parteien von 1980 bis zum Ende des Jahrhunderts in ganz Europa tendenziell ab. Dabei ist die SPD keineswegs (im Untersuchungszeitraum) am stärksten von diesem Trend betroffen. In Österreich halbierte sich die Mitgliederzahl der SPÖ ebenso wie zum Beispiel in den Niederlande für die PvdA. Der berichtete Mitgliederrückgang für die SPD belief sich hingegen auf (nur) ca. 25%.⁶ Der massive Verlust von Mitgliedern ist für die Sozialdemokratie brisanter als für die Christdemokratie, da sie stärker auf Mitglieder und Mitgliedsbeiträge angewiesen ist. Die Sozialdemokratie wird in den meisten Ländern Europas weniger an Spenden erhalten als ihre hauptsächlichen Konkurrenten im bürgerlichen Lager. Zudem benötigen – auch im Zeitalter virtuell geführter Wahlkämpfe – sozialdemokratische Parteien lokale Mobilisierung. Kann diese nicht mehr durch eine ausreichende Anzahl (unbezahlter) aktiver Mitglieder erfolgen, dann verschlechtern sich für sozialdemokratische Parteien tendenziell auch die Chancen an der Wahlurne.

Zweitens sind die sozialdemokratischen Parteien von sich wandelnden Wählermärkten herausgefordert. Ein Aspekt sozialer Differenzierung liegt im Prozess des voranschreitenden De-Alignments. Vergleichende Studien zeigen, dass sich die Anzahl der in den nationalen Parlamenten vertretenen Parteien stetig erhöht.⁷ Ebenso wird berichtet, dass die elektorale Volatilität stetig zunimmt – auch wenn in der Literatur gestritten wird, ob die Volatilität größer innerhalb politischer Lager als zwischen ihnen ausgeprägt ist. Die empirische Wahlforschung kann zudem durch vielfältige Umfrageinstrumente zeigen, dass die Anzahl derjenigen Wähler zunimmt, die sich nicht mehr dezidiert einer bestimmten Partei zugehörig fühlen, sich immer später für eine Auswahl entscheiden oder der durchaus rationalen Wahl zusprechen, mit Wahlenthaltung zu wählen. Die neuen Wählermärkte lassen zentrale Aspekte moderner Massenpolitik in Europa erodieren und führen tendenziell zu stärker fluktuierenden Wahlergebnissen.

Neben einem unsicheren Wählermarkt strukturieren noch die Anzahl und die Lage potenzieller Konkurrenzparteien den Parteienwettbewerb für die Sozialdemokratie. Aus vergleichender Perspektive ist Deutschland – trotz des Wandels von einem „Zweieinhalb“-Parteiensystem zu einem Fünfparteiensystem – ein Hort der Beständigkeit. Mitunter brechen Parteiensysteme geradezu auf, wie 1973 in Dänemark, als sich die Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien schlagartig von fünf auf zehn verdoppelte. Auch ein Blick in die Niederlande zeigt, wie sich – wenn auch nicht so ruckartig – ein Parteiensystem diversifizieren kann. Und einen Extremfall in Europa stellt das italienische Parteiensystem dar, bzw. seine Implosion in den 1990er Jahren (*Zohlnhöfer* 1998).

Maßgeblich für den elektoralen Erfolg der Sozialdemokratie ist neben der reinen Anzahl potenzieller Mitkonkurrenten auch die Struktur und Dynamik des Parteienwettbewerbs. In Ländern mit einem de-facto Zweiparteiensystem wie in Großbritannien spitzt sich der Parteienwettbewerb auf zwei Alternativen zu. Unter diesen Umständen kann die Sozialdemokratie ihre relative Stärke leichter verteidigen. Zudem zeigen vergleichende Analysen, dass im bipolaren Parteienwettbewerb immer stärker mediale Merkmale der Spitzenkandidaten auf dem volatilen Wählermarkt entscheidend sind. Im multipolaren Parteienwettbewerb hingegen spielt die räumliche Verteilung der Hauptkonkurrenten im politischen Raum sowie ihre relative Stärke (*Kitschelt* 2001, 2004) eine besondere Bedeutung. In den meisten Ländern Europas haben Sozialdemokraten Konkurrenz auf der linken Seite, ebenso wie Christdemokraten auf ihrer rechten Seite. Für die SPD generiert der bundesdeutsche Parteienwettbewerb insofern ein Problem, als die Union keine rechte bzw. rechtspopulistische Konkurrenz hat. Diese relative Stärke der Union wird zur relativen Schwäche der SPD, zumindest solange die Union erfolgreich populistische Strömungen auf dem Wählermarkt bedienen kann – und sei es „nur“ durch vereinzelte Wortmeldungen aus Bayern, Düsseldorf oder Wiesbaden.

3. Sozialdemokratische Parteien in Europa – Performanz, Programmatik, Strategien

Die europäischen Sozialdemokratien agieren in unterschiedlichen institutionellen Umfeldern und mit unterschiedlichen wahltaktischen Strategien. Welche Muster der programmatischen Neujustierung, des parteipolitischen Wettbewerbs und der Reformpolitik lassen sich im europäischen Vergleich feststellen? Und welche Auswirkungen haben diese auf die jeweilige elektorale Performanz sozialdemokratischer Parteien?

In Tabelle 1 ist die elektorale Performanz sozialdemokratischer Parteien in der Nachkriegszeit aufgeführt. Hierbei wird – durchaus schematisch – unterschieden zwischen südeuropäischen „Newcomern“ sowie sozialdemokratischen Parteien mit historisch betrachtet hohem bzw. mittlerem Wahlerfolg (vgl. hierzu *Moschonas* 2010).

Tabelle 1: Elektorale Performanz der europäischen Sozialdemokratie

Sozialdemokratie / Labour mit historisch hohen elektoralen Erfolgen							
	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09	Prozentuale Veränderung ¹⁾
Österreich	43,3	43,3	40,0	45,4	37,3	33,7	-22,2
Dänemark	40,2	39,1	33,6	30,9	36,0	26,8	-33,3
Deutschland	30,3	39,4	44,2	39,4	36,9	31,9	+5,3
Norwegen	47,5	45,5	38,8	37,4	36,0	30,8	-35,2
Schweden	45,6	48,4	43,7	44,5	39,8	37,5	-17,9
UK	46,3	46,1	39,1	29,2	38,8	38,0	-17,9
Durchschnitt	42,2	43,6	41,6	37,8	37,5	33,1	-21,5
Sozialdemokratie mit historisch niedrigen/mittelmäßigen elektoralen Erfolgen							
	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09	Prozentuale Veränderung ¹⁾
Belgien	35,9	31,0	26,6	28,0	23,3	24,6	-31,5
Finnland	25,3	23,4	24,5	25,4	24,4	23,0	-9,3
Frankreich	15,2	15,9	21,0	34,5	20,6	24,4	+160,5
Luxemburg	34,1	33,5	24,8	29,0	23,9	22,5	-34,0
Niederlande	30,7	25,8	28,6	31,0	26,5	21,2	-30,9
Schweiz	26,5	25,1	24,1	20,6	20,9	21,4	-19,2
Durchschnitt	30,5	27,8	25,7	26,8	23,8	22,5	-25,0 ²⁾
Sozialdemokratische Nachzügler							
	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09	Prozentuale Veränderung ¹⁾
Spanien			29,9	43,9	38,2	40,2	+34,4
Portugal			33,4	26,4	39,0	39,9	+19,5
Griechenland			19,5	43,4	42,3	41,6	+113,3
Durchschnitt			27,6	37,9	39,8	40,6	+55,7

Anmerkung: 1) Prozentuale Veränderung der Wahlergebnisse für die 1950er Jahre (bzw. für die Nachzügler die 1970er Jahre) in Relation zum Wahlergebnis in den 00er Jahren. 2) Durchschnittswert berechnet ohne den offensichtlichen französischen Ausreißer.

Quelle: *Moschonas* (2010, im Erscheinen). Teilweise erfolgten die Berechnungen der Wachstumsraten durch den Autor. Italien wird aufgrund der eruptiven Veränderungen des Parteiensystems sowie der Auflösungsprozesse der klassischen italienischen Sozialdemokratie von der Analyse ausgeschlossen, um so eine historisch akkurate Vergleichsperspektive der elektoralen Dynamiken zu gewährleisten.

Skandinavien ist nur noch in historischer Betrachtung die sozialdemokratische Hochburg in Europa. Diese Funktion übernehmen gegenwärtig die sozialdemokratischen Parteien des Südens. Diese Parteien verzeichneten seit den 1970er Jahren zum Teil beachtliche Gewinne und konnten sich auf dem Niveau von ca. 40% der Wählerstimmen einpendeln. Und in diesen Ländern stellen sozialdemokratische Parteien gegenwärtig die Regierungen. In Dänemark hingegen verlor die SD sehr stark an Rückhalt bei nationalen Wahlen, eine Entwicklung die abgemildert auch für Norwegen (DNA) sowie Schweden (SAP) zutrifft. In Kontinentaleuropa ist das Bild noch eindeutiger: die dortige Sozialdemokratie pendelt sich in den meisten Ländern auf einem Niveau knapp über 20% der Wählerstimmen ein. Lediglich in Deutschland, Österreich und in Großbritannien werden für die jetzige *Dekade* im Schnitt noch Werte von über 30% der Stimmen errechnet.

Die Wahlergebnisse für sozialdemokratische Parteien über diesen langen Zeitraum lassen folgende Interpretationen zu.⁸ *Erstens*: Die Sozialdemokratie in den demokratischen Nachzüglerländern ist an der Wahlurne erfolgreicher als ihre Schwesterparteien im Norden Europas. *Zweitens*: das goldene Zeitalter der nordeuropäischen Sozialdemokratie war nicht in den 1990er Jahren, sondern in den 1960er und 1970er Jahren. Seither schrumpft die nord- und mitteleuropäische Sozialdemokratie stetig, wenngleich mit länderspezifischen und temporalen Unterschieden im Detail. *Drittens* bestätigt sich – jenseits des europäischen Südens – die These eines graduellen Niedergangs der Sozialdemokratie. Dies ist vor allem in den traditionellen Hochburgen des Nordens stark ausgeprägt. Viertens ist die Performanz der SPD aus dieser strikt historischen Perspektive nicht so dramatisch, wie in den Kommentaren zur Bundestagswahl 2009 dargestellt wird; dies zeigt ein Blick auf die elektoralen Verluste der Sozialdemokratie in Dänemark, Norwegen oder den Niederlanden.⁹

Der elektorale Siegeszug der Sozialdemokratie in Südeuropa ist eine „*major novelty in the electoral history of socialism*“ (Moschonas 2010, S. 12; Herv.i.O.). Hier können diese Erfolgsgeschichten nicht umfassend erörtert werden. Allerdings weisen viele Aspekte darauf hin, dass die dortigen Sozialdemokraten sich als „Modernisierer“ beim Um- und Aufbau der dortigen Wohlfahrtsstaaten gegen die bürgerliche Konkurrenz durchsetzen konnten. Sie profitierten zudem von Eigenheiten der nationalen Wahlsysteme (so vor allem in Spanien) und den ökonomischen Rahmenbedingungen der Mitgliedschaft in der EU. Gleichwohl spiegelt sich dieser elektorale Prozess nicht in einer programmatischen Dominanz wider. Im Gegenteil orientieren sich die dortigen Sozialdemokratien explizit an den programmatischen Debatten der klassischen Sozialdemokratien in Kontinental- und Nordeuropa (Moschonas 2010).¹⁰

Für die Sozialdemokratie in Nord- und Kontinentaleuropa stellt sich jedoch die Aufgabe, diesen graduellen elektoralen Niedergang zu erklären. Hierfür ist eine länderspezifische Kausalanalyse erforderlich, die versucht aufzuklären, wie die sozialdemokratischen Parteien in ihren nationalen Umwelten auf die eingangs skizzierten Herausforderungen reagieren – und wie elektoral erfolgreich diese Strategien sind. Vor dem Hintergrund dieser vergleichenden Analyse lässt sich dann auch die Misere der SPD gewinnbringend diskutieren.

Schweden – Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartiet / Socialdemokraterna (SAP)

Kaum eine andere sozialdemokratische Partei in Europa konnte die nationale Politik so hegemonial dominieren wie die SAP nach dem Zweiten Weltkrieg. Mit nur kurzen Unterbrechungen¹¹ führte sie nationale (Minderheits-)Regierungen an und konnte ein „social democratic image of society“ (Castles 1978) in Schweden realisieren. Diese Hegemonie ist seit 2006 gebrochen. Mit der bürgerlichen Allianz für Schweden können seither vier bürgerlichen Parteien, die Konservative Partei, die liberale Volkspartei, die Zentrums- partei sowie die noch jungen schwedischen Christdemokraten, eine für schwedische Verhältnisse kohärente Koalition bilden und mit parlamentarischer Mehrheit regieren. Wie konnte es zu dieser Zäsur der schwedischen Parteiengeschichte (Jochem 2006) kommen? Und wie reagierte die SAP auf die veränderten Machtverhältnisse nach 2006?

Die SAP fußte ihre hegemoniale Position im schwedischen Parteienwettbewerb lange Zeit auf institutionelle Eigenheit des bikameralen Systems (Immergut 2002). Mit der Ein-

führung des Einkammernreichstages im Jahre 1971 eröffneten sich dann Spielräume für bürgerliche Mehrheiten. Es stellte sich allerdings heraus, dass die bürgerlichen Parteien programmatisch gespalten waren. Nach 1982, als die SAP ihren „Dritten Weg“ zu beschreiten begann, gelang es der SAP, mit unterschiedlichen Mehrheiten aus der Minderheitsposition heraus den schwedischen Wohlfahrtsstaat zu reformieren. Dabei schwenkte sie mitunter rasch vom Parteiprofil ab und war auch bereit, „heilige Kühe“ des schwedischen Wohlfahrtsstaates zu opfern (Lundberg 2003). So unterstützte sie 1994 die weitgehende Reform des nationalen Wohlfahrtssymbols, der ATP-Rente. Gegen heftigen innerparteilichen und gewerkschaftlichen Protest nahm sie diese Reform auch in ihrer Regierungszeit während der zweiten Hälfte der 1990er Jahre nicht zurück. Bereits gegen Ende der 1980er Jahre veränderte sie rasch ihre Haltung zur Europäischen Integration und befürwortete die Mitgliedschaft Schwedens in der EU. Sie zögerte auch nicht, 1989 gegen die Gewerkschaften per Gesetz ein Streikverbot zu proklamieren. Und nach der bis dato größten ökonomischen Krise anfangs der 1990er Jahre konsolidierte sie rigoros (und zumeist mit parlamentarischer Unterstützung der liberalen Volkspartei) die öffentlichen Haushalte und begann den öffentlichen Sektor zu dezentralisieren und zu privatisieren (Klitgaard 2007). Die SAP verabschiedete sich im Laufe der 1990er Jahre von vielen programmatischen Säulen der alten SAP und verfolgte ihren „Dritten Weg“, welcher die Hegemonie des Staates hinterfragte und auf fiskalische Solidität setzte.

Eine zentrale Bedeutung hierbei spielt die gesetzlich verankerte Neujustierung des fiskalischen Regimes. Die sozialdemokratisch geführte Zentralregierung schränkte ab 2000 die finanziellen Spielräume der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die für den größten Anteil der öffentlichen Beschäftigung im Wohlfahrtsstaat zuständig sind, nachhaltig ein. Die lokalen Gebietskörperschaften sind hiermit gezwungen, ausgeglichene Haushalte innerhalb von drei Jahren zu garantieren; die Zentralregierung verpflichtet sich, über konjunkturelle Schwankungen hinaus einen Haushaltsüberschuss von 1% des BSP zu gewährleisten (vgl. OECD 2008). Mit dieser Reform gelang den schwedischen Sozialdemokraten, was in anderen Ländern lange Zeit vergeblich angestrebt wurde: In nur wenigen Jahren wurde die öffentliche Verschuldung drastisch zurückgeführt, und die öffentlichen Haushalte produzierten zu Beginn des neuen Jahrhunderts regelmäßig deutliche Überschüsse. Am Vorabend der globalen Finanzkrise erreichte die SAP einen der solidesten Haushalte in der Europäischen Union (Swedish Fiscal Policy Council 2009, S. 61).

Die Wahlniederlage 2006 kam wie ein unerwarteter Schock für die SAP. Trotz ökonomischem Glanz und reformpolitischen Erfolgen wählten die Schweden die SAP ab. Bereits nach der Wahl 2002 veränderte die SAP ihre Taktik des relativ ungebundenen Regierens in Minderheitsposition (Allern/Aylott 2009). Sie integrierte die Linkspartei sowie die Grüne Partei auf deren Druck in die Regierungsarbeit, teilweise waren bis zu acht Vertreter dieser Parteien in die Arbeit der Regierungskanzlei und anderer zentraler Ministerien integriert (Christiansen/Damgaard 2008). Damit war klar, dass sich die SAP unter ihrem Vorsitzenden Göran Persson für eine Kooperation mit den Linksparteien entschieden hatte.

Die Konservative Partei reformierte sich nach ihrer Wahlniederlage im Jahre 2002 grundlegend. Bei dieser Wahl unterlag sie mit einem Wahlkampf, der niedrigere Steuern als primäres Ziel formulierte. Die SAP konnte damals mit ihrer Forderung, eher die Steuern noch anzuheben und so die Qualität des schwedischen Wohlfahrtsstaates zu sichern, knapp die relative Mehrheit für sich gewinnen. In Anlehnung an New Labour reformier-

ten sich die Konservativen dann zu „neuen Konservativen“. Ihr Ziel war nicht mehr die Rückführung des Wohlfahrtsstaates, sondern dessen Verbesserung. Zudem überraschte die bürgerliche Allianz die SAP, indem sie Reformen für mehr Beschäftigung einforderte. In einem Land mit europaweit einer der höchsten Beschäftigungsquoten eine durchaus eigentümliche Wahlstrategie bürgerlicher Parteien. Allerdings ging sie auf. Die bürgerliche Allianz konnte sich zusehends als Reformmotor präsentieren, der nicht den schwedischen Wohlfahrtsstaat unterminieren, sondern verbessern wollte. Die SAP mit ihrem „präsidialen“ Regierungschef Persson geriet immer stärker in die Defensive.

Bo Rothstein (2006) argumentiert, dass die Wahlniederlage der SAP historisch den Sieg der Arbeiterbewegung impliziere; jetzt hätten auch die bürgerlichen Parteien und vor allem die neue Konservative Partei das sozialdemokratische Gedankengut vollständig internalisiert. Die SAP als Paradebeispiel für eine modernisierte Sozialdemokratie in Europa (Merkel et al. 2006) geriet mit dem Rücktritt Perssons in personelle Führungsprobleme. Nach einer Übergangsphase wurde unter der neuen Vorsitzenden Mona Sahlin die zukünftige Wahlkampfstrategie festgelegt: Eine offizielle Koalition mit der Linkspartei sollte den Regierungswechsel 2010 ermöglichen. Früh wurden Sondierungsgespräche mit der Linkspartei und den Grünen eingeleitet. Erste gemeinsame Wahlplattformen sind formuliert und liegen der Öffentlichkeit vor. Das Krisenmanagement im Verlauf der Finanzkrise stärkte zwar kurzfristig den Rückhalt der bürgerlichen Allianz für Schweden in der Wahlbevölkerung. Im Frühjahr 2010 werden in nationalen Meinungsumfragen für die SAP Prognosen ermittelt, die sie in der Nähe des historischen Tiefststandes von 35% verorten. Allerdings berichten diese Quellen auch, dass das linke Lager einen knappen Vorsprung vor der bürgerlichen Allianz erreichen könnte.¹² Es wird abzuwarten sein, wie sich die SAP im Endspurt des Wahlkampfes mit ihrer Forderung nach Steuererhöhungen zur finanziellen Konsolidierung gegen die bürgerliche Allianz durchsetzen können. Bislang deuten zumindest keine Umfrageergebnisse darauf hin, dass die SAP sich nennenswert von ihrem elektoralen historischen Tiefststand verbessern konnte. Allerdings kann als Novum in der Geschichte der SAP festgehalten werden, dass sie ihre „Furcht vor Bestimmtheit“, ihre Scheu vor offiziellen Koalitionen abgelegt hat.¹³ Sozialdemokratische Minderheitsregierungen scheinen unter diesen Rahmenbedingungen des Parteienwettbewerbs der schwedischen Geschichte anzugehören.

Großbritannien – New Labour

New Labour ist das Vorzeigebispiel für eine labouristische Partei auf dem „Dritten Weg“. Die Partei hat sich seit dem Ende der 1980er Jahre programmatisch hin zur Mitte bewegt; und die Modernisierer (oder Revisionisten) unter Tony Blair und Gordon Brown zogen die Lehre aus der Wahlniederlage 1992 dahingehend, verstärkte programmatische Veränderungen für New Labour zu verfolgen. In der Folge mutierte Old Labour programmatisch, die Partei wurde sowohl sozialdemokratischer als auch liberaler. Seit 1997 führt New Labour die britischen Regierungsgeschäfte; die jüngsten Meinungsumfragen für die anstehende britische Unterhauswahl zeigen, dass New Labour unter Gordon Brown zwar an Unterstützung zulegen konnte, allerdings zeichnet sich ein äußerst knapper Wahlausgang ab.¹⁴ Was konnte New Labour programmatisch in dieser langen Regierungsperiode umsetzen? Und welche Erfolgsaussichten bestehen für diese Partei im britischen Parteienwettbewerb?

New Labour agiert in einem für die Partei günstigen Wahlsystem und in einem traditionell liberal geprägten Wohlfahrtsstaat. Während das Wahlrecht tendenziell die Konkurrenz auf die beiden traditionellen Parteien zuspitzt, eröffnet das liberale Wohlfahrtsregime spezifische Handlungsoptionen, wohingegen es andere erschwert. Für das Wahlrecht kann angeführt werden, dass die programmatischen Kehren von New Labour seit 1997 insofern unproblematisch waren, als New Labour durch die bipolare Wettbewerbssituation keine ernsthafte Konkurrenz auf der linken Seite zu befürchten hatte. Zudem spitzt ein solches Wahlrecht den Wahlkampf auch auf persönliche Eigenschaften der Spitzenkandidaten zu. Und in diesem Punkt konnte New Labour von der Ausstrahlungskraft von Tony Blairs lange Zeit profitieren.

Der liberale britische Wohlfahrtsstaat wurde in vielen Punkten von Margaret Thatcher und John Major reformiert und weiter liberalisiert. New Labour übernahm zahlreiche Reformen der konservativen Vorgängerregierungen und setzte wenige Bemühungen darauf an, sie rückgängig zu machen. Ganz im Gegenteil verblieben weite Teile der wohlfahrtsstaatlichen Reformpolitik unter New Labour auf den historischen Pfaden – aber eben nicht alle. Die beschäftigungspolitische Strategie von New Labour folgte einer weiteren Liberalisierung des Arbeitsmarktes, allerdings setzte die Partei auch auf eine Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Die zahlreichen „New Deals“ forcierten insgesamt die Leitidee des „Welfare to Work“, allerdings baute New Labour auf vielfältige Weise die Aktivierung der Erwerbslosen aus. So konnte New Labour eine Arbeitsmarktpolitik umsetzen, die sich am skandinavisch-dänischen Vorbild orientierte und sich zugleich auch in der europäischen Beschäftigungsstrategie und den Empfehlungen der OECD widerspiegelt (*Hopkin/van Wijnbergen* 2009).

Das Kernproblem des britischen Arbeitsmarktes stand zu Beginn der Regierungszeit von New Labour in einer verstärkten Einkommensungleichheit und zunehmender Armut. New Labour verfolgte in diesem Bereich den Versuch, mit gezielten Programmen dieses Problem zu lösen. Auch wenn die Armutsquote – insbesondere der Kinder – nicht drastisch abgesenkt werden konnte, so setzte New Labour doch im Rahmen eines liberalen Wohlfahrtsregimes dahingehend Akzente, dass Steuervergünstigungen und Zulagen gezielt für die unteren Einkommensschichten implementiert wurden.¹⁵ Zudem förderte New Labour – durchaus antizyklisch – den Ausbau des öffentlichen Sektors. Hier kann unter anderem der Versuch genannt werden, den National Health Service mit finanziellen Mittel zu stützen und die dortige Qualität zu verbessern. Dies alles wurde jedoch unter dem obersten Leitgedanken der haushaltspolitischen Solidität unternommen, was auch als ein Erfolg von New Labour interpretiert werden kann (*Cronin* 2010).

Der haushalts- und steuerpolitische Schwenk von Old zu New Labour stellt die größte programmatische Veränderung dar. New Labour adaptierte die konservative Haushaltspolitik und legte sich explizit (und in Gesetzesform gegossen) auf eine stabilitätsorientierte Haushalts- und Steuerpolitik fest. Die Steuerpolitik sollte jedoch ebenfalls nach liberalen Vorstellungen ausgeformt werden, d.h. die steuerpolitische Belastung der oberen Einkommensschichten galt es nicht weiter zu erhöhen. Dass dennoch eine durchaus sozialdemokratische Umverteilung in der Steuerpolitik zugunsten der einkommensschwachen Gesellschaftsgruppen erfolgte, kann unter anderem auf eine Verbreiterung der Steuerbasis, das Schließen von steuerpolitischen Lücken sowie das Rückführen steuerpolitischer Ausnahmetatbestände zurückgeführt werden (*Petring* 2006a). Damit folgte New Labour durchaus einem historischen Erbe im liberalen Wohlfahrtsregime, demzufolge Sozialpolitik vor allem auch Steuerpolitik ist.

In anderen Bereichen verstärkte New Labour reformpolitische Tendenzen der konservativen Vorgängerregierungen. So führte New Labour die weitere Privatisierung des britischen Rentensystems weiter. Ziel dieser Politik war es, das staatliche Rentensystem zu entlasten und steuerpolitische Anreize zur Alterssicherung in der betrieblichen oder privaten Altersvorsorge bereitzustellen. Dass diese Reformen nicht ohne Risiken waren, offenbarte sich im Zusammenhang mit der globalen Finanzkrise. Viele Alterssicherungsprogramme der zweiten und dritten Säule verloren an Wert. Gleichwohl ist die Diversifizierung der rentenpolitischen Säulen, d.h. ein Ausbau der betrieblichen und privaten Altersvorsorge im europäischen Vergleich keine britische Ausnahme, sondern internationaler Trend, welcher auch von internationalen Organisationen wie der Weltbank oder der OECD seit längerer Zeit propagiert wird.

New Labour setzte bei anderen Themen auf eine genuin staatliche Reformpolitik. Hier kann beispielhaft auf die staatlich forcierte Bildungspolitik verwiesen werden, aber auch auf die Drogenpolitik bzw. die Politik zur Vermeidung von Kriminalität. In diesen Bereichen setzte New Labour durchaus auf einen starken Staat, aber auch in der Außenpolitik. Allerdings führte die offene Bereitschaft von Tony Blair und New Labour zum transatlantischen Schulterchluss mit den USA und zum Krieg gegen den Irak auch zu vermehrten Protesten in Großbritannien – für *Göran Therborn* stellt just diese Außenpolitik auch das symbolische Ende einer Politik des „Dritten Weges“ in Großbritannien dar (*Therborn 2007*).

New Labour erscheint nach einer sehr langen Regierungsperiode ausgezehrt. Lange wurde ein konservativer Erdrutschsieg in den Umfragen prognostiziert. Gleichwohl konnte New Labour nach dem Ausbruch der Finanzkrise an Boden gewinnen, was nicht zuletzt auf die beherzte Krisenpolitik und die – kostspielige – Rettung britischer Banken zurückgeführt wird.¹⁶ Gegenwärtig wird in britischen Medien verstärkt die Befürchtung diskutiert, dass es zu einer Pattsituation nach den Wahlen im Unterhaus kommen könnte. Die institutionellen Rahmenbedingungen des britischen Modells erlauben es auch einer angeschlagenen Labourpartei weiter mit Aussichten auf Erfolg Wahlkampf zu betreiben. Der Politikmix von New Labour kann durchaus als selektive Mischung von Staat und Markt verstanden werden. Eine Arbeitsverschränkung, die vom konservativen Herausforderer, David Cameron, gegenwärtig in weiten Teilen programmatisch geteilt wird. Zudem adaptiert Cameron erfolgreich die Rhetorik von New Labour. Damit hat sich die Konservative Partei wieder stärker in die politische Mitte manövriert. Ob diese Anleihen an New Labour allerdings wahlentscheidend werden, wird abzuwarten sein.

Niederlande – Partij van de Arbeid / PvdA

Die PvdA stand historisch betrachtet stets in enger Konkurrenz zur niederländischen Christdemokratie (CDA) und ihren Vorgängerparteien, wobei die Christdemokratie die niederländische Nachkriegsgeschichte eindeutig dominierte. Die Niederlande steht als ein Beispiel für eine politische Entwicklung, in welcher sich das Parteiensystem rapide ausdifferenziert und beide Volksparteien der Mitte mit elektoralen Verlusten kämpfen. Und der niederländische Wohlfahrtsstaat mit seiner christdemokratisch-zentristischen Geschichte steht zudem als ein Beispiel für einen Wohlfahrtsstaat mit großem Reformdruck.

In der Nachkriegszeit wechselten sich unterschiedliche Koalitionsmuster ab, letztlich bestimmten in den 1980er Jahren christdemokratisch-liberale Regierungen die niederlän-

dische Reformpolitik. Im Verlauf der 1980er Jahre spitzte sich der Parteienwettbewerb zwischen PvdA und den bürgerlichen Regierungsparteien zu. Die Sozialdemokratie kritisierte vehement die christdemokratische Konsolidierungspolitik, ohne allerdings an der Wahlurne für diese Politik zu punkten. Seit Mitte der 1980er Jahre strebte die PvdA in Richtung politischer Mitte; eine konsensuale Politik zwischen beiden Volksparteien der Mitte bahnte sich an: „(t)he elections in the spring of 1986 turned out to be the last round in the battle about socio-economic policy in the Netherlands“ (*Green-Pedersen* 2000, S. 137).

Diese programmatische Neuausrichtung ebnete den Weg zur Großen Koalition von 1989 bis 1994 unter Führung des Christdemokraten Ruud Lubbers. Die großkoalitionäre Reformpolitik erforderte von der PvdA programmatische Zugeständnisse. Die Absenkung der Lohnersatzleistungen in der niederländischen Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO) zum Beispiel wurde innerhalb der PvdA von Protesten begleitet. Insgesamt führten die sozialpolitischen Reformen der Großen Koalition zu den umfangreichsten Protestkundgebungen in der bisherigen Nachkriegsgeschichte (vgl. *Hemerijck* 2003). Ferner ist die Reform des Sozialabgabensystems zu nennen, die für niedrige Einkommensschichten Freibeträge einführte (dieser Teil des Abgabensystems wurde quasi ins Steuersystem integriert) und somit zusätzliche Arbeitsanreize für dieses Arbeitsmarktsegment auslöste. Gleichzeitig unterminierte aber die Große Koalition – und insbesondere auch die PvdA – das korporatistische Verwaltungssystem des niederländischen Wohlfahrtsstaates; eine Politik, die von der PvdA auch nach dem Ende der Großen Koalition weiter verfolgt wurde (vgl. *Jochem* 2004).

Für diese Reformpolitik wurden beide Volksparteien 1994 drastisch an der Wahlurne bestraft. Die PvdA konnte sich durch geschicktes Taktieren liberale Koalitionspartner sichern (VVD, D66), musste allerdings dafür eine deutlich liberale Handschrift des Koalitionsvertrages in Kauf nehmen. Allerdings implizierte diese „violette Koalition“ die erste niederländische Regierung seit 1918 ohne Beteiligung einer christdemokratischen Partei. Damit begann der Niedergang der CDA (vgl. *van Kersbergen* 2008). Unter den „violetten“ Regierungskoalitionen wurden weitgehende Privatisierungen der sozialen Sicherungssysteme durchgesetzt, die Entkorporatisierung des niederländischen Wohlfahrtsstaates weiter forciert und die Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik intensiviert. Zentraler Reformanker war eine regelgebundene Haushaltspolitik, welche auf erste Vorgaben aus der Zeit der Großen Koalition zurückgriff. In der „violetten Regierungsphase“ beförderten erstmals diese strikten Haushaltsregeln spürbare Effekte. Die öffentlichen Haushalte wurden konsolidiert und gleichzeitig die unteren Einkommensschichten bei Steuern und Abgaben entlastet (*Petring* 2006b).

Insgesamt belastete diese Reformpolitik das Verhältnis der PvdA zu den niederländischen Gewerkschaften. Dennoch wurden weitere neue soziale Pakte verabschiedet (*Hemerijck* 2003, *Jochem* 2009), welche die Liberalisierungspolitik des niederländischen Sozialsystems und Arbeitsmarktes flankierten sowie moderate Lohnzuwächse garantierten. Die PvdA konnte trotz – oder aufgrund – dieser liberalen Reformpolitik bei den Wahlen 1998 ihren Stimmenanteil wieder leicht ausbauen (von 24 auf 29%), wohingegen die CDA mit 18,4% ihren historischen Tiefststand hinnehmen musste.

In der folgenden Legislaturperiode veränderten sich die Konstanten der niederländischen Politik von Grund auf. Obwohl die ökonomischen Rahmendaten durchweg positiv waren und die öffentlichen Haushalte unter der Regierungszeit von Wim Kok und seiner „violetten Koalition“ weitgehend konsolidiert wurden, mehrte sich Unmut in der Wahl-

bevölkerung. „After 2000, the purple government turned colourless“ (*Hemerijck* 2003, S. 265). Mit dem Jahr 2001 wird dann auch eine „Revolution“ der niederländischen Politik verbunden: der erstarkende Rechtspopulismus und die Gründung der Liste Pim Fortuyn (*Pennings/Keman* 2008, S. 173).

Mit der Wahl 2002 erfolgte ein Erdbeben im niederländischen Parteiensystem. Die PvdA büßte nahezu 50% ihres elektoralen Rückhalts ein und kam auf lediglich 15,1% der Stimmen. Die Christdemokratie konnte zwar prozentual zulegen. Bedeutsamer waren für die niederländische Politik jedoch die weitere Aufsplitterung des Parteiensystems und der immense Erfolg der rechtspopulistischen Liste Pim Fortuyn (LPF), die mit 17% der Stimmen die Machtrelationen im niederländischen Parlament schlagartig veränderte. Die programmatisch radikalisierte CDA nahm die Kritik der Rechtspopulisten am „violettten Durcheinander“ – so die Übersetzung einer Wahlplattform der Rechtspopulisten – auf und schloss als einzige Partei der Niederlande einen quasi „Nichtangriffspakt“ mit den Rechtspopulisten (*van Kersbergen* 2008, S. 271). Dies ebnete den Weg für eine zeitlich begrenzte Mitte-Rechts-Koalition aus CDA, LPF und VVD. Nach dem Zerfall der LPF und Neuwahlen im Jahr 2003 gelang es der CDA eine Koalition mit den liberalen Parteien (VVD, D66) zu schmieden und die PvdA von der Regierung auszuschließen (vgl. *van Kersbergen* 2008).

Bis 2007 dominierten diese Regierungsbündnisse die niederländische Politik. Insgesamt tendierte die CDA wieder stärker in eine konservative Normenwelt und forcierte die weitere Privatisierung des niederländischen Wohlfahrtsstaates. Da die PvdA ebenfalls Reformen propagierte, welche vor allem für das Rentensystem kräftige Kürzungen induziert hätten, verlor die PvdA 2006 erneut Stimmen (vor allem an die erstarkenden Linksozialisten) und erreichte ca. 21%. Trotzdem akzeptierte die PvdA ein Kooperationsangebot der CDA und bildete zusammen mit der wertkonservativen Christenunion eine quasi „Große Koalition“, welche allerdings am Streit über den Verbleib niederländischer Soldaten in Afghanistan im Februar 2010 erneut vorzeitig zerbrach. Die PvdA lehnte mit ihrem Vorsitzenden (und ehemaligem Finanzminister) Wouter Bos einen weiteren Verbleib der niederländischen Armee im Süden Afghanistans ab. Während Neuwahlen für den Sommer 2010 anvisiert werden, kann eine erneute rechtspopulistische Partei um Geert Wilders (Partei für die Freiheit, PVV) die Krise der Koalition nutzen. Aktuelle Meinungsumfragen¹⁷ zeigen starke Zugewinne für die Rechtspopulisten, Verluste für die CDA sowie leichte Gewinne für die PvdA.¹⁸

Die PvdA ist seit den 1980er Jahren verstärkt in Richtung der liberalen Mitte geschwenkt. Wichtige Reformen der arbeitsmarktpolitischen Aktivierung und wohlfahrtsstaatlichen Entkorporatisierung wurden von ihr angestoßen oder mitgetragen – mit dem Effekt, dass die Wähler diese Reformen an der Wahlurne bestrafen. Die PvdA ist jedoch in einem ausdifferenzierten Parteiensystem auf Koalitionen verwiesen – und sie hat vor allem Koalitionen mit den liberalen Parteien und der CDA gesucht. Seit 2001 hält eine „politics of fear and populism“¹⁹ Einzug in den niederländischen Parteienwettbewerb, was das Parteiensystem weiter ausdifferenziert und brisante Koalitionsoptionen eröffnet. Beide Volksparteien erodieren unter diesen Rahmenbedingungen. Die PvdA verliert Stimmen zu den Linksozialisten wie zu den liberalen Parteien. Die Wahl 2010 wird zeigen, wie die PvdA sich behaupten kann und welche Koalitionsstrategien die zukünftige Politik in den Niederlanden prägen werden.

Europäische Sozialdemokratien jenseits „Dritter Wege“

Die „Dritten Wege“ sozialdemokratischer Parteien in Europa besitzen Gemeinsamkeiten und länderspezifische Unterschiede. *Erstens* implizieren unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Traditionen auch unterschiedliche Handlungsräume für die Sozialdemokraten. Die Balance zwischen Staat und Markt wurde unterschiedlich austariert, wenngleich über alle drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus ein Trend hin zu Privatisierung und Deregulierung erkennbar ist (vgl. Höpner et al. 2009). *Zweitens* gründen die „Dritten Wege“ auf einer Neufundierung der Haushalts-, Finanz- und Steuerpolitik. Finanzielle Solidität steht an erster Stelle, wobei sich jedoch die Reformwege in der Umsetzung unterscheiden. Während die SAP in Schweden weiterhin eine durchgreifend hohe Besteuerung propagiert, sind in den anderen beiden Vergleichsländern eher sozialdemokratische Steuerreduktionen zu konstatieren – was den Sparimperativ im Wohlfahrtsbereich zusätzlich verschärft. *Drittens* zeigen die Beispiele auch, dass elektoraler Erfolg oder Misserfolg der Sozialdemokratie nur bedingt vom programmatischen Weg der Reformpolitik beeinflusst wird. Nicht nur das Wahlrecht, auch das Muster des länderspezifischen Parteienwettbewerbs beeinflusst den Wahlausgang.

Gewiss können diese drei Fallanalysen nicht die ganze Welt sozialdemokratischer Erfahrungen in den vergangenen Dekaden abdecken. Aber sie zeigen Gemeinsamkeiten und Differenzen sozialdemokratischer Politik in Europa auf. Ist die bundesdeutsche SPD vor dem Hintergrund dieser historischen Erfahrungen ein Sonderfall? Machten die SPD in Regierungsverantwortung strategische Fehler, mit fatalen Konsequenzen für die Partei? Und welche Optionen eröffnen sich aus dem Parteienwettbewerb für die SPD?

4. Herausforderungen und Potenziale der SPD in vergleichender Perspektive

Der ideelle, gesellschaftliche und ökonomisch-politische Wandel erodiert das sozialdemokratische Nachkriegsmodell Europas. Sozialdemokratische Parteien in Nord- und Kontinentaleuropa schrumpfen. Insofern ist die Malaise der SPD keine Ausnahme. Dennoch bleibt die Frage, wie das historische Tief der SPD vor dem Hintergrund der europäischen Erfahrungen zu erklären ist. Hat die SPD ihre Programmatik auf dem liberalen Altar der Entstaatlichung geopfert? Die folgende Erörterung kann keine erschöpfende Ausarbeitung sozialdemokratischer Programmatik und Reformpolitik der vergangenen Dekade sein. Vielmehr sollen thesenartig zentrale Erklärungsansätze zur Diskussion gestellt werden.

Die Reformpolitik der SPD in der vergangenen Dekade, so kann als *erste These* formuliert werden, erfolgte unter widrigen institutionellen Vorzeichen. Der bundesdeutsche Wohlfahrtsstaat als Paradebeispiel des christdemokratisch-zentristischen Wohlfahrtsregimes steht unter einem besonders hohen Reformdruck: Hohe Sozialausgaben gehen einher mit hohen Lohnnebenkosten, die Beschäftigungsdynamik ist gebremst und deutsche Sozialpolitik fördert – anders als in Skandinavien – nicht von sich aus Beschäftigung. Zusätzlich besteht der „Preis der Einheit“ (Ritter 2006) für die bundesdeutsche Reformpolitik darin, dass die sozialpolitische und fiskalische Flankierung der deutschen Einheit die Sozialversicherungen fiskalisch weiter aushöhlte. In der Konsequenz ist die bundesdeutsche Politik gefangen in einem Austeritätsregime (Pierson 1998; Streeck/Mertens 2010).

Neben dem sperrigen Reformobjekt wohlfahrtsstaatlicher Politik beschränkt die spezifische Konstruktion der deutschen Verhandlungsdemokratie die Reformpolitik. Die föderale Verflechtung und andere Vetopunkte eröffnen institutionell abgesicherte Möglichkeiten, die Reformpolitik mit zu beeinflussen. Insofern erschwert die deutsche Demokratie eine klare Funktionszuweisung in Regierung oder Opposition; im Gegenteil war für die die meiste Zeit sozialdemokratischer Regierungsverantwortung die formale Opposition funktionale Mitregentin. Gleichzeitig spitzt sich der Parteienwettbewerb zwischen den Volksparteien der Mitte zu. Der Schwenk hin zu medial inszenierten „office-seeking“ und „office-keeping“ Strategien bundesdeutscher Parteien unterminiert die institutionell angelegten Verhandlungsimperative. Eine solchermaßen „defekte Verhandlungsdemokratie“ (Siegel 2003) erschwert nicht nur problemlösende Reformpolitiken, sondern weitet zudem Grauzonen politischer Zurechenbarkeit aus.

Vor diesem Hintergrund kann als *zweite These* festgemacht werden, dass die SPD ab 2001 mit Nachdruck den bundesdeutschen Sozialstaat reformiert hat; jenseits normativer Bewertungen sind die wohlfahrtsstaatlichen Strukturveränderungen zahlreicher und weitreichender als in der langen Ära Kohl und Blüm.²⁰ Ist also die sozialdemokratische *Rentenpolitik* ein Verrat an alten Idealen? Die Abkehr vom Prinzip der Lebensstandardsicherung ist keine genuin sozialdemokratische Erfindung, sondern Idee der Union aus dem Jahre 1996. Der Unterschied zwischen dem christdemokratischen Abschied vom Prinzip der Lebensstandardsicherung und dem sozialdemokratischen besteht darin, dass die SPD versuchte, den Verlust an Transfereinkommen für die zukünftigen Rentner mit einer kapitalgedeckten Zusatzrente zu kompensieren. Eine obligatorische Zusatzrente für alle war programmatisch angestrebt und von rentenpolitischen Experten gut geheiß. Es war die Union (und die Bild-Zeitung) die diese „Zwangsrente“ diskreditierte. Das Ergebnis ist ein quersubventioniertes und bürokratisches System der so genannten Riester- (und Rürup-) Renten. Dass die zusätzliche Absicherung für einkommensschwache Erwerbspersonen immer stärker aufgetoppt wurde in Richtung Mittelschicht, auch dies war keine genuin sozialdemokratische Idee, sondern ergab sich aus den notwendigen Verhandlungen mit dem Bundesrat, also mit der Union.

Und ist die „Rente mit 67“ ein Verrat an sozialdemokratischen Idealen? Die Anhebung des Renteneintrittsalters ist die effektivste Form, die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zu gewährleisten. Es ist problematisch, dass der damals zuständige sozialdemokratische Minister, Franz Müntefering, diese Reform im Alleingang „durchpeitschte“. Und es ist ein Defizit, dass diese Reform nahezu ausschließlich mit Finanzierungsüberlegungen legitimiert wurde. Die SPD hätte diese Reform auch zu einem Thema der Gerechtigkeit machen können.

Liegt die Misere der SPD im Bereich der *Arbeitsmarktpolitik* begründet? Die Hartz-Reformen waren schlecht vorbereitet, wenig in der Öffentlichkeit vermittelt und mit Begriffen besetzt („Ein-Euro-Job“ etc.), die kaum dazu beitragen, das Verständnis dieser Reformen in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Allerdings ist die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eine Reform, die zwischen Union und SPD (und vielen Experten) schon seit den 1980er Jahren unstrittig war, sowie bürokratische und arbeitsmarktpolitische Vorteile besitzt. Es kam ferner zu einer Verstärkung der Arbeitsverpflichtung, ganz wie es das gelobte dänische Muster der „Flexicurity“ in Europa vor-macht. Allerdings versagte die SPD beim zweiten Teil der dänischen Flexicurity, dem systematischen Fördern der Arbeitslosen.

Die Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik ist ein genuin sozialdemokratisches Politikprofil. Allerdings ist diese Aktivierung kostspielig.²¹ Die fehlende Aktivierung und das Abrutschen der deutschen Arbeitsmarktpolitik in ein eher liberales Arbeitsmarktregime (*Dingeldey 2007*) kann nur dann erklärt werden, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen der deutschen Politik berücksichtigt werden. Die immensen finanziellen Mittel müssten durch Steuern aufgebracht werden. Eine Ausweitung des Steuerstaates ist in Deutschland jedoch politisch riskant. Hier scheiterte die SPD darin, einen grundlegenden Wechsel bei der Finanzierung des Sozialstaates nachhaltig in die Wege zu leiten. Im Gegenteil verfolgte die SPD eine Steuersenkungspolitik, unterstützte – auf Initiative der Union – die Absenkung des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung auf 2.8% und sprach sich für die Schuldenbremse aus. Insofern hat die SPD den ersten Schritt hin zu einer flexicurity gewagt, es fehlte ihr jedoch der Mut, die Aktivierung durch eine Ausweitung des Steuerstaates wie in Dänemark zu finanzieren.

Die *Haushalts-, Finanz- und Steuerpolitik* ist die Crux sozialdemokratischer Politik in Deutschland. Der deutsche Staat ist in der Austeritätsfalle gefangen, was sich durch die Folgen der globalen Finanzkrise aller Wahrscheinlichkeit nach noch verschärfen wird. Dass die SPD die Konstitutionalisierung des Austeritätsregimes in Form der Schuldenbremse mitgetragen und angetrieben hat, kann als schwerer Fehler der deutschen Sozialdemokratie interpretiert werden (*Streeck/Mertens 2010*). Unter diesen Voraussetzungen erodiert sozialdemokratische Reformpolitik die Handlungsfähigkeit des Staates.

Die *dritte These* lautet, dass die relative Schwächung der SPD durch den deutschen Parteienwettbewerb befördert wird. Die relative Schwäche der SPD ist auch ein Effekt der relativen Stärke der Union. Während in den meisten Ländern Europas die Christdemokraten in den vergangenen Dekaden schrumpften und mit Konkurrenzparteien von rechts zu kämpfen hatten, ist dies in Deutschland nicht der Fall. Die Union dominiert das bürgerliche Lager; das niederländische Beispiel zeigt, wie auch die Christdemokratie unter einer Diversifizierung des Parteiensystems leiden kann. Unter diesen Bedingungen stellt sich die strategische Frage von Koalitionsoptionen. Die SPD kann auf eine Sozialliberalisierung der FDP setzen oder eine Koalition der linken Parteien anvisieren. Aus Sicht der fiskalischen und wohlfahrtsstaatlichen Politik wären die programmatischen Überschneidungen im linken Lager groß (*Schäfer 2007*). Allerdings stößt eine Zusammenarbeit mit der Linkspartei auf vielfältige historische, programmatische und persönliche Hindernisse; die Mehrheit der SPD Mitglieder lehnt eine solche Kooperation ab – und sie würde mit großer Sicherheit von den Parteien im rechten Lager diffamiert werden.

Die Koalitionsarithmetik stellt für die SPD das zentrale Dilemma dar. An sozialdemokratischen Parteien Skandinaviens ließe sich studieren, wie solche Hindernisse und die „Fear of Commitment“ (*Allern/Aylott 2009*) durch langfristige aber zielgerichtete Vorbereitungen verringert werden könnten. Zur Lösung dieses strategischen Dilemmas bedarf es weniger einen „Bruch oder Neuanfang“ (*Walter 2009b*), sondern vielmehr programmatische und strategische Entscheidungen der SPD.

Anmerkungen

1 In einer anderen Publikation sieht *Franz Walter* (etwas widersprüchlich) die entscheidende Zäsur für die SPD in der Weltwirtschaftskrise 1973 und der damit einhergehenden Auflösung staatlich-sozialdemokratischer Planungseuphorien (*Walter 2009c*).

- 2 Dieser Abschnitt profitiert von der zugespitzten Darstellung bei *Therborn* (2007).
- 3 Zu den „Dritten Wegen“ der Sozialdemokratie vgl. *Bonoli/Powell* (2002), *Clasen/Clegg* (2004), *Merkel* (2000) *Merkel* et al (2006, S. 375-389).
- 4 *Clasen* und *Clegg* reduzieren die „Dritten Wege“ der Sozialdemokratie auf zwei Faustregeln: „no rights without responsibilities“ sowie no authority without democracy“ (2004, S. 95).
- 5 Vgl. hierzu auch *Martin Höpner* (2009) sowie *Höpner/Schäfer* (2010).
- 6 Selbstverständlich erfolgte der große Mitgliederschwund der SPD erst in den ersten Jahren des neuen Jahrhunderts und vor allem nach der Formulierung der Agenda 2010. Im Sommer 2008 besaß erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik die Union mehr Mitglieder als die SPD (Financial Times Deutschland vom 25.7.2008, www.ftd.de, Zugriff am 9.10.2008).
- 7 Vgl. neben vielen anderen: *Kitschelt* 2004.
- 8 Die folgenden Interpretationen sehen vom historischen Wachstum der französischen Sozialisten ab, seit dem kurzfristigen Hoch der 1980er Jahre sinkt auch für die PS der elektorale Rückhalt.
- 9 Nimmt man für Deutschland allerdings den Wert für die 1970er Jahre, ihrem elektoralen Höchststand in der Nachkriegszeit, dann lässt sich auch für die SPD ein gravierender durchschnittlicher Verlust von ca. 28% errechnen. Diese Betrachtung ändert aber nichts an der länderspezifischen Beobachtung, dass mit dem Wahlergebnis von 2009 ein historischer Tiefstand für die SPD erreicht ist.
- 10 Als ein Beispiel sei auf die (erfolgreiche) Wahlkampfstrategie der PASOK in Griechenland im Jahr 2009 verwiesen. Die Partei warb mit dem Slogan, Griechenland zum „Dänemark des europäischen Südens“ reformieren zu wollen (*Moschonas* 2010).
- 11 Nach dem Zweiten Weltkrieg regierten in Schweden bürgerliche Parteien und Koalitionen von 1976 bis 1982, von 1991 bis 1994 sowie seit 2006 (*Jochem* 2010).
- 12 Vgl. die Meinungsumfrage von *Dagens Nyheter* und *Synovate* vom 25. Februar 2010 (http://www.temo.se/upload/Synovate_25%20febr_2010.pdf, Zugriff am 3. März 2010). Die Machtfrage zwischen beiden politischen Lagern könnte jedoch noch durch den Einzug einer rechtspopulistischen Partei gestört werden. Die „Schwedendemokraten“ liegen dieser Umfrage zufolge bei 5,6%, also deutlich über der in Schweden wirksamen 4%-Hürde. Damit würde, ähnlich wie von 1991 bis 1994, die Blocklogik des schwedischen Parteienwettbewerbs durch eine rechtspopulistische Partei ausgehebelt.
- 13 „Overcoming the Fear of Commitment“ lautet der Titel des Aufsatzes von *Allern* und *Aylott* (2009) zu den sozialdemokratischen Sondierungsbemühungen zur Vorbereitung von Koalitionen in Norwegen und Schweden.
- 14 Vergleiche als Einstieg in und Überblick über die facettenreiche Landschaft der Meinungsumfragen in Großbritannien den UK Polling Report (<http://ukpollingreport.co.uk/blog/>).
- 15 Dass trotz dieser Maßnahmen die Armutsquote nicht deutlich reduziert werden konnte, liegt unter anderem im raschen Einkommenszuwachs der oberen Einkommensschichten begründet, was in der Folge den Schwellenwerten für die Berechnung relativer Armut ansteigen ließ.
- 16 Als Ironie des Schicksals ist die britische Situation insofern zu interpretieren, als es New Labour war, welches die Regulierung des Finanzsektors reformierte. Und New Labour scheint von den Rettungsmaßnahmen dieser – wie sich heute zeigt – lückenhaften Regulierung sogar zu profitieren (vgl. *Cronin* 2010).
- 17 Zu den Umfrageergebnissen vergleiche die Webseite: <http://www.politiekebarometer.nl/>.
- 18 Die PvdA konnte im Verlauf der globalen Finanzkrise mit ihrem resolut auftretenden Finanzminister Bos in den Umfragen deutlich zulegen. Diese vorübergehenden Gewinne schmolzen jedoch im Verlauf des Jahres 2009 wieder dahin.
- 19 Mit diesen Begriffen kennzeichnen *Browne/Halpin/Teixeira* (2009, S. 6) nicht nur die niederländische Situation, sondern ein Grundproblem der europäischen Sozialdemokratie, sich mit dem erstarkenden Rechtspopulismus auseinanderzusetzen.
- 20 Vergleiche die ausführliche Analyse bundesdeutscher Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat nach 1982 in *Jochem* (2009a).
- 21 Soll die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik den Aktivierungsgrad von Dänemark (mit entsprechender Qualität) erreichen, dann müsste sie einen weiteren Mittelzufluss von ca. 18 Milliarden € jährlich erhalten. Zumindes wäre dann rein rechnerisch das Niveau der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik von ca. 1,6% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt erreicht.

Literatur

- Allern, Elin Haugsgjerd/Aylott, Nicholas, 2009: Overcoming the Fear of Commitment: Pre-Electoral Coalitions in Norway and Sweden, in: *Acta Politica* 44, No. 3, S. 259-285.
- Borchert, Jens, 1995: Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich, Frankfurt/M. und New York: Campus.
- Bonoli, Giuliano/Powell, Martin, 2002: Third Way in Europe?, in: *Social Policy & Society* 1, No. 1, S. 59-66.
- Brown, Matt/Halpin, John/Teixeira, Ruy, 2009: The European Paradox, Center for American Progress (www.americanprogress.org, Zugriff am 16. Januar 2010).
- Castles, Francis G., 1978: The Social Democratic Image of Society. A Study of the Achievements and Origins of Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective, Routledge & Kegan Paul: London.
- Christiansen, Flemming Juul/Damgaard, Erik, 2008: Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia, in: *Journal of Legislative Studies* 14, No. 1/2, S. 46-76.
- Clasen, Jochen/Clegg, Daniel, 2004: Does the Third Way Work? The Left and Labour Market Policy Reform in Britain, France and Germany, in: *Lewis, Jane/Surender, Rebecca* (Hrsg.), *Welfare State Change: towards a Third Way?*, Oxford: Oxford University Press, S. 89-110.
- Cronin, James E., 2010: The Ironies of New Labour, in: *Cronin, James/Ross, George/Shoch, James* (Hrsg.), *Futures of the Left*, Durham: Duke UP (im Erscheinen).
- Dingeldey, Irene, 2007: Between Workfare and Enablement – The Different Paths to Transformation of the Welfare State: A Comparative Analysis of Activating Labour Market Policies, in: *European Journal of Political Research* 46, S. 823-851.
- Esping-Andersen, Gösta, 1985: *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton: Princeton University Press.
- Franzmann, Simon, 2008: Programmatische Konvergenz innerhalb der westeuropäischen Parteienfamilien? Ein Vergleich von christ- und sozialdemokratischen Parteien in Europa, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 37, No.1, S. 79-98.
- Giddens, Anthony, 1999: *Der dritte Weg. Die Erneuerung der Sozialdemokratie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Giddens, Anthony (Hrsg.), 2001: *The Global Third Way Debate*, Cambridge: Polity Press.
- Green-Pedersen, Christoffer, 2000: *How Politics Still Matters. Retrenchment of Old-Age Pensions, Unemployment Benefits, and Disability Pensions/Early Retirement Benefits in Denmark and the Netherlands form 1982 to 1998*, Ph.D.-Dissertation, Universität Aarhus.
- Habermas, Jürgen, 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Hanley, David, 2003: Die Zukunft der europäischen Christdemokratie, in: *Minkenbergh, Michael/Willems, Ulrich* (Hrsg.), *Politik und Religion*, PVS Sonderheft 33, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 231-255.
- Hassel, Anke, 2007: *Wage Setting, Social Pacts and the Euro. A New Role for the State*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hemerijck, Anton, 2003: A Paradoxical Miracle: The Politics of Coalition Government and Social Concertation in Dutch Welfare Reform, in: *Jochem, Sven/Siegel, Nico A.* (Hrsg.), *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich*, Opladen: Leske+Budrich, S. 232-270.
- Höpner, Martin, 2009: Integration durch Usurpation. Thesen zur Radikalisierung der Binnenmarktintegration, in: *WSI-Mitteilungen* 62, 8, S. 407-415.
- Höpner, Martin/Petring, Alexander/Seikel, Daniel/Werner, Benjamin, 2009: Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme von zweieinhalb Dekaden marktschaffender Politik in entwickelten Industrieländern, MPIfG Discussion Paper 09/7.
- Höpner, Martin/Schäfer, Armin, 2010: A New Phase of European Integration: Organized Capitalisms in Post-Ricardian Europe, in: *West European Politics* (im Erscheinen).
- Hopkin, Jonathan/van Wijnbergen, Christa, 2009: Europeanization and Welfare State Change in the UK: Another Case of ‚Fog Over the Channel‘?, Paper for RECOWE Workshop, Sciences Pro, Paris,

- 26-28 November 2009 (<http://personal.lse.ac.uk/hopkin/Recwowe%20UK%20Paris%201109.pdf>, Zugriff am 12. Januar 2010).
- Immergut, Ellen M.*, 2002: The Swedish Constitution and Social Democratic Power: Measuring the Mechanical Effect of a Political Institution, in: *Scandinavian Political Studies* 25, No. 3, S. 231-257.
- Jochem, Sven*, 2006: Die Reichstagswahl 2006 als Zäsur der schwedischen Parteiengeschichte, in: *Nord-europaforum* 2/2006, S. 5-24.
- Jochem, Sven*, 2009a: Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Deutschland im internationalen Vergleich, Münster: Lit-Verlag.
- Jochem, Sven*, 2009b: Soziale Pakte in Europa, in: *Rehder, Britta/von Winter, Thomas/Willems, Ulrich* (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 210-229.
- Jochem, Sven*, 2010: Wandel und Zukunftsaussichten des schwedisch-sozialdemokratischen Modells, in: *Leviathan* 38, No. 2 (im Erscheinen).
- Keman, Hans/Pennings, Paul*, 2006: Competition and Coalescence in European Party Systems: Social Democracy and Christian Democracy Moving into the 21st Century, in: *Swiss Political Science Review* 12, Heft 2, S. 95-126.
- Kersbergen, Kees van*, 1995: *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, London/New York: Routledge.
- Kersbergen, Kees van*, 2008: The Christian Democratic Phoenix and Modern Unsecular Politics, in: *Party Politics* 14, No. 3, S. 259-279.
- Kitschelt, Herbert*, 2001: Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?, in: *Pierson, Paul* (Hg.): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, S. 265-302.
- Kitschelt, Herbert*, 2004: Diversification and Reconfiguration of Party Systems in Postindustrial Democracies, in: *FES Europäische Politik* 03/2004 (<http://library.fes.de/pdf-files/id/02608.pdf>, Zugriff am 12. Januar 2010).
- Klitgaard, Michael Baggesen*, 2007: Why are they doing it? Social Democracy and Market-Oriented Welfare State Reforms, in: *West European Politics* 30, No. 1, S. 172-194.
- Larsen, Christian Albrekt/Andersen, Jørgen Goul*, 2009: How New Economic Ideas Changed the Danish Welfare State: The Case of Neoliberal Ideas and Highly Organized Social Democratic Interests, in: *Governance* 22, No. 2, S. 239-261.
- Lundberg, Urban*, 2003: *Juvelen I Kronan. Socialdemokraterna och den allmänna pension*, Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Mair, Peter*, 2008: Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective, in: *Acta Politica* 43, S. 235-253.
- Mair, Peter/Biezen, Ingrid van*, 2001: Party Membership in Twenty European Democracies, in: *Party Politics* 7, No. 1, S. 5-21.
- Merkel, Wolfgang*, 2000: Die Dritten Wege der Sozialdemokratie ins 21. Jahrhundert, in: *Berliner Journal für Soziologie* 10, No. 1, S. 99-124.
- Merkel, Wolfgang*, 2009a: Rote in der Krise, in: *NZZ* vom 14. Juni 2009, S. 21.
- Merkel, Wolfgang*, 2009b: Nicht auf das Mitte-Spektrum einengen lassen, in: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* Heft 11/2009 (www.frankfurter-hefte.de, Zugriff am 17.12.2009).
- Merkel, Wolfgang/Egle, Christoph/Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander*, 2006: *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Moschonas, Gerassimos*, 2010: Historical Decline or Change of Scale? The Electoral Dynamics of European Social-Democratic parties (1950-2009), in: *Cronin, James/Ross, George/Shoch, James* (Hrsg.): *Futures of the Left*, Durham: Duke UP (im Erscheinen).
- OECD*, 2008: *Economic Survey: Sweden*, Paris.
- Pierson, Paul*, 1998: Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity, in: *Journal of European Public Policy* 5, No. 4, S. 539-560.
- Pennings, Paul/Keman, Hans*, 2008: The Changing Landscape of Dutch Politics Since the 1970s: A Comparative Exploration, in: *Acta Politica* 43, S. 154-179.

- Petring, Alexander*, 2006a: Großbritannien, in: *Merkel, Wolfgang/Egle, Christoph/Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander*, 2006: Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa, Wiesbaden: VS Verlag, S. 119-153.
- Petring, Alexander*, 2006b: Niederlande, in: *Merkel, Wolfgang/Egle, Christoph/Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander*, 2006: Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa, Wiesbaden: VS Verlag, S. 238-271.
- Pontusson, Jonas*, 1992b: At the End of the Third Road: Swedish Social Democracy in Crisis, in: *Politics & Society* 20, S. 305-332.
- Ritter, Gerhard A.*, 2006: Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats, München: Beck.
- Rothstein, Bo*, 2006: Valet en triumf för socialdemokraterna, in: *Dagens Nyheter* vom 20. September 2006 (www.dn.se).
- Schäfer, Armin*, 2007: Die Reform des Sozialstaats und das deutsche Parteiensystem: Abschied von den Volksparteien?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3/2007, S. 648-666.
- Scharpf, Fritz W.*, 2009: The Double Asymmetry of European Integration. Or: Why the EU Cannot Be a Social Market Economy, MPIfG Working Paper 09/12.
- Schimank, Uwe*, 2009: „Vater Staat“: ein vorhersehbares Comeback. Staatsverständnis und Staatstätigkeit in der Moderne, in: *der moderne staat* 2, Heft 2, S. 249-270.
- Seeleib-Kaiser, Martin*, 2002: Neubeginn oder Ende der Sozialdemokratie? Eine Untersuchung zur programmatischen Reform sozialdemokratischer Parteien und ihrer Auswirkung auf die Parteidifferenzthese, in: *Politische Vierteljahresschrift* 43, No. 3, S. 478-496.
- Siegel, Nico A.*, 2003: Die politische Ökonomie der Konzertierung in Deutschland: Das Beispiel Bündnis für Arbeit, in: *Jochem, Sven/Siegel, Nico A.* (Hrsg.), *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich, S. 148-193.
- Siegel, Nico A.*, 2005: Social Pacts Revisited: »Competitive Concertation« and Complex Causality in Negotiated Welfare State Reforms, in: *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 11, S. 107-126.
- Siegel, Nico A./Jochem, Sven*, 2004: Staat und Markt im internationalen Vergleich, in: *Zintl, Reinhard/Czada, Roland* (Hrsg.): *Politik und Markt*, PVS Sonderheft 2003, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 351-388.
- Streeck, Wolfgang*, 2009: Eine Last für Generationen, in: *Handelsblatt* vom 10. März 2009 (www.handelsblatt.com, Zugriff am 19. März 2009).
- Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel*, 2010: Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: *der moderne staat* 1/2010 (im Erscheinen).
- Swedish Fiscal Policy Council*, 2009: *Swedish Fiscal Policy*, Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Therborn, Göran*, 2007: After Dialectics. Radical Social Theory in a Post-Communist World, in: *New Left Review* 43, January-February, S. 63-114.
- Walter, Franz*, 2009a: Rosa lackierter Kapitalismus, Interview in *taz* vom 8. Juni 2009 (online www.taz.de, Zugriff am 17.12.2009).
- Walter, Franz*, 2009b: Sozialdemokratische Einheitspartei, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 12. November 2009, S. 2.
- Walter, Franz*, 2009c: Die Not der SPD begann viel früher, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. Dezember 2009, S. 9.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 1998: Die Transformation des italienischen Parteiensystems in den 90er Jahren, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 8, S. 1371-1396.

Anschrift des Autors: PD Dr. Sven Jochem
 Universität Bamberg, Feldkirchenstr. 21, 96045 Bamberg.
 E-Mail: sven.jochem@uni-bamberg.de

Annette Zimmer

Zivilgesellschaft und Demokratie in Zeiten des gesellschaftlichen Wandels

Zusammenfassung

Die Demokratie als zentrales Thema der Politikwissenschaft ist prominent zurück auf der Forschungsagenda. Zugleich haben sich bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft zu wichtigen Bereichen sozialwissenschaftlicher Forschung entwickelt. Bisher verlaufen die Diskurse zu Demokratie, Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement jedoch weitgehend getrennt voneinander. Hier setzt der folgende Beitrag an, der den Nexus zwischen Zivilgesellschaft, Engagement und Demokratie thematisiert. Es wird zunächst ein knapper Überblick über die Demokratieforschung gegeben; daran anschließend wird auf die Konzeptualisierung von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement eingegangen. Unter Bezugnahme auf die „Models of Democracy“ werden unterschiedliche Muster der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in demokratische Gemeinwesen charakterisiert, um ihre Zukunftsfähigkeit im Zeichen gesellschaftlichen Wandels und vor dem Hintergrund von Globalisierung und Europäisierung zu prüfen.

Schlagworte: Demokratietheorie, Zivilgesellschaft, bürgerschaftliches Engagement, Demokratieforschung, Models of Democracy, zivilgesellschaftliche Organisationen

Abstract

Civil Society and Democracy in Times of Societal Change

The topic of democracy has returned to the front line of political science. At the same time, civil society and civic engagement have developed into key-issues of social science research. The article focuses on the nexus between civil society, civic engagement and “models of democracy”. It provides an overview of both the state of the art of democratic theory and the discourse on civil society and civic engagement. Against this background and with special reference to the “models of democracy” of democratic theory, the embeddedness of civil society organizations will be outlined. With an eye on the trends of “globalization”, Europeanization and individualization, the topic will be addressed: Which model of embeddedness is suited best to face the challenges of the current social, political and economic developments?

Key words: Democratic theory, civil society, civic engagement, “Models of Democracy”, civil society organizations

1. Einleitung

Ziel des folgenden Beitrags ist es, die bisher eher getrennt voneinander verlaufenden Diskurse zu Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement einerseits sowie zu Demokratietheorie und Demokratieforschung andererseits zueinander in Bezug zu setzen. Der Grund hierfür ist leicht nachzuvollziehen. Die normative Bodenhaftung politischen

Handelns, Fragen der Inklusion und Partizipation sind derzeit zentrale Themen der Demokratieforschung. Die Demokratie als Frage der Politikwissenschaft ist zurückgekehrt in die erste Reihe (*Berg-Schlosser* 2007; *Tilly* 2007; *Schmidt* 2008; *Held* 2006; *Kohler-Koch/Rittberger* 2007). Zugleich entwickelte sich das Interesse an bürgerschaftlichem Engagement und Zivilgesellschaft zu einem festen Bestandteil sozialwissenschaftlicher Forschung (*Freise* 2008; *Maloney/van Deth* 2008; *Zimmer/Priller* 2004). Das wissenschaftliche Interesse an dem meist in zivilgesellschaftlichen Organisationen gebündelten bürgerschaftlichen Engagement ist sozusagen Ausdruck einer „Suchstrategie“ nach neuen, zeitgemäßen Formen der Legitimation und Implementation demokratischen Regierens. Doch ist die Beschäftigung mit bürgerschaftlichem Engagement und Organisationen der Zivilgesellschaft vorrangig auf der Mikro- und Meso-Ebene verhaftet: Es geht um die quantitative Erfassung Engagierter, ihrer Präferenzen und Engagementfelder sowie um die quantitative Erfassung zivilgesellschaftlicher Organisationen, ihres Professionalisierungsgrades sowie ihrer Tätigkeitsbereiche (z.B. *Gensicke* 2006; *Zimmer/Priller* 2007). Demgegenüber sind Demokratietheorie und Demokratieforschung primär auf der Makro-Ebene verortet und auf Fragen des Grads der Ausprägung von Demokratie sowie ihrer institutionellen Ausgestaltung und normativen Begründung fokussiert.

Der Nexus zwischen Engagement, Zivilgesellschaft und einer „starken Demokratie“ (*Barber* 1984) steht seit den Anfängen der Politischen Kulturforschung (*Almond/Verba* 1963) außer Frage. Doch wie diese Verbindung sich empirisch gestaltet, unter welchem Ideenhorizont oder „frame“ die Einbindung bürgerschaftlichen Engagements und zivilgesellschaftlicher Organisationen in demokratischen Kontexten erfolgt und welcher Bezug sich zu den normativ orientierten „Models of Democracy“ (*Held* 2006) der Demokratieforschung aufzeigen lässt, ist bislang eher weniger thematisiert worden. Dieser Zielsetzung dient der folgende Beitrag. Es wird zunächst ein knapper Überblick über Trends und Entwicklungen der Demokratieforschung gegeben; daran anschließend wird auf die Konzeptualisierung von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement eingegangen, um vor diesem Hintergrund unterschiedliche Muster der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in demokratische Gemeinwesen zu charakterisieren und ihre Anschlussfähigkeit an die aktuelle demokratietheoretische Debatte zu prüfen.

2. Demokratietheorie und Demokratieforschung

In einschlägigen Handbüchern und Lexika finden sich in der Regel Überblicksdarstellungen der unterschiedlichen Zugänge und Ansätze der Demokratietheorie und -forschung, wobei meist zwischen empirischer und normativer Demokratieforschung unterschieden wird. Ferner rückt aktuell, aufgrund der gravierenden Veränderung der Kontextbedingungen gerade auch demokratischen Regierens, (*Leibfried/Zürn* 2005) die Frage nach den Bedingungen, Potentialen sowie Restriktionen und Schwierigkeiten demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaates in den Fokus demokratietheoretischer Betrachtung (*Kohler-Koch/Rittberger* 2007). Je nach Vorgehensweise oder Perspektive auf Staat und Gesellschaft lassen sich unter den Großrubriken – empirische versus normative Demokratieforschung – wiederum unterschiedliche Zugänge ausweisen, so dass sich – sehr vereinfacht – die folgende Übersicht der Zugänge und Perspektiven der Demokratietheorie und -forschung ergibt:

Abb. 1: Analytische Zugänge von Demokratietheorie und -forschung

Empirische Demokratieforschung: <ul style="list-style-type: none"> – komparativ quantitativ indikatorengestützt – komparativ institutionenorientiert dichotomisch
Normative Demokratieforschung: <ul style="list-style-type: none"> – analytisch-deskriptiv autorenfokussiert – analytisch-deskriptiv konzeptionalistisch
Demokratieforschung jenseits der Nationalstaatlichkeit: <ul style="list-style-type: none"> – steuerungstheoretisch/policy-analytisch und multi-level Governance bezogen – partizipatorisch zivilgesellschaftsbezogen

Empirische Demokratieforschung

Im Hinblick auf die empirische Demokratieforschung lassen sich eine eher quantitativ-orientierte und indikatoren-gestützte Richtung und eine eher in der Tradition der institutionenorientierten vergleichenden Politikwissenschaft stehende Variante unterscheiden. Erstere fokussiert international vergleichend auf die Messung der Stärke und Ausprägung von Demokratie (*Berg-Schlosser* 2007b, S. 33). Es handelt sich hierbei in der Regel um „viele Länder Studien“, wobei der Grad der Ausprägung von Demokratie pro Land bzw. Nationalstaat anhand spezifischer Indikatoren, z.B. Garantie der Bürgerrechte, Häufigkeit von Wahlen etc., gemessen wird. Komparative, indikatorengestützte und insofern quantitative empirische Demokratieforschung steht in der Regel in der Tradition der Arbeiten von *Robert Dahl* (1973; 1989; 2000), der mit dem Konzept der „Polyarchie“ als erster eine Art „Messlatte“ der Demokratie entwickelt hat. Dieser Richtung lassen sich gleich eine ganze Reihe namhafter Demokratieforscher zuordnen (zum Überblick vgl. *Schmidt* 2006, S. 389ff). So hat *Dirk Berg-Schlosser* seinen Band „Democratization: The State of the Art“ (2007a) *Tatu Vanhanen* gewidmet (2003), der in der Tradition von Robert Dahl in besonderer Weise diese quantitative Richtung der empirischen Demokratieforschung vertritt, die indikatorengestützt und im Rahmen von Langzeitstudien Grad, Stärke und Ausprägung von „democraticness“ misst. In diesem Kontext sind auch der Freedom House Index und der Bertelsmann Transformation Index zu nennen. Jeweils geht es um einen indikatorengestützten quantitativen Vergleich, wobei der Freedom House Index die Ausprägung der politischen Rechte und Freiheiten in den Blick nimmt und der Bertelsmann Transformation Index (BTI) neben der politischen auch die ökonomische Entwicklung berücksichtigt. Insgesamt zeichnet diesen Ansatz das Ziel aus, viele Länder vergleichend im Hinblick auf ihre demokratische Entwicklung im Sinne der Garantie und Wahrnehmung demokratischer Rechte zu betrachten und insofern einen umfassenden Überblick zu vermitteln. Es handelt sich aber eher um einen „Blick von oben“ auf Demokratie, wobei vor allem die Ausprägung von Freiheitsgraden, Zugangschancen sowie Potentiale aufgrund ökonomischer Performanz und verfassungsmäßig verbrieftter Rechte gemessen werden.

Ebenfalls der empirischen Demokratieforschung zuzurechnen sind Arbeiten, die sich eher mit dem institutionellen Arrangement demokratischer Regime befassen. Diese Richtung der Demokratieforschung ist der Tradition der Vergleichenden Regierungslehre, aber auch der Vergleichenden Regierungstätigkeitsforschung bzw. der Comparative Politics verhaftet. Autoren wie Juan Linz, Alfred Stephan, Arend Lijphart, Klaus von Beyme, Manfred Schmidt oder Heidrun Abromeit sind hier u.a. zu nennen, die zweifelsfrei zen-

trale Beiträge zur empirischen Demokratieforschung geleistet haben, aber eher aus der Perspektive vergleichender Regierungslehre sowie vergleichender Staatstätigkeitsforschung. Demokratieforschung dieser „Schule“ ist komparativ, meist institutionenorientiert und häufig dichotomisch im Sinne einer typologisch orientierten Gegenüberstellung angelegt. So werden parlamentarische Systeme präsidentiellen gegenübergestellt und konsensdemokratische mit konkurrenzdemokratischen Systemen kontrastiert. Es sind die institutionellen Arrangements – das Zusammenspiel von Polity und Politics – und die jeweils spezifischen Auswirkungen auf Entscheidungsfindung und Politikgestaltung, die bei diesem Zugang im Zentrum stehen. Einzelne Fälle – d.h. Länder – werden unterschiedlichen „Demokratietypen“ zugeordnet und in der Stärke der jeweiligen Ausprägung – z.B. von „majoritarian government“ – sowie in ihrer Performanz im Hinblick auf „government of the people, by the people, and for the people“ verglichen; wengleich inzwischen auch die Überführung des Ansatzes in ein quantitatives Design mittels Operationalisierung und damit der Übersetzung der grundlegenden Vergleichsparameter in messbare Größen erfolgt ist (vgl. *Ljiphardt* 1999). Im Rahmen der Transformationsforschung hat gerade in jüngster Zeit diese eher institutionenorientierte Demokratieforschung einen beachtlichen Aufschwung erlebt (vgl. *Schmidt* 2006, S. 460ff). Und zweifelsfrei zählt die Betrachtung von „Demokratien im Vergleich“ (*Abromeit/Stoiber* 2006) als vergleichende Analyse politischer Systeme seit den frühen Anfängen zu den klassischen Themen der Politikwissenschaft. Auch dieser empirische Zugang zu Demokratie erfolgt aber eher aus einem „Blick von oben“, wobei primär auf die Rahmenbedingungen von Demokratie und demokratischen Regierens fokussiert wird.

Normative Demokratieforschung

Im Unterschied zur empirischen auf Langzeitanalysen sowie komparativ auf Länder- und Fallstudien orientierten Demokratieforschung konzeptionalisieren sog. normative Ansätze „Models of Democracy“ (*Held* 2007) als analytisch-deskriptive Konstrukte eines Soll-Zustandes von Demokratie. Es handelt sich um idealtypische Konzeptionen der Demokratie als Regierungsform, die aufgrund zentraler Parameter – Ziele, Grundüberzeugungen und Legitimationsprinzipien – wie auch unter Bezugnahme auf Kontextbedingungen – z.B. Größe des Territoriums, Wirtschaftsordnung, Ausmaß der Inklusion – charakterisiert und normativ legitimiert werden (*Rousseau* 1958; *Barber* 1984; *Young* 2002). Die „Models“ unterscheiden sich im Hinblick auf den Modus ihrer Konzeptualisierung. So werden aus der Retroperspektive „Demokratiemodelle“ spezifischen Raum und Zeitkontexten zugeordnet: Die Agora als Ort der Entscheidungsfindung und Legitimation in der klassischen Antike, die polis der Stadtstaaten Oberitaliens, die liberale Parlamentsdemokratie des Bürgertums im 19. Jahrhundert. Oder aber: Die „Models“ werden in der Tradition der Politischen Theorie unter Bezugnahme auf den Ideenhorizont maßgeblicher Autoren – wie etwa Aristoteles, de Tocqueville oder Karl Marx – charakterisiert (vgl. *Schmidt* 2008; *Held* 2006).

Der Charme dieser normativ-modelltheoretischen Ansätze besteht darin, dass sie – in gewisser Weise losgelöst von Zeit und Raum – allgemeine Grundsätze und theoretische Zugänge aufzeigen und damit im Unterschied zu den empirisch-analytischen Ansätzen weit weniger gefangen sind im Container der Nationalstaatlichkeit. Allerdings wird insbesondere gegenüber jüngeren bzw. aktuellen normativen demokratiethoretischen Kon-

zepten der Vorwurf erhoben, dass keine Rückkoppelung an Empirie mehr möglich sei. Es handle sich um „Gedankenexperimente“, die infolge ihrer fehlenden Bodenhaftung für die Weiterentwicklung und Stabilisierung realer Demokratien keinerlei Relevanz mehr hätten (*Fung* 2007, S. 443).

Demokratieforschung jenseits der Nationalstaatlichkeit

Demokratie im Zeichen von Globalisierung, Europäisierung und Individualisierung – also unter den Bedingungen der Post-Moderne, die durch die Erosion der überkommen Strukturen des späten 19. Jahrhunderts – Nationalstaatlichkeit, Schwerindustriekapitalismus, bürgerliche Familie – gekennzeichnet sind, ist das zentrale Thema der aktuellen Demokratieforschung (*Klingemann/Neidhardt* 2000). Auch hier lassen sich unterschiedliche Zugänge identifizieren, die infolge der Aktualität des Themas aber noch nicht den Grad der Standardisierung erreicht haben wie etwa die Unterscheidung zwischen normativer und empirischer Demokratieforschung.

So lässt sich zum einen eine eher steuerungstheoretische und der Tradition der Policy-Forschung verbundene Perspektive festhalten, die – meist unter dem Leitmotiv des „Wandels von Staatlichkeit“ – Bedingungen, Verfahren und Legitimationsressourcen demokratischen Regierens in Multi-Level Governance Arrangements thematisiert und analysiert. Demokratieforschung unter diesem Blickwinkel war bislang stark auf die EU, ihre Multi-Level-Arrangements und ihr Demokratiedefizit fokussiert (*Benz/Papadopolous* 2007; *Kohler-Koch/Rittberger* 2007; *Scharpf* 1999). Aktuell wird diese Perspektive zunehmend auf internationale Kontexte und Arrangements – WTO, GATT, WHO – erweitert (*McGrew/Held* 2007; *Wiener* 2008).

Zum anderen werden im Anschluss an die soziale Bewegungsforschung die Folgen des Wandels von Staat und Gesellschaft aus eher partizipatorischer Sicht – in gewisser Weise „von unten“ – diskutiert und analysiert (*Keck/Sikkink* 1998; *Maloney/van Deth* 2008, *Schuppert* 1997). Aus diesem Blickwinkel rücken verstärkt zivilgesellschaftliche Akteure – NGOs, NPOs, Stiftungen, aber auch Vereine, Initiativen und Verbände – in den Fokus der Analyse. Im Unterschied zur steuerungstheoretischen Sicht, die zivilgesellschaftliche Akteure als Politikimplementoren vor allem im Rahmen von Policy-Analysen in den Blick nimmt, rückt unter der partizipatorischen Perspektive die intermediäre Qualität der Organisationen ins Zentrum: Sie sind als „Koppelungsinstanz“ zwischen der Lebenswelt von Bürgern und Bürgerinnen und der verfassten Politik von Interesse.

Allerdings waren Arbeiten mit diesem Fokus lange Zeit vergleichsweise unkritisch angelegt. Zivilgesellschaftliche Organisationen wurden mit reichlichen Vorschusslorbeeren versehen (vgl. *Salamon/Anheier* 1999). Erst allmählich wird konkret nachgefragt: Ob und unter welchen Bedingungen ermöglichen, oder aber verhindern zivilgesellschaftliche Akteure Partizipation? Inwiefern sind sie de facto in der Lage, Kommunikation zwischen Bürgern und politischem Apparat zu garantieren sowie Feedback zwischen unterschiedlichen Ebenen der Politikgestaltung zu realisieren? Dies sind aktuell die Fragen, die Demokratieforschung aus dieser Perspektive thematisiert, wobei Fragen der Repräsentativität und des Zugangs zu Entscheidungsarenen im Vordergrund stehen (*Freise* 2008; *Kendall* 2009).

Gemeinsam ist beiden Zugängen – der steuerungstheoretisch/policy-analytischen wie der partizipatorisch zivilgesellschaftsbezogenen Demokratieforschung – die Suche nach ei-

nem Modus demokratischer Legitimation jenseits der klassischen Parameter überkommener Nationalstaatlichkeit, die auf einen Demos mit spezifischer Identität sowie auf regionale Kongruenz von Entscheidern und Betroffenen bezogen sind. Bevor hierauf näher Bezug genommen wird, soll zunächst jedoch auf das Konzept der Zivilgesellschaft sowie auf bürgerschaftliches Engagement eingegangen werden.

3. Zivilgesellschaft – ein facettenreiches Konzept

Aus Sicht von Demokratietheorie und -forschung handelt es sich bei dem Konzept der Zivilgesellschaft um eine Wiederentdeckung. Bis in die 80er Jahre des letzten Jahrhunderts spielte der Ansatz für Demokratietheorie und -forschung keine nennenswerte Rolle. Zwar war international „civil society“ ein positiv besetzter Terminus mit einer Begriffsgeschichte, die bis in die Antike zurückreicht und in der Neuzeit von Vertragstheoretikern wie Moralphilosophen wieder auf gegriffen worden war, doch wurde der „civicness“ vor dem Hintergrund der Dominanz der eher steuerungs- und elitentheoretischen Ausrichtung der Demokratieforschung keine besondere Aufmerksamkeit gezollt. In Deutschland hatte zudem „bürgerliche Gesellschaft“ in der Nachfolge von Karl Marx lange Zeit einen eher polemisch-abwertenden Beigeschmack: Anstelle des kritischen und engagierten Demokraten – des Citoyen – dominierte in der Bürgergesellschaft der Bourgeois, dem der Besitz wichtiger ist als die Demokratie (Reichardt 2004).

Dies änderte sich nachhaltig als der Begriff „Zivilgesellschaft“ in Dissidentenkreisen Ostmitteleuropas sowie in Intellektuellenzirkeln Lateinamerikas an Attraktivität gewann. Verwendet wurde Zivilgesellschaft jetzt als Ausdruck eines demokratischen Impetus und einer gesellschaftlichen Kraft „von unten“, die gegen die „herrschenden Verhältnisse“ in Staat und Gesellschaft Position bezieht. Üblich ist diese Begriffsverwendung nach wie vor in den Medien, wenn in autoritären oder sultanistischen Regimen sowie in „defekten Demokratien“ von Oppositionsgruppen und Regimegegnern auf Missstände aufmerksam gemacht und Demokratisierung eingefordert wird. Im Gegensatz zum Beginn der Debatte, als in den Arbeiten etwa von Cohen und Arato oder Habermas dezidiert der Nexus zwischen Zivilgesellschaft und sozialen Bewegungen herausgestellt wurde (Cohen/Arato 1992; Habermas 1992), wird hierauf heute weniger Bezug genommen, nicht zuletzt weil auch die neuen sozialen Bewegungen inzwischen einen nachhaltigen Prozess der Institutionalisierung durchlaufen haben. Es ist aber das Verdienst dieser Autoren, „Zivilgesellschaft“ als Thema der Politischen Philosophie re-etabliert und damit für die Demokratietheorie wiederentdeckt zu haben (vgl. Klein 2001).

Der Arbeitsgruppe „Zivilgesellschaft“ am Wissenschaftszentrum Berlin unter ihrem früheren Leiter Jürgen Kocka ist es dagegen zu verdanken, das Konzept auch für die empirische Demokratieforschung nutzbar gemacht zu haben (Kocka 2002). Kocka unterscheidet in seinen Arbeiten unterschiedliche Bedeutungsinhalte bzw. Dimensionen des Konzeptes, und zwar Zivilgesellschaft:

- als politisches Programm und konkrete Utopie,
- als normative Kategorie und Form sozialen Handelns und
- als deskriptiv-empirischer Zugang vergleichender Gesellschaftsanalyse.

Als konkrete Utopie ist Zivilgesellschaft Bestandteil normativer Demokratietheorie oder in den Worten von Kocka „Teil eines umfassenden Entwurfs oder Projektes (...), das von

der Aufklärung bis heute uneingelöste Züge enthält“ (2003, S. 33). Zivilgesellschaft als politisches Programm und Leitmotiv steht daher einerseits für ein Mehr an Demokratie im Sinne eines Zugewinns an Partizipation und andererseits für eine kritische Haltung gegenüber dem Status-quo der aktuellen Verfasstheit von Staat, Gesellschaft und Demokratie. Zivilgesellschaft ist daher ein in die Zukunft gerichtetes Programm mit der Zielsetzung der Erreichung, Verbesserung und Vertiefung von Demokratie. Der normative Grundzug ist hier unverkennbar.

Dies gilt auch für die nach Kocka zweite Dimension des Konzeptes: nämlich Zivilgesellschaft als spezifische Form sozialen Handelns. Bezug genommen wird hierbei in einem ganz wörtlichen Sinn auf den zivilen Umgang miteinander, einer friedlichen Konfliktlösung unter Akzeptanz des Anderen, des Fremden als gleichwertigem und gleichberechtigtem Gegenüber und Partner. Kockas Konzeptualisierung der Zivilgesellschaft als spezifische Form des sozialen Handelns weist in der Umsetzung zumindest implizit einen Bezug zu Ansätzen deliberativer Demokratietheorie auf, auch wenn dies nicht im Einzelnen ausgeführt wird: Deliberation als Alternative gegenüber Formen der Interessensdurchsetzung und Politikgestaltung mittels Majorität oder gar durch Gewalt (vgl. *Rucht* 2001).

Die dritte Dimension ist akteurszentriert und nimmt Bezug auf die gesellschaftlich-empirische Ausprägung von Zivilgesellschaft, und zwar als „Bereich oder Raum, der in modernen, ausdifferenzierten Gesellschaften zwischen Staat, Wirtschaft und Privatsphäre zu lokalisieren ist“ (*Kocka* 2002, S. 17). Nach Kocka bezieht sich Zivilgesellschaft als deskriptiv-empirischer Zugang ganz konkret auf „die Sphäre der Vereine, Zirkel, sozialen Beziehungen und Nichtregierungsorganisationen“. Der Fokus liegt hierbei auf zivilgesellschaftlichen Organisationen als Ausdruck gesellschaftlicher Selbstorganisation und Motor gesellschaftlich-politischer Entwicklungen. Der Nexus zur empirischen Demokratieforschung wird hier besonders deutlich.

Allerdings ist Zivilgesellschaft als empirische Kategorie in hohem Maße kontextabhängig. Die korporativen Akteure der Zivilgesellschaft – die Vereine, Zirkel, Stiftungen und Bewegungen – sind eingebettet in spezifische soziale, ökonomische und vor allem politische Rahmenbedingungen, die ihre Handlungsoptionen maßgeblich determinieren. Zivilgesellschaft als organisationenbezogener deskriptiv-empirischer Zugang hat daher das Spannungsverhältnis und die Interdependenz zwischen Struktur und Akteur stets mit zu berücksichtigen.

Ferner kann das Konzept der Zivilgesellschaft aufgrund seiner Komplexität als Dach betrachtet werden, unter dem sowohl der Sozialkapital- wie auch der Dritte-Sektor-Ansatz einzuordnen sind. Eindeutig sind die Bezüge zum Sozialkapital-Ansatz als ein primär auf der Mikro-Ebene des Einzelnen ansetzender empirischer Zugang der Demokratieforschung. Hierbei geht es in der Regel aus komparativer Sicht um die Messung von zivilgesellschaftlicher Aktivität, wie z.B. Mitgliedschaft und Mitmachen in zivilgesellschaftlichen Organisationen, sowie um die Messung von Institutionen wie auch generalisiertem Vertrauen (*Putnam* 2000; *Braun* 2001). Im Unterschied zu dem in der Politischen Kulturforschung verankerten Sozialkapitalansatz ist der Dritte-Sektor-Ansatz – zumindest in seinem Ursprung – eher dem Institutional Choice Ansatz der Wirtschaftswissenschaften verpflichtet. Im Fokus stehen hierbei einerseits das ökonomische Potential, die arbeitsmarktpolitische Bedeutung und unternehmerische Performanz zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie andererseits ihre Funktion und Leistungsbilanz als soziale Dienstleister in wohlfahrtsstaatlichen Arrangements und spezifischen Policy-Feldern (*Powell*/

Steinberg 2006). Die Beschäftigung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren ist daher sowohl aus partizipatorischer und inputorientierter wie auch aus steuerungstheoretischer und outputorientierter Perspektive interessant. Eine Demokratieforschung aus zivilgesellschaftlicher Sicht überwindet daher in gewisser Weise die auf *Fritz Scharpf* zurückgehende Trennung zwischen input- und outputorientierter Demokratietheorie (1970).

Auch für die insbesondere in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre sehr intensiv geführte Debatte zu bürgerschaftlichem Engagement dient „Zivilgesellschaft“ als in gewisser Weise die verschiedenen Diskurse überwölbendes Konzept. Zweifelsfrei hat die Enquetekommission „Zur Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ den Stand der Debatte gebündelt und gleichzeitige wichtige Impulse für die Förderung und Intensivierung des Engagements gegeben (*Enquetekommission* 2002). Von der Kommission wurde bekanntlich ein weitgefasstes Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement favorisiert, das die Mitgliedschaft in zivilgesellschaftlichen Organisationen – Vereinen, Verbänden, Parteien, NGOs etc. – ebenso einschließt wie die Übernahme klassisch ehrenamtlicher Aufgaben, etwa die Tätigkeit von Schöffen, die freiwillige Mithilfe und Mitarbeit bei sozialen Organisationen, die Leitungstätigkeit in Vereinen, aber auch Organisation und Mitmachen bei Protestaktionen sowie die Beteiligung bei Wahlen. Dank der positiven Resonanz der Enquetekommission in Politik und allgemeiner Öffentlichkeit wurden die quantitative Erfassung des Engagements (*Gensicke/Picot/Geiss* 2006) sowie die Entwicklung der Engagementförderung als politische Querschnittsaufgabe (*Klein/Olk/Hartnuß* 2009) zu wichtigen Themen. Als ein zentrales Ergebnis der empirischen Forschung zum bürgerschaftlichen Engagement in Deutschland kann zweifelsfrei festgehalten werden, dass das Engagement in der Regel „gebunden“ d.h. in den Organisationen der Zivilgesellschaft, d.h. in Deutschland im Kontext von Vereinen, Kirchen, Verbänden, NGOs sowie mit abnehmender Tendenz von Parteien, stattfindet (*Gensicke/Picot/Geiss* 2006, S. 107). Mit anderen Worten: Bürgerschaftliches Engagement ist in der Regel eingebunden in einen Organisationskontext, wobei die Organisationen der Zivilgesellschaft, die das Engagement bündeln und organisieren, wiederum eingebettet sind in spezifische Rahmenbedingungen. Diese wiederum sind Thema der vergleichenden Demokratietheorie und -forschung, zum einen als empirisch vorzufindende institutionelle Arrangements sowie zum anderen als idealtypische „Models of Democracy“.

Vor dem Hintergrund der Vielfalt des Zivilgesellschaftsansatzes und der Diskurse zum bürgerschaftlichen Engagement wird im Folgenden anknüpfend an die Tradition der vergleichenden empirischen Demokratieforschung auf die Frage nach Strukturmustern der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen unter unterschiedlichen Kontextbedingungen eingegangen. Lassen sich spezifische „Modelle“ der Kontexteinbindung erkennen? Und inwiefern lassen diese Strukturmuster der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen Bezüge zu den „Models of Democracy“ der Demokratietheorie und Demokratieforschung erkennen? Abgesehen von Klassikern der Organisationstheorie verweist dieser Themenkomplex auf ein weitgehend vernachlässigtes Moment der Demokratietheorie und -forschung: die organisationale Absicherung partizipativer Demokratie. Analysiert und behandelt wurde dies z.T. im Kontext der Gewerkschafts- und mit Abstrichen der Parteienforschung. Mittlerweile ist es ein zunehmend wichtigeres Thema der Forschung zu Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement.

4. Strukturmuster der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen

Als Ergebnis vergleichender Untersuchungen der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in nationalstaatliche Kontexte lassen sich drei Strukturmuster unterscheiden. Dieses Ergebnis basiert auf einer Reihe empirischer Projekte der Analyse von Funktion, Leistungsbilanz und Aufgabenzuweisung zivilgesellschaftlicher Organisationen in unterschiedlichen Kontexten, Ländern und auf der Europäischen Ebene.¹

In der Tradition von Marc *Granovetter* (1982) und in Anlehnung an *Esping-Andersen* (1990) lassen sich die identifizierten Strukturmuster der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen als „liberales“, „sozialdemokratisches“ sowie „subsidiäres Modell“ charakterisieren. Jedes der Modelle ist eine Entwicklung der Moderne, wobei das „liberale Modell“ über die längste Tradition verfügt und bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts entstanden ist, während vor allem das „subsidiäre Modell“ sich erst nach 1945 voll entfaltet hat.

Abb. 2: Modelle der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen

Modell	Liberales	Sozial-demokratisches	Subsidiäres
Bedeutung auf der Input-Seite	Hoch Voice Lobbying	Hoch Voice	Niedrig inkorporiert
Bedeutung auf der Output-Seite	Hoch marktförmig eingebunden	Niedrig kaum Leistungserstellung	Hoch in den Sozialstaat inkorporiert
Verbreitung	Angelsächsische Länder	Skandinavien	Zentral-/Südeuropa
Nähe zu Demokratietheorie	Protective democracy Pluralismus	Developmental democracy Soziale Demokratie	Konsensdemokratie Korporatismus

Das liberale Modell

Das liberale Modell basiert auf einer vergleichsweise strikten Trennung der Bereiche Staat/Verwaltung einerseits und der Sphäre der zivilgesellschaftlichen Organisationen andererseits. Zivilgesellschaft gilt als eigenständiger gesellschaftlicher Bereich, abgegrenzt von familiären Strukturen sowie dem Staat. Schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts entstanden war das sog. liberale Bürgertum und seine Organisationen Träger dieses Modells (*Kocka* 2008). In diesem Modell kommen der Zivilgesellschaft wichtige Kontrollfunktionen gegenüber Staat und Verwaltung zu. Die Voice-Funktion zivilgesellschaftlicher Organisationen ist ausgeprägt. Diese Funktionszuschreibung wird unterfüttert durch ein „gesundes“ Misstrauen der Bürger und Bürgerinnen gegenüber Staat und Verwaltung. Wenn es um die Überwindung von Problemen und Schwierigkeiten geht, wendet man sich nicht in erster Instanz an Staat und Verwaltung, sondern vertraut eher der Problemlösungskompetenz der Zivilgesellschaft. In Ländern, in denen das Verhältnis Staat – Zivilgesellschaft nach dem „liberalen Modell“ gestaltet ist, ist sowohl die Bereitschaft, zu spenden als auch sich ehrenamtlich zu engagierten vergleichsweise hoch. Mit anderen Worten: Bürger-schaftliches Engagement steht hoch im Kurs und gilt als Bürgerpflicht und Bürgertugend. Wenn zivilgesellschaftliche Organisationen im liberalen Modell an der Implementation

von Politik beteiligt und als Dienstleister tätig sind, erfolgt dies unter Markt- und Konkurrenzbedingungen. Die Kooperation Staat – Zivilgesellschaft basiert hier auf Vertragsbeziehungen bzw. Kontrakten. Die Organisationen zeichnen sich zudem durch Professionalität aus. Es sind effizient geführte Unternehmungen, die sich in ihrem Selbstverständnis von privat-kommerziellen Unternehmen abgrenzen, nicht aber in ihrer Managementkultur. Diese Form der zivilgesellschaftlichen Einbindung weist eine deutliche Schnittmenge zum Modell der „protective democracy“ (Held 2006, S. 78) in der Beschreibung von David Held auf, der als eines ihrer Hauptmerkmale herausstellt: „the separation of state from civil society“ (Held 2006, S. 78). Nach der Kategorisierung von Manfred G. Schmidt ist dieses Einbindungsmuster zivilgesellschaftlicher Organisationen der Demokratietheorie der Pluralisten zuzuordnen (Schmidt 2006, S. 226ff). Es weist ferner Anklänge an die elitentheoretische Spielart der Demokratietheorie auf, nicht zu vergessen: Es was das sog. liberale Bürgertum der frühen Moderne, das Zivilgesellschaft als Kontrollinstanz gegenüber Staat und Verwaltung konzeptualisierte (Kocka 2008).

Wo findet sich dieses Muster der Einbindung? Klassischerweise und traditionell in den angelsächsischen Ländern, insbesondere in den USA, mit Abstrichen auch in Großbritannien. Die Demokratieförderung durch die großen amerikanischen Stiftungen in den Transformationsländern des ehemaligen Ostblocks war in beachtlichem Umfang von diesem Verständnis einer zivilgesellschaftlichen Funktionszuweisung geprägt (Freise 2004). International tätige NGOs sind hier ebenfalls zu nennen, und zwar vor allem diejenigen, die dezidiert finanzielle Unterstützung durch öffentliche Mittel ablehnen und ganz auf ihre Erfolge am Spendermarkt sowie auf Merchandising setzen. Greenpeace ist zweifellos ein solches Beispiel. Man findet dieses Einbettungsmuster noch auf der Europäischen Ebene, aber mit deutlich abnehmender Tendenz. Klar ist es herauszulesen in den Programmen der traditionell liberalen Parteien, wie etwa der deutschen FDP. Zu den Ideengebern und Vordenkern dieser Richtung zählt sicherlich Ralf Dahrendorf und sein Plädoyer für einen autonomen Bereich der staatlich nicht kontrollierten und reglementierten Organisationen, die eine Gelegenheitsstruktur für die autonome Verwirklichung von Interessen, Werten und Präferenzen bieten (Dahrendorf 1991). Befürworter einer Zivilgesellschaft mit „liberaler Funktionszuweisung“ sind die klassischen Mittelschichten, Freiberufler, mit Abstrichen auch Teile des Hochschulpersonals, aber beide Gruppen mit abnehmender Tendenz. Dafür nimmt eine weitere Unterstützungsgruppe deutlich zu: die neuen Superreichen, wie etwa Georges Soros oder auch Bill Gates und andere, die vor allem das Stiftungswesen als eine spezifische Form zivilgesellschaftlicher Aktivität für sich entdeckt haben. Aus demokratietheoretischer Sicht ist dieser Trend hochinteressant, da Stiftungen per se undemokratisch sind und primär dem Ziel dienen, den Stifterwillen zu perpetuieren bzw. auf Dauer zu stellen.

Das sozialdemokratische Modell

Die Anfänge des „sozialdemokratischen Musters“ der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen lassen sich auf die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückdatieren. Damals waren Träger dieses Modells die sozialdemokratischen Parteien, die Arbeitbewegung und das weite Spektrum der dazu gehörenden Milieu- und Vorfeldorganisationen, wie etwa Bildungs- oder Sportvereine. Bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen handelt es sich nicht – wie im liberalen Modell – um vergleichsweise „elitäre Zirkel“,

sondern es sind auf Wachstum und Inklusion angelegte Mitgliederorganisationen. Ein wesentlicher Impetus und eine zentrale Zielsetzung zivilgesellschaftlicher Organisationen in diesem Modell besteht in der Ermöglichung von Chancengleichheit und daher in der Förderung sozialer Mobilität. Der entscheidende Unterschied zum „liberalen Modell“ besteht jedoch in der anderen Sicht auf Staat und Verwaltung. Während das liberale Modell von einer strikten Trennung der beiden Bereiche ausgeht und die Zivilgesellschaft im Sinne der „Protective Democracy“ als „Watchdog“ konzeptualisiert, liegt dem sozialdemokratischen Modell die Überzeugung zugrunde, dass zwischen Staat und Zivilgesellschaft ein interdependentes Verhältnis besteht. Es bedarf daher eines starken Staates zur Garantie einer aktiven Zivilgesellschaft. Umgekehrt trägt die Zivilgesellschaft zur Weiterentwicklung und Vertiefung der Demokratie bei. Die Funktionszuschreibung zivilgesellschaftlicher Organisationen besteht daher zum einen in ihrer Rolle als „Sprachrohr“ gesellschaftlicher Anliegen, wie sie in sozialen Bewegungen zum Ausdruck gebracht werden, sowie zum anderen in ihrer Bedeutung als gesellschaftliche Integratoren und Ermöglichungsraum lebensweltlicher Identifikation sowie Gemeinschaftsbildung.

Auf der Output Seite im Kontext von Politikimplementation in zentralen wohlfahrtsstaatlichen Bereichen haben zivilgesellschaftliche Organisationen in diesem Modell dagegen kaum etwas zu suchen. Die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen ist genuin Sache des Staates und erfolgt steuerfinanziert. Die Nähe zum Modell der „Sozialen Demokratie“, wie sie Manfred G. Schmidt in seinem Buch „Demokratietheorien“ charakterisiert (Schmidt 2006, S. 240ff), ist offensichtlich. Die Bezeichnung „developmental democracy“ (Held 2006, S. 92) von David Held ist vielleicht noch zutreffender: Es ist ein Einbettungsmuster, das auf ein Vorwärtskommen des einzelnen Bürgers bzw. der Bürgerin in der Gesellschaft und in der Community hin angelegt ist. Damit dies gelingt, dazu hat der Staat die Rahmenbedingungen vorzuhalten und auch entsprechende Förderung bereitzustellen.

Wo findet sich dieses Muster der Einbindung: Eindeutig in den skandinavischen Ländern. Hier kommt zivilgesellschaftlichen Organisationen im Rahmen sozialer Dienstleistungserstellung – also im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Politikimplementation – keine bedeutende Rolle zu. Ihre Funktion ist vielmehr die der Lobbyisten für gesellschaftliche Anliegen einerseits sowie die der Integratoren im lebensweltlichen Umfeld andererseits. Nun wurde in der Ära von Margret Thatcher und Ronald Reagan die Position vertreten: Ein umfänglicher Wohlfahrtsstaat bedeutet das Ende einer aktiven Zivilgesellschaft, da Bürger und Bürgerinnen zu Eigenaktivitäten nicht mehr bereit und willens seien. Die Ergebnisse empirischer Untersuchungen im Kontext der Sozialkapitalforschung, z.B. auf der Datenbasis des European Social Survey (Zimmer/Priller 2004), beweisen aber das Gegenteil: In punkto Engagement, gemessen an der Spendenhöhe, der Mitgliedschaft in zivilgesellschaftlichen Organisationen, der aktiven Mitarbeit sowie der Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung in zivilgesellschaftlichen Organisationen, liegen die Skandinavier weit vorn. Nach Held besteht eine wesentliche Zielsetzung der „sozialen Demokratie“ in der Schaffung einer „committed and developing citizenry“ (Held 2006, S. 92). Dies scheint in den skandinavischen Ländern durchaus realisiert zu werden.

Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren dieses Einbettungsmusters zivilgesellschaftlicher Organisationen ist jedoch eine vergleichsweise homogene Gesellschaft ohne größere Cleavages und soziale Verwerfungen. Eine Bedingung, die infolge der aktuellen gesellschaftlichen Veränderungen auf die Probe gestellt wird. Das Gelingen von Integration und respektive die Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft der zivilgesellschaft-

lichen Organisationen für alle Mitglieder der Gesellschaft wird damit zu einer zentralen Komponente für den weiteren Erfolg des Modells. Das Ausmaß von „civiness“ im Sinne des zivilen Umgangs miteinander ist daher eine weitere wesentliche Grundvoraussetzung für die Umsetzung des Leitbildes dieses Modells einer sich kontinuierlich weiterentwickelnden und auf Inklusion aller Bevölkerungsgruppen angelegten Zivilgesellschaft. Wer sind die Förderer und Unterstützer dieses Modells? Zweifellos die große Gruppe der abhängig Beschäftigten der modernen, z.T. weitgehend mit dem Staat verbundenen sozialen Dienstleistungsberufe einschließlich des öffentlichen Bildungssystems. Den „Kathedersozialisten“ kam im 19. Jahrhundert eine wichtige Rolle zu. Auch heute finden sich Befürworter dieses Strukturmusters wieder an Universitäten, Forschungszentren und unter den Vordenkern der sozialdemokratischen Parteien. Als prominente Vertreter und Ideengeber sind hier insbesondere Anthony Giddens aber auch Jürgen Kocka zu nennen.

Das subsidiäre Modell

Bei dem dritten dem „subsidiären Modell“ der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen handelt es sich um ein bisher noch wenig in den Blick genommenes Muster, das wesentlich durch die katholische Soziallehre beeinflusst ist. Zivilgesellschaft wird in diesem Modell als vorrangig lokal verortete Solidargemeinschaft konzeptualisiert. Im Gegensatz zum sozialdemokratischen Modell wird sozialer Mobilität und individuellem Vorankommen eine deutlich geringere Bedeutung eingeräumt. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind nicht dazu da, Rechte und Ansprüche geltend zu machen, sondern sie dienen eher der reziproken Gemeinschaftsversicherung und Wertevermittlung. Das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft ist ambivalent und weniger klar determiniert als in den beiden anderen Modellen. Einerseits wird die Nicht-Einmischung des Staates in die Zivilgesellschaft propagiert, aber andererseits soll der Staat auf jeden Fall eingreifen und zur Seite stehen, sobald „die kleinere Einheit“ – sei es eine zivilgesellschaftliche Organisation oder der einzelne Bürger bzw. Bürgerin – nicht zurechtkommt. Der in deutschen politischen Diskussionen oft leitmotivartig zitierte Satz – „Der Staat darf nicht aus seiner Verantwortung entlassen werden!“ – ist typisch für dieses Einbettungsmuster von Zivilgesellschaft. Dementsprechend kommt zivilgesellschaftlichen Organisationen auf der Output-Seite im Rahmen sozialer Leistungserstellung in diesem Modell eine wichtige Bedeutung zu. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen sind nahtlos eingebunden in den wohlfahrtsstaatlichen Verwaltungsvollzug. Eng verbunden und verflochten mit staatlich-öffentlichen Instanzen sind sie von öffentlichen Einrichtungen daher häufig auch kaum zu unterscheiden.

Das „subsidiäre Einbettungsmuster“ ist vergleichsweise „staatsnah“ orientiert. Insofern ist die Voice-Funktion der Zivilgesellschaft weniger akzentuiert. Ebenfalls weniger ausgeprägt ist in diesem Modell die Bereitschaft zu Spendenleistungen. Bürgerschaftliches Engagement als ehrenamtliche Arbeit und freiwillige Mitarbeit sind dagegen vergleichsweise hoch im Kurs, aber häufig an familiäre, kirchliche oder auch staatliche Einrichtungen und Institutionen gebunden. Daher kommt der Integrationsfunktion der Organisationen – und hier insbesondere auf der lokalen Ebene – eine ganz wichtige Bedeutung zu. Zivilgesellschaft ist hier „soziale Heimat“ und wird eng verbunden mit dem Konzept von Wertegemeinschaft. Schließlich sind im „subsidiären Modell“ zivilgesellschaftliche Organisationen in hohem Maße korporatistisch eingebunden. Dies trifft nicht nur für sozialpolitisch relevante Arbeitsbereiche zu, sondern geht darüber weit hinaus.

Wo findet man dieses Modell? Vor allem in Ländern mit einem beachtlichen Anteil von Katholiken an der Gesamtbevölkerung (*Caciagli* 2003, S. 175ff). Es handelt sich um ein typisches Einbettungsmuster zivilgesellschaftlicher Organisationen in den katholisch geprägten Ländern Mittel- und Südeuropas. Aber auch auf der europäischen Ebene lassen sich Indizien für eine Annäherung an dieses Modell finden. Als ein Beispiel sind die Bemühungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses anzuführen, sich als „Haus der Europäischen Zivilgesellschaft“ zu etablieren (*Jansen* 2005). Auch die Gründung zivilgesellschaftlicher Dachorganisationen in Brüssel, die sog. Eurofeds, die überwiegend von der EU finanziert werden, deuten in diese Richtung. Man findet Hinweise auf dieses Modell u.a. in den Programmen der christdemokratischen Parteien. So weist das aktuelle Grundsatzzprogramm der CDU aus: „Solidarität erfordert Subsidiarität. Subsidiarität erfordert eigenverantwortliches Handeln. Der Staat soll dem Bürger dieses Handeln ermöglichen und erleichtern“ (*Grundsatzprogramm* 2007, S. 9). Schließlich weist im Hinblick auf seine Einordnung in den Kanon der demokratietheoretischen Zugänge das „subsidiäre Modell“ eine gewisse Nähe zur Konsensdemokratie auf, die sich – zumindest in Zentraleuropa – eben auch durch die neo-korporatistische Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen auszeichnet (*Schmidt* 2006, S. 327ff). Während zu diesem Aspekt der Einbindung umfängliche Forschungsergebnisse vorliegen, sind der Ideenhorizont des „subsidiären Modells“ und insbesondere sein im katholischen Milieu verankertes berufsständisches Gedankengut bisher kaum untersucht worden. Hierbei wird der Einzelne als Teil eines organischen Gemeinwesens gesehen, in dem die berufsständische Vertretung als notwendige Ergänzung zum Prinzip der individuellen Repräsentation betrachtet wird. Es ist eine harmonische Konzeption von Staat und Gesellschaft, die eher auf Status-quo Erhalt als auf Veränderung hin angelegt ist. Zivilgesellschaftliche Organisationen dienen hierbei auch zur Befriedung gesellschaftlicher Konflikte mittels Institutionalisierung etwa entlang unterschiedlicher religiöser Cleavages. Infragegestellt wird dieses Modell aktuell durch die zunehmende Erosion der sog. klassischen sozialen Milieus sowie durch die migrationsbedingte fortschreitende gesellschaftliche Heterogenisierung.

5. Perspektive: Wie steht es um die Relevanz der Modelle in Zeiten von Globalisierung und Europäisierung?

Das „liberale Modell“ weist diesbezüglich die geringsten Adaptionprobleme auf. Das A und O dieses Modells sind ein geringes Ausmaß an Staatlichkeit sowie ein hoher Stellenwert von Selbstorganisation und individueller zivilgesellschaftlicher Entrepreneurship. Kombiniert mit den Dimensionen „Zivilität von Konfliktlösung“ sowie einer positiv in die Zukunft gerichteten Zielsetzung weist dieses Modell eine beachtliche Attraktivität und ein erhebliches Identifikationspotential für westliche Gesellschaften auf. Angedacht wird das politische Programm einer globalen Zivilgesellschaft, deren Organisationen – die international tätigen NGOs – Demokratie unter den Bedingungen von „good global governance“ auch in Zeiten jenseits der Nationalstaatlichkeit eine reelle Chance geben (*Keck/Sikking* 1998). Doch das Modell hat auch Schattenseiten. An erster Stelle ist hier die Selektivität der Interessenvertretung zu nennen. Wen vertreten die international tätigen NGOs eigentlich? Es zeichnet sich ferner durch einen beachtlichen Elitenbias aus: Hier kann nur mitmachen, der auf internationalem Parkett firm ist und über kulturelles Kapital in Form von Sprachkompetenz und Formen des professionellen Umgangs verfügt.

Schließlich ist in diesem Modell der Faktor Macht in politischen wie auch gesellschaftlichen Beziehungen nicht hinreichend konzeptualisiert. Kurzum: Ein attraktives Modell, das von der Integrität und Professionalität der NGOs als „zivilgesellschaftliche Moralunternehmen“ lebt, aber leicht Gefahr läuft, die Bodenhaftung zu verlieren. Den Medien kommt in diesem Modell als Transmissionsriemen zwischen der Realität der professionell-geführten NGOs und ihren Unterstützern und Sympathisanten vor Ort eine zentrale Bedeutung zu. Hier liegt derzeit auch das größte Problem dieses Modells: Die einmal gerufenen Geister – die Medien – werden die NGOs nicht mehr los. Medienvermittelt laufen sie Gefahr, Teil der Inszenierung von Politik zu werden. Dem liberalen Modell droht in Zeiten von Globalisierung und Europäisierung insofern der Verlust seiner partizipatorischen Bodenhaftung, als Unterstützung und Legitimation der NGOs bald ausschließlich über öffentliche Inszenierungen erfolgt. Es ist ein Zerrbild von Demokratie als „government by the people“, das inzwischen mit dem Begriff der „Postdemokratie“ (Crouch 2004; Buchstein/Nullmeier 2006) belegt wird.

Das „sozialdemokratische Modell“ müsste an sich gleich von zwei Seiten unter Druck stehen: einerseits infolge der Erosion seines klassischen Unterstützungsmilieus sowie andererseits aufgrund des Bedeutungsverlustes des nationalstaatlichen Rahmens. Interessanterweise erwies sich das Modell zumindest in den 90er Jahren in hohem Maße als adaptionsfähig. Anzuführen sind hier das „Fallbeispiel“ New Labour in Großbritannien sowie die nach wie vor ungebrochene Unterstützung der sozialen Demokratie in den skandinavischen Ländern. Das „sozialdemokratische Modell“ ist weniger geeignet für globale Kontexte. Allerdings erfolgt – zumindest implizit – eine schrittweise Annäherung an diese Einbindungsstruktur zivilgesellschaftlicher Organisationen auf der Ebene der Europäischen Union. Vor allem im Weißbuch Europäisches Regieren (*Kommission* 2001) wurde die Voice Funktion der Organisationen herausgestellt. Der Grund, warum trotz widriger Umstände das sozialdemokratische Modell dennoch nicht an Attraktivität eingebüßt hat, ist in engem Zusammenhang zu seinem zentralen Anliegen zu sehen: die Ermöglichung sozialer Mobilität. Allerdings ist das Modell nur dann „überlebensfähig“, wenn der „Politik“ ein Vorrecht gegenüber dem „Markt“ eingeräumt wird (*Esping-Andersen* 1985). Der Neo-Liberalismus in seinen verschiedenen Spielarten stellte bis in die jüngste Zeit daher die größte Herausforderung dieses Modells dar. Was die Zukunft nach der Finanzkrise bringen wird, bleibt abzuwarten. Trotz vieler kritischer Stimmen findet das „sozialdemokratische Modell“ unter dem Leitmotiv des gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels im Sinne eines programmatischen Aufrufs zu „Change“ aktuell eine Neuakzentuierung.

Das „subsidiäre Modell“ ist an sich das fragilste und am wenigsten zeitgemäße Einbettungsmuster zivilgesellschaftlicher Organisationen, und zwar weil es kaum international orientiert und stark mit „Kirchtumpolitik“ behaftet ist. Die bisher erfolgte zunehmende Säkularisierung der westlichen Gesellschaften hätte dem Modell eigentlich den Boden entziehen müssen. Allerdings ist das Gegenteil derzeit der Fall. Der Grund hierfür ist interessanterweise ebenfalls die Globalisierung, und zwar in ihrer kulturellen Ausprägung, die vor Ort begleitet wird durch eine akzentuierte Individualisierung, ja Vereinzeln der Gesellschaftsmitglieder. So ergibt sich der paradoxe Befund, dass die modernen westlichen Gesellschaften gerade infolge von Globalisierung und Individualisierung aktuell eine Renaissance lokaler Gemeinschaften sowie einen zunehmenden Auftrieb einer grundsätzlichen „Wertedebatte“ erfahren. Dies – Werte und Gemeinschaft – sind aber „Kernelemente“ des „subsidiären Modells“.

Aber ganz gleich welches der Modelle zukünftig die größeren Erfolgsaussichten hat, die Beschäftigung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen als Rahmung bürgerschaftlichen Engagements ist im Kontext von Demokratieforschung in doppelter Hinsicht interessant: Zivilgesellschaftliche Organisationen sind nicht nur auf der Input-Seite des politischen Systems als Interessenvertreter und Lobbyisten, sondern auch in beträchtlichem Umfang als Produzenten von Leistungen und Produkten auf der Output Seite tätig: Sie sind Aktivisten und Lobbyisten sowie gleichzeitig an Effizienzkriterien orientierte (Moral-)unternehmen. Zivilgesellschaftliche Organisationen als Orte bürgerschaftlichen Engagements vereinen somit unter ihrem Dach eine der Grundprobleme der Demokratieforschung, nämlich den Gegensatz von Partizipation und Effizienz. Sie sind politische Akteure im Kontext von Agenda-Setting und Politikformulierung, aber auch eingebunden in traditionelle wie neue öffentlich-zivilgesellschaftliche Arrangements der Expertise und Leistungserstellung. Mit dem Fokus auf zivilgesellschaftliche Akteure verschränken sich daher die steuerungs- und governance-orientierte sowie die partizipative Perspektive der Demokratieforschung. Damit werden die Organisationen aber auch selbst zum Gegenstand der Demokratieforschung, die sich unter dem Dach des Zivilgesellschaftskonzeptes neben der Mikro- jetzt auch der Meso-Fundierung und damit der organisationsbezogenen Basis von Demokratie zunehmend annimmt.

Anmerkung

- 1 Johns Hopkins Comparative Noprofit Sector Project (*Salamon/Anheier* 1999), Future of Civil Society Organisations in Central Europe (*Zimmer/Priller* 2004), European Voluntary Associations in the Modern and Contemporary Period (*Alapuro/Stenius* im Erscheinen), Third Sector European Policy (*Kendall* 2009), Civil Society, Citizenship and New Forms of Governance in Europe – The Making of European Citizenship (Cinefogo).

Literatur

- Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael*, 2006: Demokratien im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag.
- Alapuro, Risto/Stenius, Henrik* (Hrsg.), im Erscheinen: Comparative Perspectives to Associational Participation in the Nordic Countries, Baden-Baden: Nomos.
- Almond, Gabriel/Verba, Sidney*, 1963: The Civic Culture. Political Attitudes in Five Nations, Princeton: Princeton University Press.
- Barber, Benjamin*, 1984: Strong Democracy, Berkeley: University of California Press.
- Benz, Arthur/Papadopolous, Yannis* (Hrsg.), 2007: Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences, London: Routledge.
- Berg-Schlosser, Dirk* (Hrsg.), 2007a: Democratization. The State of the Art, Leverkusen: Budrich.
- Berg-Schlosser, Dirk*, 2007b: Concepts, Measurements and Sub-Types in Democratization Research, in: *Dirk Berg-Schlosser* (Hrsg.), Democratization. The State of the Art, Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 31-43.
- Braun, Sebastian*, 2001: Putnam und Bourdieu und das soziale Kapital in Deutschland. Der rhetorische Kurswert einer sozialwissenschaftlichen Kategorie, in: *Leviathan*, 3/4, S. 337-354.
- Buchstein, Hubertus/Nullmeier, Frank*, 2006: Einleitung: die Postdemokratie-Debatte, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 19, S. 16-22.
- Cacliagli, Mario*, 2003: Christian Democracy, in: *Terence Ball/ Richard Bellamy* (Hrsg.), The Cambridge History of Twenty-Century Political Thought, Cambridge: Cambridge University Press, S. 165-180.
- Cohen, Jean. L./Arato, Andrew*, 1992: Civil Society and Political Theory, Cambridge: MIT-Press.
- Crouch, Colin*, 2004: Post-Democracy, Cambridge: Polity Press

- Dahl, Robert*, 1973: *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert*, 1989: *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press
- Dahl, Robert*, 2000: *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Dahrendorf, Ralf*, 1991: Die gefährdete Civil Society, in: *Krzysztof Michalski* (Hrsg.), *Europa und die Civil Society*. Casteltgandolfo-Gespräche 1989, Stuttgart: Klett-Cotta, S. 247-263.
- Enquete-Kommission ‚Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements‘ des Deutschen Bundestages*, 2002: Bericht: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen: Leske + Budrich.
- Esping-Andersen, Gosta*, 1985: *Politics Against Markets*, Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta*, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Freise, Matthias* (Hrsg.), 2008: *European Civil Society on the Road to Success*, Baden-Baden: Nomos.
- Fung, Archon*, 2007: Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement, in: *American Political Science Review*, 101(3), S. 443-458.
- Gensicke, Thomas/Picot, Sibylle/Geiss, Sabine*, 2006: *Freiwilliges Engagement in Deutschland: 1999-2004*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Granovetter, Mark*, 1985: Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, in: *American Journal of Sociology*, 91/3, S. 481-510.
- Grundsatzprogramm der CDU*, 2007: *Freiheit und Sicherheit: Grundsätze für Deutschland*, beschlossen auf dem 21. Parteitag, Hannover.
- Habermas, Jürgen*, 1992: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Held, David*, 2006: *Models of Democracy*, Stanford: Stanford University Press.
- Jansen, Thomas*, 2005: Zur Europäisierung der „organisierten“ Zivilgesellschaft: ein Bericht aus der Praxis, in: *Michèle Knodt/ Barbara Finke* (Hrsg.), *Europäische Zivilgesellschaft: Akteure, Konzepte, Strategien*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 153-169.
- Keck, Margaret E./Sikking, Kathryn*, 1998: *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kendall, Jeremy* (Hrsg.), 2009: *Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi-Level Processes and Organised Civil Society*, Aldershot: Edward Elgar.
- Klein, Ansgar*, 2001: *Der Diskurs der Zivilgesellschaft*, Opladen: Leske + Budrich.
- Klein, Ansgar/Olk, Thomas/Hartnuß, Birger*, 2009: *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm* (Hrsg.), 2000: *Die Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, Berlin: edition sigma.
- Kocka, Jürgen*, 2002: Das Bürgertum als Träger von Zivilgesellschaft – Traditionslinien, Entwicklungen, Perspektiven, in: *Enquete-Kommission ‚Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements‘ Deutscher Bundestag* (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft*, Opladen: Leske + Budrich, S. 15-22.
- Kocka, Jürgen*, 2003: Zivilgesellschaft in historischer Perspektive, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 16/2, S. 29-37.
- Kocka, Jürgen*, 2008: Bürger und Bürgerlichkeit im Wandel, in: *Apuz*, 9-10/08, S. 3-9.
- Kohler-Koch, Beate/Ritberger, Bertold* (Hrsg.), 2007: *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham/Boulder: Rowman & Littlefield.
- Kommission*, 2001: *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*, Brüssel
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael*, 2005: *Transformations of the State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend*, 1999: *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- McGrew, Anthony/Held, David* (Hrsg.), 2007: *Globalization Theory: Approaches and Controversies*, Cambridge: Polity Press.
- Maloney, William A./Van Deth, Jan W.* (Hrsg.), 2008: *Civil Society and Governance in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Powell, Walter W./Steinberg, Richard* (Hrsg.), 2006: *The Non-Profit Sector. A Research Handbook*, New Haven: Yale University Press.

- Putnam, Robert*, 2000: *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Reichardt, Sven*, 2004: *Civil Society: A Concept for Comparative Historical Research*, in: *Zimmer, Annette/Priller, Eckhard* (Hrsg.): *Future of Civil Society*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 35-55.
- Rousseau, Jean-Jacques*, 1958: *Der Gesellschaftsvertrag oder die die Grundsätze des Staatsrechtes*, Stuttgart: Reclam.
- Rucht, Dieter* (Hrsg.), 2001: *Protest in der Bundesrepublik. Strukturen und Entwicklungen*, Frankfurt/Main: Campus.
- Salamon, Lester M./Anheier, Helmut K.* (Hrsg.), 1999: *Global Civil Society. Dimensions of the Non-profit Sector*, Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Scharpf, Fritz*, 1970: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz*, 1999: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Manfred G.*, 2006: *Demokratiethorien*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmidt, Manfred G.*, 2008: *Demokratiethorien*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Schuppert, Gunnar F.*, 1997: *Assoziative Demokratie. Zum Platz des organisierten Menschen in der Demokratiethorie*, in: *Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer* (Hrsg.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, S. 114-152.
- Tilly, Charles*, 2007: *Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vanhanen, Tatu*, 2003: *Democratization: A Comparative Analysis of 170 Countries*, New York: Routledge.
- Wiener, Antje*, 2008: *The Invisible Constitution of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, Iris Marion*, 2002: *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Zimmer, Annette/Priller, Eckhard*, 2007: *Gemeinützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Zimmer, Annette/Priller, Eckhard* (Hrsg.), 2004: *Future of Civil Society*, Wiesbaden: VS Verlag.

Anschrift der Autorin: Prof. Dr. Annette Zimmer, Westfälische Wilhelms-Universität, Institut für Politikwissenschaft, Scharnhorststr. 100, 48151 Münster
E-Mail: zimmean@uni-muenster.de

Martin Höpner

Von der Lückenfüllung zur Vertragsumdeutung

Ein Vorschlag zur Unterscheidung von Stufen der Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH)

Zusammenfassung

In der jüngeren Vergangenheit häufen sich kritische Stimmen zur rechtsfortbildenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Diesen Kritiken begegnen Verteidiger der „aktivistischen“ EuGH-Judikatur mit einigen Einwänden, deren Prüfung im Zentrum dieses Beitrags steht. Diese Einwände haben gemein, dass sie den Hang des EuGH zur Rechtsfortbildung zwar nicht grundsätzlich bestreiten, aber geeignet sind, die von den Kritikern behauptete politische Brisanz der rechtsfortbildenden Urteile zu relativieren. Um die Einwände diskutierbar zu machen, schlage ich eine sechsstufige Rangfolge von Rechtsfortbildungen des EuGH vor. Wie sich zeigt, haben sowohl die Argumente der Kritiker, als auch die gegen sie vorgebrachten Einwände Berechtigung. Die Überzeugungskraft der Argumente beider Seiten variiert entlang der Stufen, die mit den jeweiligen Rechtsfortbildungen erreicht werden. Die Einwände gegen die EuGH-Kritik sind nicht geeignet, richterliche Reinterpretationen des Primär- und Sekundärrechts pauschal zu legitimieren oder hinsichtlich ihrer Wirkungen zu relativieren.

Schlagworte: Europäische Integration, Integration durch Recht, Verfassungswandel, Rechtspolitik

Abstract

From closing loopholes to reinterpreting the treaties. A suggestion for the distinction between different levels of law augmentation by the European Court of Justice (ECJ)

The case law of the European Court of Justice has met with increasing criticism in the last years. Defenders of the “activist” ECJ judicature answer with some objections that stand in the center of this article. The objections have in common that they do not deny the fact that the ECJ systematically augments European law. However, they tend to qualify the claim that the ECJ case law has far-reaching, politically destructive implications. In order to make these objections discussable, I suggest a six-staged ranking order of judicial augmentations of European law. My discussion shows that both the critics of the ECJ as well as the defenders make plausible points. The plausibility of the arguments of both sides varies with respect to the different stages of law augmentation. I show that that when certain stages of law augmentation are exceeded, the objections of the defenders neither legitimize “activist” case law nor qualify its political impact.

Key words: European integration, integration through law, constitutional change, political science of law

1. Einleitung: Der Europäische Gerichtshof unter kritischer Beobachtung¹

Für Integrationsforscher aus der Rechtswissenschaft, der Politikwissenschaft oder der Soziologie ist die Aussage, dass sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) von einem „Hüter der Verträge“ zum „Motor der Integration“ entwickelt hat, weder überraschend noch kontrovers. Zahlreiche Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, vom Vorrang des Gemein-

schaftsrechts gegenüber nationalem Recht (einschließlich Verfassungsrecht) über die Aufladung der europäischen Grundfreiheiten (freie Bewegung von Waren, Dienstleistungen, Kapital sowie natürlichen und juristischen Personen) mit Grundrechtscharakter bis hin zur Etablierung eines Staatshaftungsanspruchs bei der Nichtumsetzung europäischer Richtlinien sind Schöpfungen des EuGH. Mit den entsprechenden Rechtsfortbildungen hat der EuGH entscheidend zur Schaffung und Festigung der europäischen „Gemeinschaft des Rechts“ beigetragen, kurz: hat Integrationspolitik betrieben.

So gründlich belegt und anerkannt dieser Fakt auch ist, blieb er doch lange Zeit Gegenstand des Interesses eines eng umrissenen Kreises von Experten, ohne dass die Judikatur der Luxemburger Richter einer breiteren öffentlichen Diskussion ausgesetzt gewesen wäre. Das hat sich in der jüngeren Vergangenheit geändert. Dem EuGH wird eine neue Aufmerksamkeit zuteil. Ursache hierfür ist eine Serie von Urteilen, die in den betroffenen Mitgliedstaaten kritische Reaktionen in vorher nicht gekanntem Ausmaß auslösten. Auch in den zuständigen Fachdisziplinen finden sich vermehrt kritische Einschätzungen. Der EuGH betreibe, so die Kritik, unzulässige Rechtsfortbildung *contra legem* (siehe etwa die Beiträge in *Roth/Hilpold* 2008); er habe das Streben nach juristischer Begründbarkeit seiner Urteile durch die Verfolgung politischer Integrationsziele ersetzt (so *Herzog/Gerken* in der FAZ vom 8.9.2008, S. 8); seine Rechtsprechung verletzte die Legitimitätsanforderungen politischer Herrschaft (so *Scharpf* 2009a); er habe sich selbst den Charakter einer permanent tagenden verfassungsgebenden Versammlung zugestanden (so *Höreth* 2008); er ignoriere die für die Mitgliedstaaten brisanten, nicht zuletzt: sozialen Folgen seiner Rechtsprechung (so *Joerges/Rödl* 2009). Und auch das Bundesverfassungsgericht sparte in seinem Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009 nicht mit warnenden Hinweisen an das europäische Höchstgericht. So war der für das Urteil zentrale Satz, die europäischen Organe bewegten sich „auf einem Pfad, an dessen Ende die Verfügungsgewalt über ihre vertraglichen Grundlagen steht, das heißt die Kompetenz, über ihre Kompetenzen zu disponieren“ (Randnummer 238), erkennbar auf die Rechtsprechung des EuGH gemünzt.

Diese im Prinzip nicht neue, aber nun vermehrt auftretende Kritik blieb in Vergangenheit und Gegenwart nicht unwidersprochen. Zwar erkennen alle an der Debatte Beteiligten an, dass für die Rechtsprechung des EuGH ein Maß an Rechtsfortbildung kennzeichnend ist, das das von nationalen Verfassungsgerichten bekannte Maß übersteigt. Dennoch, so die Kritiker der Kritiker, zeichne die Kritik am EuGH ein verzerrtes und deshalb unzutreffendes Bild. Die Auseinandersetzung mit einigen dieser Einwände steht im Zentrum dieses Beitrags. Im Einzelnen geht es mir um fünf Einwände, die ich im nachfolgenden Abschnitt 2 vorstellen werde. Um die Einwände einer eingehenden Diskussion zugänglich zu machen, schlage ich im darauf folgenden Abschnitt 3 eine Klassifikation rechtsfortbildender EuGH-Urteile vor. In Abschnitt 4 prüfe ich die Einwände im Licht der vorgeschlagen Rangfolge.

2. Fünf Einwände gegen die Kritik am EuGH

Keiner der nachfolgend skizzierten Einwände bestreitet den empirischen Fakt einer über den Einzelfall hinausgehenden, in systematischer Weise die obere Ebene des europäischen Mehrebenensystems begünstigenden richterlichen Fortbildung des europäischen Rechts. Gemeinsamer Ausgangspunkt der Einwände ist vielmehr, dass der empirische

Nachweis vollzogener Rechtsfortbildung noch nicht notwendigerweise auf ein Problem hindeutet. Auch dieser Ausgangspunkt ist im Prinzip unkontrovers. In der rechtswissenschaftlichen, rechtssoziologischen und rechtspolitologischen Literatur ist unumstritten, dass Rechtsfortbildung nicht unbesehen als illegitime Handlung von Gerichten qualifiziert werden darf, sondern ganz im Gegenteil zu den genuinen Aufgaben richterlicher Rechtswahrung gehören kann. Gesetzes- und Verfassungsrecht, so der *erste* Einwand gegen die Kritiker, ist bekanntermaßen notwendig unvollständig und bedarf der Ergänzung durch Richterrecht. Es ist die Aufgabe von Höchstgerichten, logische Lücken im zu interpretierenden Recht zu schließen und damit die Rechtssicherheit der Rechtsanwender zu gewährleisten. Weil das aus den Verträgen resultierende europäische Recht naturgemäß lückenhafter ist als nationales, „aus einem Guss“ entwickeltes Verfassungsrecht, ist der EuGH häufiger rechtsfortbildend tätig als nationale Verfassungsgerichte. In den Worten von Möllers (1998, S. 28): „Die Rechtsneuschöpfung gehört zum täglichen Brot des EuGH, weil der EG-Vertrag erhebliche Rechtslücken aufweist.“ Folgt man diesem Einwand, verlagert sich das Problem somit von den möglicherweise zu Unrecht kritisch bäugten Richtern auf die Eigenschaften des von ihnen zu verwaltenden – unvollständigen – Rechtsbestands.

Ähnlichkeit zum Lücken-Argument weist ein *zweiter* Einwand auf: Richterliche Rechtsfortbildung findet in Bereichen statt, die eher technischer als politischer Natur sind oder mit denen Ziele verfolgt werden, die als weitgehend unumstritten angesehen werden können. Dieses Argument ist geeignet, die von den EuGH-Kritikern behauptete hohe politische Brisanz der Rechtsfortbildung zu relativieren. So argumentiert Everling (1986, S. 229), der Gerichtshof betätige sich vor allem dann rechtsfortbildend, wenn Verfahrensfragen betroffen seien, „während er Zurückhaltung bei allen Fragen übt, die materiell politische Tragweite besitzen und allgemeine politische, wirtschaftliche und soziale Wertungen und Ermessensentscheidungen betreffen.“ Schließt der EuGH lediglich logische Lücken im europäischen Recht oder beschränkt er sich auf die Verfolgung quasi-technischer, unumstrittener Ziele, dann ließe sich die ergangene Rechtsfortbildung als Akt der Entlastung des politischen Systems interpretieren, aus dem sich keine oder lediglich geringfügige Folgeprobleme ergeben.

Ein *dritter* Einwand stellt die implizite Annahme in Frage, der EuGH habe die Wahl, an ihn gerichtete Fragen zur Auslegung des europäischen Rechts zu beantworten oder unbeantwortet zu lassen. Das Verbot der Rechtsverweigerung, so das Argument, lasse keine Möglichkeit, vorgelegte Probleme der Auslegung europäischen Rechts zu ignorieren, um auf diese Weise Rechtsfortbildung zu vermeiden. „[D]er Gerichtshof sucht sich seine Fälle nicht aus“, sagt beispielsweise Stix-Hackl, österreichische Generalanwältin am EuGH, „[d]er Gerichtshof muss auf gestellte Fragen antworten, ein Politiker kann auch mal nichts sagen“ (Salzburger Nachrichten vom 14.5.2006, S. 12). Dieser Einwand lokalisiert das (vermeintliche) Problem aktivistischer Rechtsprechung nicht mehr beim Luxemburger Gericht, sondern bei den Klägern (etwa im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren) oder den vorliegenden nationalen Gerichten (im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens). Es sei also die Nachfrage nach EuGH-Urteilen, die das Angebot an Rechtsfortbildung determiniere.

Der *vierte* Einwand legt nahe, dass der Eindruck einer *besonders* aktivistischen Rechtsprechung auf einem Wahrnehmungsbias beruht. Kritische Darstellungen der Urteilspraxis des EuGH, so das Argument, verweisen stets auf dieselben vielleicht fünfzig bis einhundert Urteile, die in der Tat als rechtsfortbildend zu klassifizieren seien. Ange-

sichts der um die 7.000 Urteile, die der EuGH in seiner Geschichte gefällt habe, handle es sich dabei aber um einen nahezu verschwindend geringen Anteil. Sowohl die interessierte Öffentlichkeit als auch die wissenschaftliche Einzelfallanalyse wenden sich den spektakulären Fällen zu, weil diese von besonderem Interesse sind und in besonderem Maße der Stellungnahme bedürfen. Es bestünde aber die Gefahr, so beispielsweise *Dederichs* (2004, S. 345), dass Charakterisierungen der Rechtsprechungspraxis des EuGH vom seltenen Ausnahmefall statt vom Normalfall geprägt würden. Der Fehlschluss von der Ausnahme auf die Regel bedürfe der Korrektur. Die überwiegende Mehrzahl an EuGH-Urteilen interpretiere bestehendes Primär- und Sekundärrecht, um es auf konkrete Einzelfälle anwenden zu können, ohne dabei Rechtsfortbildung zu betreiben.

Ein *fünfter* Einwand nimmt zwar die Annahme einer im Saldo expansiven Rechtsprechung als gegeben hin, relativiert aber – ähnlich wie Einwand 2 – die Behauptung einer sich daraus ergebenden problematischen Einengung politischer Handlungsspielräume. Im Unterschied zu Einwand 2 operiert dieses Argument aber nicht mit der Prämisse, rechtsfortbildende EuGH-Urteile beschränkten sich auf politisch weitgehend unkontroverse Sachverhalte. Recht und Politik, so der Einwand, befinden in einem natürlichen Spannungsverhältnis. Übertretungen der Grenzen zwischen den Sphären seien stets in beide Richtungen zu beobachten. Komme nun die Politik im Einzelfall zu dem Schluss, dass das europäische Höchstgericht seine Zuständigkeitsgrenze überschritten habe, sei die Politik keineswegs gezwungen, die etwaige Einmischung unwidersprochen hinzunehmen, denn: „Es steht den Mitgliedstaaten stets die Möglichkeit offen, EuGH-Urteile durch Änderung der Verträge zu korrigieren“ (*Mayer* 2009, S. 264). Betrifft ein von den Mitgliedsländern als Übergriff empfundenes Urteil nicht das Primärrecht, sondern eine Richtlinie, ist für eine entsprechende Korrektur sogar lediglich eine Anpassung des betroffenen Sekundärrechts vonnöten. Im Ergebnis bestehe, so ließe sich formulieren, eine „Waffengleichheit“ zwischen Recht und Politik, angesichts derer die Kritik am EuGH ungerechtfertigt, zumindest aber überzogen erschiene.

Folgt man diesem aus politischer Sicht besonders gewichtigen fünften Einwand, dann verweist die Kritik an der EuGH-Rechtsprechung möglicherweise weniger auf eine gestörte Arbeitsteilung zwischen Recht und Politik, als vielmehr auf Uneinigkeiten innerhalb der politischen Sphäre über die Frage, ob überhaupt problematische Rechtsfortbildungen ergangen sind. Die Nichtkorrektur rechtsfortbildender EuGH-Urteile könnte zudem als Hinweis darauf gedeutet werden, dass nicht-technische Rechtsfortbildungen – sofern sie tatsächlich stattgefunden haben – den mehrheitlichen politischen Präferenzen der Mitgliedstaaten entsprachen. Im Ergebnis würde sich die von den Kritikern behauptete politische Brisanz der Urteilspraxis des EuGH erheblich relativieren. Ein entsprechendes Argument führt beispielsweise *Möllers* (1998, S. 32) anhand der politischen Reaktionen auf das umstrittene *Francovich*-Urteil (C-6 und C-9/90 vom 19.11.1991), mit dem der EuGH einen Anspruch auf Staatshaftung gegenüber Privaten bei unterlassener Umsetzung europäischer Richtlinien etablierte (vergleiche etwa die äußerst kritische Stellungnahme des späteren EuGH-Richters *von Danwitz* 1994). Dieses Urteil, so der Einwand, wurde Mitte November 1991 verkündet, genau während den politischen Verhandlungen des Maastrichter Vertragswerks, die anschließend noch fast drei Monate, bis zum 7. Februar 1992, andauerten. Hätte der europäische Gesetzgeber einen Staatshaftungsanspruch gegenüber Privaten ausschließen wollen, hätte er dies durch eine einfache Umformulierung des damaligen Art. 171 EGV bewerkstelligen können. Da die Mitgliedstaaten nicht handelten, so *Möllers*, hatten sie den Staatshaftungsanspruch offensichtlich gebilligt

(ebenso *Gellermann* 1994, S. 352). Die Kritik an der fraglichen Bestimmung habe sich folglich weniger an den EuGH, als vielmehr – möglicherweise sogar: vor allem – an die europäische Politik zu richten.

Diesen fünf Einwänden, so werde ich nachfolgend argumentieren, mangelt es weder durchgehend an Substanz, noch können sie durchweg Geltung beanspruchen. Es bedarf vielmehr der Unterscheidung unterschiedlicher Stufen der Rechtsfortbildung, anhand derer sich die Einwände – mit potenziell unterschiedlichen Ergebnissen – prüfen lassen. Eine solche Stufenfolge schlage ich nachfolgend vor. Sie versteht sich als Heuristik, anhand derer sich empirische Formen europäischer Rechtsfortbildung unterschiedlichen Kategorien zuordnen lassen, wobei die Reichweiten der Rechtsfortbildung mit jeder Stufenfolge zunehmen.

3. Sechs Stufen der Rechtsfortbildung durch den EuGH

Die Unterscheidung von Stufen der Rechtsfortbildung durch den EuGH setzt zunächst einmal Klarheit über die Konstellation voraus, in der *keine* Rechtsfortbildung vorliegt: Der EuGH prüft eine Praktik auf Ebene der Mitgliedstaaten auf ihre Kompatibilität mit dem europäischen Primär- oder Sekundärrecht, findet auf dem Wege der Subsumtion eine auf das vorliegende Problem passende europarechtliche Grundlage und wendet sie entsprechend an. In diesem Fall ist keine richterliche Fortbildung des Rechts erkennbar. Ein Beispiel hierfür ist das EuGH-Urteil in der Rechtssache *Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland* (C-329/04) vom 28.4.2005. Mit der Antidiskriminierungsrichtlinie 2000/43/EG hatten sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Reihe von Verboten direkter und indirekter Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft in nationales Recht umzusetzen. Artikel 16 Absatz 1 sah eine Umsetzungsfrist bis zum 19. Juli 2003 vor. Gegen Mitte des Jahres 2004 lag zwar ein entsprechender Kabinettsbeschluss der deutschen Regierung, aber noch kein Beschluss des Deutschen Bundestags vor. Daraufhin leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein. Das Urteil des EuGH lautete: Deutschland hatte gegen geltendes europäisches Recht verstoßen, wurde zur rechtsgemäßen Umsetzung ermahnt und musste die Kosten des Verfahrens tragen.

Übersicht 1: Sechs Stufen der Rechtsfortbildung durch den EuGH

Stufe 1:

EuGH findet system- und planwidrige Lücke im europäischen Primär- oder Sekundärrecht und füllt diese richterrechtlich aus.

Beispiel: Urteile zum Verbot des „Führerschein-Hoppings“ (EuGH-Urteile C-329/06 und C-343/06 vom 26.6.2008) unter Ausnutzung von Lücken in der Richtlinie zur gegenseitigen Anerkennung von Führerscheinen (RL 91/439).

Politische Korrigierbarkeit: Frage stellt sich nicht.

Stufe 2:

EuGH interpretiert bestehendes Sekundärrecht um.

Beispiel: EuGH-Interpretation der Entsenderichtlinie (RL 96/71) als „Streikbegrenzungsrichtlinie“ (F. Rödl) im *Laval*-Urteil (EuGH-Urteil C-341/05 vom 18.12.2007) trotz ausdrücklicher Herausnahme des Rechts der kollektiven Interessenvertretung in Erwägungsgrund 22 der RL.

Politische Korrigierbarkeit: Kommission muss als Trägerin des Initiativmonopols aktiv werden; je nach Bereich Einstimmigkeit oder (qualifizierte) Mehrheit im Rat.

Stufe 3:

EuGH schlägt Regelungsmaterie der Zuständigkeit der europäischen Organe zu, enthält sich aber inhaltlicher Ausfüllung.

Beispiel: Bejahung der Regelungskompetenz des Rates zur Verabschiedung einer Richtlinie zum Verbot von Tabakwerbung, das auch für regionale Zeitungen gilt (EuGH-Urteil C-380/03 vom 12.12.2006).

Politische Korrigierbarkeit: Vertragsänderung. Einstimmigkeit unter den Regierungen der EU-27; nur in seltenen historischen Momenten möglich.

Stufe 4:

EuGH hebt Regelungsmaterie auf die europäische Ebene und füllt sie inhaltlich aus.

Beispiel: Urteilsserie zu „Goldenen Aktien“, beginnend mit dem EuGH-Urteil *Kommission gegen Portugal* (C-367/98 vom 4.6.2002).

Politische Korrigierbarkeit: Vertragsänderung. Einstimmigkeit unter den Regierungen der EU-27; nur in seltenen historischen Momenten möglich.

Stufe 5:

EuGH interpretiert bestehendes Primärrecht in einer Weise um, die prinzipiell durch Vertragsänderung korrigierbar ist.

Beispiel: Re-Interpretation der Grundfreiheiten von Diskriminierungsverboten in Beschränkungsverboten, beginnend mit dem *Dassonville*-Urteil (C-8/74 vom 11.7.1974).

Politische Korrigierbarkeit: Vertragsänderung. Einstimmigkeit unter den Regierungen der EU-27; nur in seltenen historischen Momenten möglich.

Stufe 6:

EuGH interpretiert bestehendes Primärrecht in einer Weise um, die auch durch Vertragsänderung nicht korrigierbar ist.

Beispiel: Schöpfung des Grundsatzes, dass europäisches Recht aus einer eigenen, von den Mitgliedstaaten unabhängigen Quelle fließt (erstmalig im EuGH-Urteil *van Gend & Loos*, C-26/62 vom 5.2.1963); Schöpfung europäischer Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze der Gemeinschaft.

Politische Korrigierbarkeit: Nicht gegeben.

Stufe 1: Der EuGH prüft eine nationale Praktik gegen europäisches Recht, stößt dabei auf eine Lücke im europäischen Primär- oder Sekundärrecht und füllt diese aus. Entscheidend für die Zuordnung zu dieser Kategorie ist die nicht umgangssprachliche, sondern enge Definition des Terminus „Lücke“. Eine Rechtslücke im engen Sinne ist als Zustand definiert, in dem ein Gesetzgeber einen Tatbestand keinen Regelungen unterworfen hat, obwohl auf Grundlage des regulatorischen Kontextes offensichtlich erscheint, dass eine

spezifische Regelung vorgenommen worden wäre, wäre die Regelungsbedürftigkeit des Tatbestands vom Gesetzgeber erkannt worden (*Ossenbühl* 1988, S. 7; *Larenz/Canaris* 1995, S. 191-201). Für die Identifikation einer solchen Lücke genügt also die Feststellung nicht, dass die Antwort auf eine Rechtsfrage nicht aus der geschriebenen Rechtsquelle hervorgeht. Hinzutreten müssen die Kriterien der Plan- und Systemwidrigkeit. Aber auch bei der Identifikation solcher Lücken öffnet sich ein in der Praxis kontroverser Ermessensspielraum, weil sowohl die Frage, ob das Ausbleiben einer expliziten Regelung intendiert oder nicht intendiert war,² als auch die Frage, welche spezifische Ausfüllung der Lücke der Gesetzgeber vorgenommen hätte, wäre ihm die Existenz des Regelungsdefizits bewusst geworden, im Einzelfall höchst umstritten sein können.

Ein Beispiel für diese Stufe der Rechtsfortbildung ist das EuGH-Urteil zu den verbundenen Rechtssachen C-329/06 und C-343/06 vom 26.6.2008. Ein deutscher Autofahrer hatte wegen Fahrens unter Drogeneinfluss seinen Führerschein verloren. Noch bevor das Fahrverbotsverfahren beendet war, legte er eine Fahrprüfung in Tschechien ab und erwarb auf diese Weise einen zweiten Führerschein. Auf Grundlage der vom nationalen Gesetzgeber umgesetzten Richtlinie 91/439 zur gegenseitigen Anerkennung von Führerscheinen hätte die tschechische Fahrerlaubnis eigentlich auch in Deutschland gelten müssen. Jedenfalls fand sich im europäischen Sekundärrecht nichts, das dieser Auslegung explizit widersprochen hätte. Der EuGH urteilte in Beantwortung einer entsprechenden Vorlagefrage aber, dass die deutschen Behörden nicht gegen europäisches Recht verstießen, als sie sich weigerten, den Führerschein anzuerkennen. Das Gericht schloss damit eine vorher nicht erkannte Lücke im Recht, die entgegen den Intentionen des europäischen Gesetzgebers opportunistisch ausgenutzt werden konnte. Wäre die Umgehbarkeit des Führerscheinentzugs hingegen vom Gesetzgeber intendiert worden – niemand würde ernsthaft behaupten, dies sei der Fall gewesen –, würde eine Rechtsfortbildung der Stufe 2 vorliegen.

Stufe 2: Der EuGH interpretiert bestehendes Sekundärrecht um, indem er eine Lücke im weiteren Sinne füllt, die nicht den oben formulierten Kriterien der Plan- und Systemwidrigkeit genügt, oder indem er bestehendem Sekundärrecht eine Wirkung zuschreibt, die vorher nicht bestand und die vom europäischen Gesetzgeber nicht entsprechend intendiert war.³ In diesem Fall ist schwer zu entscheiden, ob der Eingriff des europäischen Höchstgerichts mehr oder weniger schwer wiegt als bei Rechtsfortbildungen der Stufe 3, bei denen das Gericht vormals nationale Zuständigkeiten an die europäischen Organe verlagert, sich selbst aber inhaltlichen Ausfüllungen der zu regelnden Materie enthält. Anders als bei Stufe 3 steht auf dieser Stufe der Rechtsfortbildung fest, dass es dem Willen der Mitgliedstaaten entsprach, den betroffenen Sachverhalt künftig gemeinschaftlich zu regeln. Grundsätzlich herrscht Konsens, dass es nicht Aufgabe des EuGH ist, gesetzeskorrigierend zu wirken. Gleichwohl lautet die weithin geteilte Einschätzung, dass sich Fälle von Rechtsfortbildung *contra legem* in der Geschichte der EuGH-Rechtsprechung nachweisen lassen. „Mit mancher Entscheidung ist der EuGH bis an diese Grenze vorgestoßen“, so beispielsweise *Calliess* (2005, S. 17), „und hat sie dabei auch überschritten“. Als Beispiel für die Überschreitung dieser Grenze führt er die *Barber*-Entscheidung zum Zugang zu Betriebsrenten an (C-262/88 vom 17.5.1990), das zudem das Standardbeispiel für ein vom europäischen Gesetzgeber nachträglich partiell korrigiertes EuGH-Urteil ist (vergleiche die Diskussion in Abschnitt 4.5). Zudem klassifiziert *Calliess* auch die *Grzelczyk*-Entscheidung zum transnationalen Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen der Mitgliedstaaten (C-184/99 vom 20.9.2001) als gesetzeskorrigierend.

Ein besonders anschauliches Beispiel für eine Reinterpretation europäischen Sekundärrechts ist meinem Eindruck nach die mit der Entscheidung zur Rechtssache *Laval* (C-341/05 vom 18.12.2007) vorgenommene Auslegung der europäischen Entsenderichtlinie (RL 96/71/EG). Diese EuGH-Entscheidung wurde von Kommentatoren als höchst überraschend empfunden. Mit ihr legte das Gericht die Richtlinie so aus, dass sie nunmehr erstens die mitgliedstaatlichen Regulierungen zu Entsendearbeitsverhältnissen einer Voll- statt Mindestharmonisierung unterwirft (mit in der Richtlinie abschließend aufgezählten Ausnahmetatbeständen), und dass zweitens (und besonders umstritten) eine Begrenzung des Streikrechts in den Mitgliedstaaten bewirkt wird, obwohl aus Erwägungsgrund 22 der Richtlinie explizit hervorgeht, dass eine harmonisierende Wirkung der Richtlinie für Fragen der kollektiven Interessenvertretung vom europäischen Gesetzgeber nicht intendiert war (im Einzelnen *Rödl* 2009, S. 42).^{4,5} Zu beachten ist hierbei freilich, dass die Zuordnung von Urteilen zu dieser Stufe der Rechtsfortbildung stets umstritten sein wird. So werden sich auch in den Fällen *Barber*, *Grzelczyk* und *Laval* Beobachter finden, die das Vorliegen einer über Stufe 1 hinausgehenden Rechtsfortbildung verneinen.

Stufe 3: Der EuGH schlägt aber eine Regelungsmaterie der Zuständigkeit der europäischen Organe zu, enthält sich dabei einer inhaltlichen Ausfüllung des regelbedürftigen Sachverhalts. Das Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung besagt, dass die Mitgliedstaaten so lange die Träger von Kompetenzen bleiben, bis sie diese Kompetenzen in freier Entscheidung an die europäischen Organe delegieren. Im Prinzip ist der politische Wille der Mitgliedstaaten, einen Sachverhalt in eigener Verantwortung regeln zu wollen, genauso schützenswert wie eine Delegationsentscheidung. Seinen Ruf als „Motor der Integration“ erlangte das europäische Höchstgericht, indem es sich immer wieder dem Verdacht aussetzte, europäische Kompetenzen intensiver zu schützen als mitgliedstaatliche (und damit faktisch Integrationspolitik zu betreiben). Wird eine vordem mitgliedstaatliche Kompetenz mit den Mitteln der Rechtsfortbildung in den Zuständigkeitsbereich der europäischen Organe verlagert, geht damit noch nicht unbedingt ein Gestaltungsverlust des betroffenen Mitgliedstaats einher (*Dobler* 2008, S. 532-533). Unterliegt das Regelungsfeld dem Erfordernis der Einstimmigkeit, kommt gegen seinen Willen keine Regelung zustande. Unterliegt es dem Mehrheitsentscheid, bleibt ihm offen, die Entscheidungen des zuständigen Ministerrats in seinem Sinne zu beeinflussen; in wieweit ihm das gelingt, hängt von seiner Fähigkeit ab, sich auf europäischer Ebene Gehör zu verschaffen und Verbündete für eine Regelung in seinem Sinne zu finden.

Ein Beispiel für eine solche Rechtsfortbildung ist das EuGH-Urteil zum Tabakwerbeverbot (C-380/03 vom 12.12.2006), mit dem das Gericht zwar selbst keine inhaltliche Ausfüllung des zu regelnden Tatbestands vornahm, aber die Kompetenz der europäischen Organe bejahte, ein Verbot der Tabakwerbung in Presse und Rundfunk zu beschließen, das auch für regionale Zeitungen gilt (RL 2003/33/EG). Unumstritten war, dass entsprechende gesundheitspolitische Kompetenzen des Rates nicht vorlagen. Dennoch bejahte der EuGH die Regelungskompetenz des Rates. Die umstrittene Begründung lautete, die Unterschiedlichkeit nationaler Regelungen zur Tabakwerbung behindere den Binnenmarkt. Der europäische Gesetzgeber sei befugt, mit dem Tabakwerbeverbot auf eine reibungslosere internationale Handelbarkeit von Druckerzeugnissen hinzuwirken.

Ein ähnlicher Effekt tritt ein, wenn der EuGH einen Tatbestand, der *ex ante* in den Regelungsbereich der Dritten Säule der EU (der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen) fiel, in den Regelungsbereich der ungleich stärker integrierten

Ersten Säule (der Europäischen Gemeinschaften) verlagert und damit Mehrheitsabstimmungen bei der Regelung von Sachverhalten ermöglicht, die zuvor der einvernehmlichen Zusammenarbeit unterlagen. Das trifft auf das umstrittene EuGH-Urteil zur Vorratsdatenspeicherung zu (C-301/06 vom 10.2.2009). Der Sachverhalt ähnelt dem Konflikt um das Tabakwerbeverbot. Die Vorratsdatenspeicherung dient nach vorherrschender Meinung der Strafverfolgung, insbesondere der Terrorismusbekämpfung. Um das Erfordernis der Einstimmigkeit nach langen, ergebnislosen Verhandlungen infolge der Terroranschläge vom 11.9.2001 zu umgehen, erließ der Rat schließlich eine Richtlinie auf Grundlage seiner Binnenmarktkompetenz (2006/24/EG). Der Klage Irlands, der Rat habe seine Kompetenzen überschritten, weil er einen offensichtlich in den Bereich der Dritten Säule fallenden Sachverhalt auf Grundlage seiner Kompetenz zur Harmonisierung des Binnenmarkts geregelt habe, gab der EuGH nicht statt: Uneinheitliche Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung seien geeignet, den Binnenmarkt zu stören. Im Ergebnis haben die bei der Abstimmung unterlegenen Länder Irland und Slowakei einen Souveränitätsverlust erlitten, weil sie nach dem Urteil – anders als im Zustand *ex ante* – überstimmt werden konnten.

Stufe 4: Der EuGH hebt eine Regelungsmaterie auf die europäische Ebene und füllt sie inhaltlich aus. Von der Wirkung auf die betroffenen Mitgliedstaaten her betrachtet, handelt es sich um eine Kombination der Stufen 2 und 3. Findet Rechtsfortbildung auf dieser Stufe statt, dann erleiden die betroffenen Mitgliedstaaten zwei Formen des Souveränitätsverlusts gleichzeitig (Dobler 2008). Zum einen wird ihre Entscheidung, einen Regelungsbestand in eigener Verantwortung zu belassen, durch Richterrecht konterkariert. Zum anderen bleibt ihnen auch die Möglichkeit vorenthalten, die inhaltliche Ausgestaltung des Sachverhalts durch ihre Mitwirkung im Rat zu beeinflussen. In der Praxis folgt diese Art der Rechtsfortbildung häufig auf vorher ergangene Rechtsfortbildungen der Stufe 5: Reinterpretationen des Primärrechts, die dazu führen, dass Materien, die zuvor vom Europarecht unberührt blieben, nunmehr potentiell in den Wirkungskreis der Grundfreiheiten, richterlich geschöpfter Grundrechte oder etwa der Unionsbürgerschaft geraten. Beide Stufen der Rechtsfortbildung können im Grenzfall in ein- und demselben Urteil vonstatten gehen, sollten analytisch aber auseinander gehalten werden (vergleiche hierzu die Ausführungen unter Stufe 5).

Für diese Stufe der Rechtsfortbildung ist die Urteilsserie zu „Goldenen Aktien“ ein treffendes Beispiel, wobei insbesondere die EuGH-Entscheidungen in den Rechtssachen *Kommission gegen Portugal* (C-367/98 vom 4.6.2002), *Kommission gegen Frankreich* (C-483/99 vom 4.6.2002) und *Kommission gegen Spanien* (C-367/98 vom 13.5.2003) zu nennen sind. Goldene Aktien sind Sonderstimmrechte von Gebietskörperschaften auf den Hauptversammlungen von (typischerweise: privatisierten) Unternehmen. Vor den Urteilen galt als ausgemacht, dass die entsprechenden aktienrechtlichen Bestimmungen in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fallen und die transnationale Kapitalverkehrsfreiheit nicht beschränken, so lange ausländische Investoren durch sie nicht anders behandelt werden als inländische. Da der EuGH die beanstandeten Regulierungen direkt gegen die Kapitalverkehrsfreiheit prüfte und eine europäische Harmonisierung an deren Stelle setzte (nämlich: ein grundsätzliches Verbot Goldener Aktien, wenn diese nicht durch eng definierte Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden können), hat der EuGH mit diesen Urteilen sowohl eine Veränderung der Kompetenzaufteilung zwischen nationalen und europäischen Organen bewirkt, als auch eine materielle Entscheidung über die

inhaltliche Ausfüllung dieser Kompetenz getroffen. Voraussetzung und Anlass hierfür war eine mit dem allerersten „Goldene Aktien“-Urteil ergangene Rechtsfortbildung der Stufe 5: eine Reinterpretation eines primärrechtlichen Grundsatzes (in diesem Fall: zur Reichweite der europäischen Kapitalverkehrsfreiheit).

Stufe 5: Der EuGH interpretiert bestehendes Primärrecht in einer Weise um, die prinzipiell durch politisch herbeigeführte Vertragsänderungen korrigierbar ist. Diese Form der Rechtsfortbildung kommt im Ergebnis Vertragsrevisionen gleich. Sie zieht häufig Urteile der Stufe 4 nach sich, denn für Reinterpretationen des Primärrechts ist es typisch (wenn auch nicht zwingend), dass sie die Wirkungskreise des europäischen Rechts auf Bereiche ausdehnen, die vorher der autonomen Gestaltungshoheit der Mitgliedstaaten unterlagen. Im Grenzfall kann beides in ein- und demselben Urteil geschehen. In anderen Fällen folgt auf eine einmalig ergangene Rechtsfortbildung der Stufe 5 eine Serie an Urteilen der Stufe 4, die die Reinterpretation des Primärrechts anhand von Einzelfällen materiell durchdekliniert. Im Prinzip können Rechtsfortbildungen der Stufe 5 aber auch erfolgen, ohne zeitnah Rechtsfortbildungen der Stufe 4 nach sich zu ziehen. Die Europarechtswidrigkeit der betroffenen nationalen Regelungsbestände hat damit potenziellen Charakter und kann durch Urteile der Stufe 4 jederzeit aktiviert werden.

Während etwa die Identifikation von Rechtsfortbildungen der Stufe 2 stets höchst umstritten ist, besteht in der Fachliteratur Konsens darüber, dass der EuGH im Sinne der Stufe 5 häufig und nachhaltig rechtsfortbildend tätig war (vergleiche beispielsweise *Haltern* 2005; *Weiler* 2004; *von Bogdandy* 2001). Beispiele für Rechtsfortbildungen dieser Stufe sind die Reinterpretationen der Grundfreiheiten, die der EuGH in langen Rechtssprechungsserien seit seinen Urteilen zu *Dassonville* (Rs. 8/78 vom 11.7.1974) und *Cassis de Dijon* (Rs. 120/78 vom 20.2.1979) vorgenommen hat (im Einzelnen Büchele 2008). Mit diesen Urteilen sprach der EuGH den Grundfreiheiten neue Bedeutungen zu. Zielten sie vorher auf das Verbot der Diskriminierung von Ausländern auf heimischen Märkten, wurden sie nunmehr als Beschränkungsverbote interpretiert, die Behinderungen der transnationalen Ausübung der Grundfreiheiten auch dann verbieten, wenn diese unterschiedslos auf In- wie Ausländer angewandt werden. Die Grundfreiheiten gewannen damit den Charakter individueller Freiheitsrechte in Fragen wirtschaftlicher Betätigung.⁶ Die außerordentliche Brisanz dieser Reinterpretationen besteht darin, dass sie in systematischer Weise Urteile der Stufe 4 nach sich ziehen. Weil Beschränkungsverbote wesentlich mehr nationale Regelungen tangieren als Diskriminierungsverbote, bewirkt die extensive Judikatur zu den Binnenmarktregeln, dass immer mehr nationale Regelungen vom EuGH als ungerechtfertigte Störungen des Binnenmarkts verworfen werden können.

Bemerkenswert ist zudem, dass sich der weitgehende Konsens über Existenz und Reichweite von Rechtsfortbildungen der Stufe 5 nicht lediglich auf die beobachtenden akademischen Fachdisziplinen beschränkt. Auch EuGH-Richter bestätigen, dass das europäische Primärrecht immer wieder richterlich reinterpretiert, mit neuen Bedeutungen aufgeladen wurde. So spricht beispielsweise EuGH-Richter *von Danwitz* von der richterlichen „Erschließung neuer Dimensionen der Grundfreiheiten“ (FAZ vom 27.3.2007, S. 8). Der ehemalige EuGH-Richter *Hirsch* führt am Beispiel des *Bosman*-Urteils vom 15.12.1995 (C-415/93), einem spektakulären Urteil zur unmittelbaren Drittwirkung der Grundfreiheiten auf Private, aus: „Im EG-Vertrag steht, kein Arbeitnehmer darf wegen seiner Staatsangehörigkeit diskriminiert werden. Das war bei *Bosman* auch nie der Fall, doch der Europäische Gerichtshof hat 1995 die Grundfreiheit des freien Austauschs zu

einem vollgültigen Grundrecht auf Freizügigkeit fortentwickelt.“ Hinsichtlich der Folgewirkungen auf die Kompetenzaufteilung zwischen Mitgliedstaaten und europäischen Organen fügt *Hirsch* hinzu: „Dieses Grundrecht beschränkt nachhaltiger als früher die nationale Gesetzgebung“ (Focus vom 30.5.1998, S. 107-108). Die vom EuGH vorgenommene Deutung der Grundfreiheiten lässt sich mithin als „Generalkompetenz“ verstehen, die es dem Gericht ermöglicht, in eine hohe Anzahl nationaler Kompetenzen gestaltend einzugreifen und die in den Verträgen vorgenommene Kompetenzaufteilung damit potenziell zu konterkarieren, zumindest aber: sie zu transzendieren und sie in einem neuen Licht erscheinen zu lassen. In den Worten des EuGH-Präsidenten *Skouris*: „Der Umstand, dass die Mitgliedstaaten auf wichtigen Gebieten Kompetenzen behalten haben, heißt nicht, dass sie diese Kompetenzen unbeschränkt ausüben dürfen“ (FAZ vom 15.12.2006, S. 4). „Kein Bereich“, so *Skouris*, sei „völlig immun gegen die Anwendung der Grundfreiheiten“ (ZEIT 19/2006, S. 30).

Stufe 6: Von den Rechtsfortbildungen der Stufe 5, der richterlichen Reinterpretation primärrechtlicher Grundsätze, spalte ich eine spezielle Variante als eigenständige Stufe ab: Rechtsfortbildungen, die selbst bei angenommener Einmütigkeit unter den Mitgliedstaaten kaum oder überhaupt nicht politisch korrigierbar sind (ausführlich hierzu: Abschnitt 4.5). Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten vorausgesetzt, wäre zumindest theoretisch denkbar, die unter Stufe 5 diskutierte Umdeutung der Diskriminierungs- in Beschränkungsverbote auf dem Wege einer politisch herbeigeführten Vertragsänderung zu korrigieren. Das erscheint aber nicht in allen Fällen richterlicher Umdeutungen des europäischen Primärrechts möglich. Zweifelhaft erscheint die prinzipielle politische Korrigierbarkeit von Reinterpretationen des Primärrechts beispielsweise, wenn der EuGH – wie in der Geschichte seiner Rechtssprechung in langen Urteilssequenzen geschehen – ungeschriebene europäische Grundrechte aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten schöpft, diese wie Teile des geschriebenen Primärrechts behandelt und die geschöpften Grundrechte nachfolgend für Rechtsfortbildungen der Stufe 4 nutzt, um auf Rechtsbestände zuzugreifen, die eigentlich in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen.

Ein Beispiel hierfür ist das besonders umstrittene *Mangold*-Urteil (C-144/04 vom 22.11.2005), in dem der EuGH ein europäisches Grundrecht der Freiheit vor Altersdiskriminierung schöpfte und damit einen Bestandteil der so genannten Hartz-Reformen außer Kraft setzte, der erleichterte Befristungen von Arbeitsverträgen älterer Beschäftigter vorgesehen hatte. Das Problem der grundsätzlichen Nichtkorrigierbarkeit dieses Aktes der Rechtsschöpfung ergibt sich daraus, dass das europäische Verbot der Altersdiskriminierung auch durch das Urteil nicht zum Bestandteil des geschriebenen Primärrechts wurde. Die Einfügung eines Vertragsartikels, der besagen würde, dass im Europarecht kein Verbot der Altersdiskriminierung existiert, erscheint schlechterdings kaum möglich (wenn auch nicht gänzlich ausgeschlossen). Immerhin ließe sich einwenden, dass es beispielsweise Großbritannien und jüngst Polen im Zuge von Vertragsverhandlungen gelang, Ausnahmen vom Geltungsbereich der EU-Grundrechtecharta zu erstreiten. Hiermit wurden zwar keine Änderungen des Primärrechts im engeren Sinne bewirkt, wohl aber dessen Anwendbarkeit territorial begrenzt. Wie der EuGH mit dieser Grenze umgehen wird, ist indes eine offene Frage.

Gänzlich politisch unkorrigierbar erscheinen hingegen jene EuGH-Entscheidungen, die sich direkt auf Natur und Quellen des Primärrechts beziehen, so beispielsweise das

Urteil zur Rechtssache *Costa/ENEL* (Rs. 6/64 vom 15.7.1964), in dem der EuGH feststellte, dass es sich bei dem europäischen Recht um ein eigenständiges, „aus einer autonomen Rechtsquelle fließendes Recht“ (aus Rn. 12) handele.⁷ Die Unkorrigierbarkeit ist hier gewissermaßen selbst Entscheidungsgegenstand, besagt die Entscheidung doch, dass es gerade *nicht* nur intergouvernementale Aushandlungsprozesse sind, auf denen das europäische Recht beruht. Die Brisanz dieser Entscheidung liegt in ihren Implikationen für das Letztentscheidungsrecht über die nationale Umsetzung europäischen Rechts. Das vom deutschen Bundesverfassungsgericht seit seiner *Solange I*-Entscheidung (BVerfGE 37, 271 vom 29.5.1974) reklamierte Kontrollrecht über die nationale Anwendung europäischer Rechtsakte folgt, wie *Gerken et al.* (2009, S. 68) formulieren, der Leitvorstellung von den Mitgliedstaaten als alleinigen „Herren der Verträge“. Die Relativierung dieser Leitvorstellung durch Feststellung einer autonomen Rechtsquelle stellt die Prüfungskompetenz nationaler Verfassungsgerichte hingegen infrage und ist geeignet, die Letztentscheidungskompetenz ausschließlich beim EuGH selbst zu lokalisieren. Eine von den Mitgliedstaaten vorgenommene *politische* Korrektur des *Costa/ENEL*-Urteils wäre letztlich ein Widerspruch in sich. Begrenzungen der Implikationen des Urteils erscheinen lediglich durch nationale Verfassungsgerichte denkbar, die damit aber nicht in das europäische Recht eingreifen, sondern lediglich die Kompetenz für sich beanspruchen, der nationalen Anwendbarkeit europäischer Rechtsakte Grenzen zu setzen. Eben dies ist der Hintergrund des europäischen Verfassungskonflikts zwischen dem EuGH und nationalen Verfassungsgerichten, der jüngst in der *Lissabon*-Entscheidung des BVerfG (2 BvE 2/08 vom 30.6.2009) erneut zum Ausdruck kam.

4. Diskussion: Die Einwände im Licht der vorgeschlagenen Stufenfolge

Ich werde die Diskussion der unter Abschnitt 2 vorgestellten fünf Einwände nachfolgend noch einmal aufnehmen und sie im Licht der in Abschnitt 3 vorgeschlagenen sechs Stufen prüfen.

4.1 Füllung von Lücken

Der erste Einwand verwies auf die an die Rechtsprechung verwiesene Aufgabe, Lücken im Recht zu füllen und die Rechtsgrundlagen damit fortzuentwickeln. In meiner Stufenfolge hatte ich dieser Form der Rechtsfortbildung eine eigene Stufe zugeordnet (Stufe 1). Liegt tatsächlich eine Lücke im eng definierten Sinne vor, hat der Einwand Substanz und die Kritik an der EuGH-Rechtsprechung läuft ins Leere. Denn es ist unbestritten, dass der EuGH befugt ist, Lücken im europäischen Recht zu schließen. Gerade *weil* die Befugnis zur Schließung von Rechtslücken unkontrovers ist, wird der Begriff der „Lücke“ von Gegnern der EuGH-Kritik mitunter extensiv verwendet. Die vorgeschlagene Stufenfolge legt deshalb nahe, stets kritisch zu überprüfen, ob es sich bei etwaigen richterrechtlichen Ausfüllungen von Lücken tatsächlich um Rechtsfortbildungen der Stufe 1 handelt, oder ob nicht vielmehr materielle Sekundärrechtskorrekturen oder Reinterpretationen des Primärrechts vorliegen. Die Kriterien dieser Prüfung sind die Plan- und Systemwidrigkeit der vorgefundenen Lücken.

Werden diese Kriterien sachwidrig extensiv ausgelegt, ließe sich im Prinzip jede Diskrepanz zwischen einem gewünschten und einem tatsächlichen Zustand des europäischen Rechts als „Lücke“ bezeichnen. So argumentiert beispielsweise *Gellermann* (1994, S. 352), mit dem umstrittenen *Francovich*-Urteil (C-6 und C-9/90 vom 19.11.1991), mit dem der EuGH einen gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Staatshaftung gegenüber Privaten bei Nichtumsetzung europäischer Richtlinien schöpfte, habe der EuGH eine „planwidrige Unvollständigkeit“ des europäischen Rechts geschlossen (vergleiche aber *von Danwitz* 1994; *Ossenbühl* 1992; *Ukrow* 1995). Selbst die richterliche Schöpfung eines europäischen Katalogs von Grundrechten wurde verschiedentlich unter Verweis auf die Befugnis des EuGH diskutiert, Rechtslücken zu schließen: „Das Richterrecht des EuGH füllt bestehende Lücken der Verträge aus. Grundrechte gehören dazu“ (*Zuleeg* 2000, S. 515). In Anwendung einer engen Definition des Begriffs wird man das Vorliegen einer Lücke freilich verneinen müssen, war das Fehlen eines in den Verträgen verankerten Katalogs der Grundrechte (bis zur Ratifikation der Lissabonner Verträge, die auf die Grundrechte-Charta verweisen) doch kein bei den Vertragsverhandlungen gegen die allgemeine Intention geschehenes Versäumnis, sondern vielmehr Ausdruck der Tatsache, dass der EG/EU nach vorherrschender Ansicht keine Staatsqualität zukam – und somit keine Lücke im eng definierten Sinne, sondern ein bewusstes „beredtes Schweigen“ der vertragsschließenden Staaten. Die Diskussion dieses Problems werde ich unter 4.3 noch einmal aufnehmen.

4.2 Politisch unkontroverse Rechtsfortbildung

Der zweite Einwand hatte gelautet, der EuGH beschränke sich im Wesentlichen auf politisch unkontroverse Akte der Rechtsfortbildung und übe gegenüber der Politik damit keine beschränkende, sondern vielmehr eine entlastende Funktion aus. Auch hier gilt, was unter Abschnitt 4.1 dargelegt wurde: Der Einwand greift bis zu einer gewissen Stufe. Erfüllt die Rechtsfortbildung die Kriterien der Stufe 1, kann die politische Unumstrittenheit unbesehen vorausgesetzt werden. Oberhalb dieser Stufe ist der Grad an politischer Kontroverse aber eine empirische Frage. *Ex post* kann der Grad an Umstrittenheit einer Entscheidung an den politischen Reaktionen abgelesen werden, die sie hervorruft. *Ex ante* lassen sich Grade an potentieller Umstrittenheit allenfalls unter Unsicherheit vorhersagen. Hierfür ist die von *Lowi* (1964) vorgeschlagene Unterscheidung zwischen regulativer, distributiver und redistributiver Politik hilfreich. Je redistributiver eine Entscheidung wirkt (innerhalb oder zwischen Mitgliedstaaten), umso wahrscheinlicher ist ein hoher Grad an politischer Umstrittenheit und umso wahrscheinlicher ist, dass sie in der politischen Sphäre als illegitimer Übergriff des Rechts auf eigene Aufgabenbereiche wahrgenommen wird (vergleiche etwa *Kneip* 2006, S. 279). Aus diesem Grund ist nicht überraschend, dass gerade mit der Verteidigung weit reichender Rechtsfortbildungen häufig Relativierungen ihres kontroversen Gehalts einhergehen. „Wer das soziale Europa will“ – und dies trifft tendenziell auf alle zu – „kann uns nicht vorwerfen, wir seien zu weit gegangen“, äußert beispielsweise EuGH-Präsident *Skouris* unter Bezugnahme auf umstrittene EuGH-Urteile zum Sozialrecht (FAZ vom 27.6.2007, S. 12).

In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass der Einwand, die EuGH-Rechtsfortbildung konzentriere sich auf unkontroverse Sachverhalte, auch „umgekehrt gepolt“ existiert: Gerade bei *umstrittenen* integrationspolitischen Projekten, bei denen der eigent-

lich zuständige Ministerrat zu keiner Einigung käme, sei der EuGH gefordert, eine „Befriedungsfunktion“ auszuüben und für die Politik einzuspringen; und gerade aus dieser Funktion, so wird mitunter argumentiert, resultiere die Legitimation seiner Rechtsprechung (so *Everling* 1993, S. 213). Mit ähnlicher Stoßrichtung formuliert *Calliess* (2005, S. 8), der EuGH sei berechtigt, „gegen den Vertrag verstoßende ‚Unterschreitungen‘ des Integrationsauftrages, die durch die Untätigkeit der Gemeinschaftsorgane bzw. der Mitgliedstaaten bedingt sind, im Wege der richterlichen Rechtsfortbildung zu sanktionieren“.⁸ Auch in diesem Sinne ließe sich im Prinzip von einer Entlastungsfunktion sprechen, die der Gerichtshof gegenüber der intergouvernementalen Entscheidungsfindung ausübt. Der so gewendete Einwand ist aber zweifellos nicht geeignet, Rechtsfortbildungen oberhalb der Stufe 1 unbesehen zu rechtfertigen. Folgte man dem Argument, wäre der Grundsatz aufgegeben, dass im Rahmen der europäischen Kompetenzordnung mitgliedstaatliche Kompetenzen genauso schützenswert sind wie europäische. Mit weit reichenden Folgen: Jeglicher Rechtsfortbildung gleich welcher Stufe, die eine Umverteilung von Kompetenzen zugunsten der europäischen Organe bewirkt, wäre Tür und Tor geöffnet.

4.3 Das Rechtsverweigerungsverbot

Nichts anderes gilt für das vom EuGH in der Rechtssache *Algera* (Rs. 7/56 und 3/57 bis 7/57 vom 12.7.1957) als gemeinschaftsrechtlicher Grundsatz anerkannte Rechtsverweigerungsverbot: Extensiv interpretiert, wäre dieser Grundsatz geeignet, zur Legitimation selbst uferloser Rechtsfortbildung beizutragen (*Ukrow* 1995, S. 128-133). Das gilt insbesondere für Rechtsfortbildungen ab der Stufe 3, bei denen das vertikale Kompetenzgefüge der EU tangiert wird. Das Problem ergibt sich hier aus einer unzulässigen Übertragung mitgliedstaatlicher Rechtsgrundsätze auf die europäische Ebene. Würde das Verbot der Rechtsverweigerung unbesehen von nationalen auf die europäische Rechtsordnung transferiert und entsprechend angewendet, resultierte aus ihm die Kompetenz, für alle nur denkbaren Probleme eine spezifisch gemeinschaftsrechtliche Lösung zu entwickeln (*Dobler* 2008, S. 523).

Dies ist aber gerade nicht der Sinn der vertraglich vereinbarten Kompetenzaufteilung. Im europäischen Mehrebenensystem gilt vielmehr: Ist ein Sachverhalt nicht auf der europäischen Ebene geregelt, gilt das Recht des betroffenen Mitgliedstaats. Eine Rechtslücke (im weiteren Sinne, vergleiche Abschnitte 2 und 4.1) besteht in diesem Fall *auf Ebene des Gemeinschaftsrechts*, nicht aber *in der europäischen Rechtsordnung* (von *Danwitz* 1994, S. 340-341). Dem EuGH steht es offen, in seinen Antworten – die freilich gegeben werden müssen – auf die Zuständigkeit der nationalen Rechtsordnungen zu verweisen. Eine unter Vernachlässigung des spezifischen Mehrebenencharakters der EU erfolgende Übertragung des Rechtsverweigerungsverbots auf die europäische Ebene würde letztlich einen Allzuständigkeitsanspruch des europäischen Rechts voraussetzen, der jede integrationspolitische Entscheidung, einen Sachverhalt auf mitgliedstaatlicher Ebene zu regeln, konterkarieren würde. Aus diesen Gründen kann der Verweis auf das richterliche Rechtsverweigerungsverbot nur für Rechtsfortbildungen der Stufe 1 Geltung beanspruchen. Oberhalb dieser Stufe läuft der Verweis hingegen ins Leere.

4.4 Der empirische Umfang rechtsfortbildender EuGH-Urteile

Der Hinweis, in der Diskussion über den EuGH bestünde die Gefahr, den Ausnahmefall „aktivistischer“ Rechtsprechung in irreführender Weise zum Normalfall zu erklären, hat zweifellos Substanz. Ein Versuch der Quantifizierung findet sich bei *Dederichs* (2004), wobei es der Autorin allerdings nicht um die Ergebnisse der Rechtsprechung, sondern um die vom Gericht verwendeten Argumentationstopoi ging. Ein besonders zur Rechtsfortbildung geeignete Argumentationsfigur ist die teleologische Deutung: Da die Verträge mit dem Ziel geschlossen wurden, die Integration zu forcieren, wird bei der Urteilsfindung unter einer Vielzahl von Lösungsmöglichkeiten jene bevorzugt, die dem Ziel einer größtmöglichen Integrationswirkung am nächsten kommt (Unterordnung unter das Ziel – den *Telos* – der Integration). *Dederichs* wertete alle im Jahr 1999 ergangenen EuGH-Urteile aus und kam zu dem Ergebnis, dass die vom EuGH mit Abstand am häufigsten verwendete Argumentationsfigur der Verweis auf die frühere eigene Rechtsprechung war (53 Prozent der Fälle). In 25 Prozent der Fälle erfolgte grammatikalische Auslegung, und in lediglich 10 Prozent der Fälle lag teleologische Auslegung vor (ebd., S. 347). Der Stellenwert der häufig kritisierten teleologischen Argumentation, so die Schlussfolgerung der Autorin, werde von den Beobachtern überschätzt (ebd., Abschnitt IV).⁹

Wer also annähme, teleologische Argumentationsfiguren fänden sich in der überwiegenden Anzahl von EuGH-Urteilen, läge falsch. Dasselbe ließe sich zweifellos für den prozentualen Anteil an Urteilen sagen, die anhand der in diesem Beitrag vorgeschlagenen Rangfolge als Rechtsfortbildungen ab Stufe 2 zu klassifizieren wären. Fraglich erscheint aber, ob dieser Einwand geeignet ist, das Problem aktivistischer EuGH-Judikatur zu relativieren. Rechtsfortbildung ist ein kumulativer Prozess, bei dem jede einmal ergangene Modifikation Auswirkungen auf alle nachfolgenden Urteile entfaltet. Diese Auswirkungen sind umso größer, je höher eine Rechtsfortbildung auf der vorgeschlagenen Stufenfolge angesiedelt ist. Das gilt namentlich für die Stufen 5 und 6. So strahlt die Rechtsprechung zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht (*van Gend & Loos*, C-26/62 vom 5.2.1963) sogar auf alle nachfolgend ergangenen Urteile aus. Eine oberhalb der Stufe 1 ergangene Rechtsfortbildung bleibt deshalb niemals ein isolierter Akt – und genau genommen müssten jene EuGH-Urteile, auf die die initiale Rechtsfortbildung ausstrahlt, ebenfalls als rechtsfortbildend klassifiziert werden.

Ein besonders anschauliches Beispiel ist die EuGH-Judikatur zu den Binnenmarkt-freiheiten. Die Reinterpretation der zunächst als Diskriminierungsverbote gedachten Grundfreiheiten vollzog der EuGH zunächst anhand der Warenverkehrsfreiheit. Unter Verweis auf diese Rechtsprechung vollzog der EuGH nachfolgend parallele Reinterpretationen der anderen Grundfreiheiten, ohne dass hierzu weitere teleologische Argumentationsfiguren zwingend notwendig gewesen wären; der Verweis auf die frühere eigene Rechtsprechung (der bei *Dederichs* am häufigsten vorgefundene Argumentationstopos) erhielt damit faktisch rechtsfortbildenden Charakter. Das Beispiel zeigt, dass Quantifizierungen von Argumentationstopoi und ergangenen Rechtsfortbildungen zwar geeignet sein mögen, um Aufschluss über die Tätigkeiten der Richter zu erlangen. Ist man hingegen an den materiellen Ergebnissen der Rechtsfortbildung interessiert, mögen solche Quantifizierungen in die Irre führen, können doch auch verschwindend geringe Anteile „revolutionärer“ Urteile pfadverändernde Auswirkungen auf die weitere Entwicklung des europäischen Rechts entfalten. Der tatsächliche Anteil des Richterrechts an der Entwicklung dieser Rechtsordnung lässt sich deshalb letztlich nur auf qualitativem Wege bestimmen.

4.5 Das Problem der politischen Korrigierbarkeit von EuGH-Entscheidungen

Das Problem der politischen Korrigierbarkeit ist von besonderer Relevanz, weil sich die demokratiethoretische Brisanz der Rechtsfortbildungen in dem Maße reduziert, in dem sie einer nachträglichen politischen Korrektur zugänglich sind. Es lohnt deshalb, die Stufen der vorgeschlagenen Rangfolge noch einmal im Hinblick auf die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zu betrachten, etwaige Übergriffe auf ihre Rechtsordnungen auf politischem Wege zu korrigieren.

Auf der Stufe 1 (Füllung von Lücken im eng definierten Sinne) stellt sich das Problem der politischen Korrigierbarkeit nicht. Auf der Stufe 2 (Reinterpretation von Sekundärrecht) greift der Einwand *Mayers*, den Mitgliedstaaten bliebe stets die Möglichkeit offen, EuGH-Urteile – hier: durch die Änderung von Richtlinien – zu korrigieren (*Mayer* 2009, S. 264). Allerdings bewirkt der EuGH hierbei eine „Umkehrung der Lastenverteilung“ (*Dobler* 2008, S. 532f.). Denn nunmehr sind jene Mitgliedstaaten, die mit dem veränderten Sekundärrecht nicht einverstanden sind, gefordert, eine Mehrheit zur Reformulierung der Richtlinie zustande zu bringen, die den Ausgangszustand wiederherstellt. Unterliegt der Regelungsbereich der Einstimmigkeit, müssen sogar alle Mitgliedstaaten überzeugt werden, die Korrektur mitzutragen, und jedes einzelne der 27 Mitgliedstaaten ist in der Lage, die Rückkehr zum *status quo ante* zu blockieren, würde sie seinen Interessen zuwiderlaufen.

Eine zusätzliche Erschwerung der politischen Korrigierbarkeit liegt im Initiativmonopol der Kommission: Wird sie nicht aktiv, ist eine Wiederherstellung des alten Zustands nicht möglich. Die Vorgänge um die nach Ansicht vieler Beobachter mit den Urteilen zu *Laval* (C-341/05 vom 18.12.2007) und *Rüffert* (C-346/06 vom 3.4.2008) vollzogene Reinterpretation der Entsenderichtlinie von 1996 (RL 96/71/EG) bieten hierzu gutes Anschauungsmaterial. Im Wahlkampf zur Europawahl des Jahres 2009 versprachen die sozialdemokratischen Parteien, im zu wählenden Europäischen Parlament auf eine „Klarstellung“ der Entsenderichtlinie hinwirken zu wollen.¹⁰ Wegen des fehlenden Initiativrechts von sowohl Rat als auch Parlament genügte diese Zusicherung allerdings nicht. Deshalb versprachen die sozialdemokratischen Parteien ferner, die Wahl einer neuen Kommission von ihrer Bereitschaft abhängig machen zu wollen, die Initiative zu einer entsprechenden Klarstellung zu ergreifen. Dieses Drohpotential konnten die Parteien wiederum nur aufbauen, weil eine Neuwahl der Kommission unmittelbar bevorstand. Dies verdeutlicht die hohen Hürden, die politischen Korrekturen richterlicher Rechtsfortbildung selbst dann aufliegen, wenn es sich „nur“ um die Reinterpretation von Sekundärrecht handelt.

Auf den Stufen 3, 4 und 5 hingegen bedürfen Korrekturen der ergangenen Rechtsfortbildung Veränderungen des Primärrechts. Vertragsänderungen erfordern Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten, ähnlich wie bei Richtlinien zu Gegenständen, bei denen Mehrheitsabstimmungen nicht möglich sind. Jedes Mitgliedsland, das von der Reinterpretation des Primärrechts profitiert, kann eine Rückkehr zum *status quo ante* verhindern. Verschärfend kommt aber hinzu, dass Vertragsrevisionen nicht nur Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten voraussetzen, sondern auch nur in den seltenen historischen Momenten von Vertragsverhandlungen möglich sind.

Tatsächlich sind erfolgreiche Versuche der Einhegung von politischen Folgen richterlicher Rechtsfortbildung durch Vertragsrevisionen sehr selten. Als Beispiele können

zwei Zusatzprotokolle angeführt werden, die dem Maastrichter Vertrag als Reaktionen auf EuGH-Entscheidungen beigefügt wurden. Das erste Beispiel betrifft die Reichweite der Dienstleistungsfreiheit. In der Rechtssache *SPUC gegen Grogan* (C-159/90 vom 4.10.1991) hatte der EuGH geurteilt, dass Abtreibungen als Dienstleistungen im Sinne des Art. 50 EGV zu werten seien. Die irische Regierung erfasste, dass sich nationales Abtreibungsrecht mit dieser Interpretation im Prinzip aushebeln ließ. Sie befürchtete, die expansive Auslegung des Primärrechts könnte eine Serie an Urteilen der Stufe 4 auslösen, in denen nationale Regulierungen des Schwangerschaftsabbruchs gegen die Binnenmarktregeln geprüft würden.¹¹ In Reaktion hierauf erstritt die irische Regierung ein Zusatzprotokoll, das besagte, dass EU-Recht den irischen Abtreibungsverboten nicht entgegensteht. Das zweite Beispiel bezieht sich auf die politische Eindämmung der Folgen eines tatsächlich ergangenen EuGH-Urteils. Im Fall *Barber* (C-282/88 vom 17.5.1991) hatte der EuGH den Grundsatz der Lohngleichheit der Geschlechter auch auf Betriebsrenten ausgedehnt. Das Barber-Protokoll hob dieses Urteil zwar nicht auf, begrenzte aber dessen Rückwirkung für die Zeit vor dem Urteilsspruch.

Auffällig ist: In beiden Fällen war es die Nähe der rechtsfortbildenden Urteile zu einer anstehenden Vertragsrevision, die die Möglichkeit einer zeitnahen politischen Korrektur eröffnete. Außerhalb solcher Zeitfenster schmilzt die Möglichkeit der politischen Korrektur auf eine lediglich theoretische Möglichkeit zusammen und nähert sich vom Ergebnis her Rechtsfortbildungen der Stufe 6 an, bei denen politische Korrekturen ausgeschlossen erscheinen. So lautet eine weithin geteilte Einschätzung, dass nach Ratifikation des Vertrags von Lissabon auf mittelfristige Sicht keine weiteren Vertragsrevisionen anstehen (so etwa Auswärtiges Amt 2007, S. 3 und 15f.). Damit wäre auch die Möglichkeit der politischen Korrektur von EuGH-Rechtsfortbildungen, die sich oberhalb der Stufe 2 ansiedeln, verbaut. Wie sich zeigt, ist der Einwand, zwischen Recht und Politik bestünde gewissermaßen Waffengleichheit, weil der Politik die Korrektur von Übergriffen stets offen stünde, mit großer Vorsicht zu genießen. Ist diese Analyse korrekt, dann ist der Einwand ungeeignet, Rechtsfortbildungen oberhalb der Stufe 1, definitiv aber: oberhalb der Stufe 2 zu legitimieren oder auch nur hinsichtlich ihrer politischen Brisanz zu relativieren.

5. Ausblick: Die schwer zu kontrollierenden Grenzen richterlicher Fortbildungen des europäischen Rechts

In diesem Beitrag habe ich mich mit einer Anzahl von Einwänden gegen jene Kritiker beschäftigt, die dem EuGH eine über Gebühr „aktivistische“, rechtsfortbildende, die Grenzen zwischen mitgliedstaatlichen und europäischen Kompetenzen sukzessive zu Gunsten der europäischen Organe verschiebende Rechtsprechung vorwerfen. Keiner der in Abschnitt 2 diskutierten Einwände bestreitet grundsätzlich, dass derartige Rechtsfortbildungen stattfinden. Die Einwände sind vielmehr geeignet, die von den Kritikern behaupteten Folgeprobleme in einem mildereren Licht erscheinen zu lassen. Die vom EuGH vorgenommenen Rechtsfortbildungen, so die Kritiker der Kritiker, würden hinsichtlich ihres Umfangs überschätzt; sie seien eine zwingende Folge des naturgemäß lückenhaften europäischen Rechts sowie des richterlichen Rechtsverweigerungsverbots; ihre Wirkungen auf das politische System seien mithin als entlastend zu klassifizieren, weil sich die Rechtsfortbildungen auf politisch weitgehend unkontroverse Sachverhalte konzentrieren;

und den Mitgliedstaaten stünde stets die Möglichkeit offen, als illegitime Übergriffe auf eigene Zuständigkeitsbereiche empfundene Urteile auf dem Wege politischer Anpassungen des Primär- und Sekundärrechts zu korrigieren.

Um diese Einwände diskutierbar zu machen, habe ich in Abschnitt 3 eine sechsstufige Rangfolge von Rechtsfortbildungen des EuGH vorgeschlagen. In meiner Diskussion in Abschnitt 4 bin ich zu dem Ergebnis gelangt, dass sowohl die Argumente der Kritiker als auch die gegen sie vorgebrachten Einwände Substanz haben. Die relative Überzeugungskraft der Argumente und Gegenargumente variiert entlang der Stufen, die mit den jeweiligen Rechtsfortbildungen erreicht werden. Einerseits zeigte die Diskussion in Abschnitt 4, dass – wie jeder andere Richter – auch der europäische Richter aus guten Gründen kein „Subsumtionsautomat“ ist, kein „Wesen ohne Seele“, das „nur den Wortlaut des Gesetzes ausspricht“ (*Ossenbühl* 1988, S. 6). Selbst dort, wo die Subsumtion unter geschriebenes Gesetzesrecht möglich ist, bleibt die Notwendigkeit der aktiven Auslegung, wobei es Aufgabe des Richters ist, eine plausible Auswahl unter konkurrierenden Auslegungsmethoden zu treffen (vergleiche den Versuch einer Quantifizierung der vom EuGH gewählten Auslegungsmethoden bei *Dederichs* 2004). Hinzu tritt das Problem der Lückenhaftigkeit des Rechts, das die Richter nicht ignorieren können. Andererseits aber habe ich herausgestellt, dass die Einwände jeweils nur bis zu bestimmten Stufen der Rechtsfortbildung greifen. Sie sind *nicht* geeignet, Rechtsfortbildungen *contra legem* zu rechtfertigen oder hinsichtlich ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen zu relativieren.

Bleibt nicht aber die Tatsache, dass das europäische Recht aus strukturellen Gründen in besonderem Maße des aktiven, rechtsfortbildenden und –schöpfenden Richters bedarf? Wäre nicht einzuräumen, dass europarechtliche Rechtsfortbildungen mit anderen, milderen Maßstäben zu beurteilen sind als Rechtsfortbildungen durch nationale Fach- und Höchstgerichte? In meiner Diskussion habe ich einen anderen Akzent gesetzt. Ich habe herausgestellt, dass es in der Tat stets der Berücksichtigung des spezifischen Mehrebenencharakters der europäischen Rechtsordnung bedarf, um die vom EuGH vollzogenen Rechtsfortbildungen angemessen zu würdigen. Daraus folgt aber gerade *keine* Rechtfertigung der Füllung von Lücken, die den engen Kriterien der Plan- und Systemwidrigkeit nicht genügen. Ganz im Gegenteil: Die Nichtregelung von Sachverhalten auf der oberen Ebene des europäischen Rechtssystems ist ein besonders sensibler Bereich. Denn sie signalisiert, dass sich die Mitgliedstaaten einen Sachverhalt zur autonomen Regelung vorbehalten wollten.

Deshalb vernebeln Verweise auf die Rechtsfortbildung durch nationale Gerichte mehr als sie erhellen. Führt etwa das Bundesarbeitsgericht oder das Bundesverfassungsgericht Rechtsfortbildungen im deutschen Arbeitskampfrecht durch (*Rehder* 2006, Abschnitt 4), dann mag im Einzelfall darüber gestritten werden, ob plan- oder systemwidrige Lücken vorlagen, ob das Richterrecht Regelungen herbeiführt, die sich der Gesetzgeber zur eigenständigen Ausfüllung vorbehalten wollte, oder ob gar eine richterliche Gesetzeskorrektur stattgefunden hat. Für alle dieser Möglichkeiten gilt aber, dass der Sachverhalt ein Problem der innerstaatlichen, horizontalen Gewaltenteilung bleibt. Kompensiert der EuGH hingegen für vom europäischen Gesetzgeber nicht vorgenommene Regelungen des kollektiven Arbeitsrechts (so geschehen bei den Urteilen in den Fällen *Viking*, C-348/05 vom 11.12.2007 und *Laval*, C-341/05 vom 18.12.2007), konterkariert er damit die Entscheidung der Mitgliedstaaten, die betreffenden Regelungsfelder im eigenen Zuständigkeitsbereich belassen zu wollen (im Fall des kollektiven Arbeitsrechts äußert sich der entsprechende politische Wille der Mitgliedstaaten sogar explizit in Art. 137 (5) EG). Zu den

Problemen der horizontalen Gewaltenteilung tritt also eine zusätzliche, vertikale Achse hinzu. Würde jede europäische Nichtregelung von Sachverhalten als plan- und systemwidrige Rechtslücke behandelt, wäre der richterrechtlichen Neudefinition der in den Verträgen zum Ausdruck kommenden Kompetenzaufteilung Tür und Tor geöffnet.

Die Frage der Grenzen legitimer Rechtsfortbildung, so mein Ergebnis, stellt sich im europäischen Recht deshalb mit besonderem Nachdruck. Wer definiert diese Grenzen? Obliegt das Letztentscheidungsrecht über diese Grenzen allein jener Instanz, die die beanstandeten Rechtsfortbildungen selbst durchführt – und die damit, wie das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil vom 30.6.2009 formulierte (2 BvE 2/08), über die ausschließliche Kompetenz verfügen würde, über die eigenen Kompetenzgrenzen zu disponieren (paraphrasiert aus Rn. 238, vergleiche Abschnitt 1)? Bejaht man dies, dann stehen die Kritiker der EuGH-Judikatur auf verlorenem Posten, so überzeugend ihre Argumente im Einzelfall auch sein mögen. Das einzig zur Verfügung stehende Instrument zur Überwachung der Grenzen europäischer Rechtsfortbildung wären dann „sanktionslose Appelle“ (*Ossenbühl* 1988, S. 17) zu mehr Selbstzurückhaltung und Selbstkorrektur. Bisher deutet nichts darauf hin, dass das Problem auf dem Wege solch „weicher“ Versuche der Einflussnahme behebbar wäre. Die Alternativen sind jedoch undeutlich. Die Unwirksamkeit sanktionsloser Appelle ist der Grund für Forderungen nach institutionellen Reformen, die oftmals als radikal empfunden werden und die darauf hinauslaufen, die Funktion nationaler Verfassungsgerichte als „Schleusenwärter“ der Umsetzung europäischer Rechtsakte in nationales Recht zu stärken (*Gerken et al.* 2009), dem europäischen Rat ein Kontrollrecht gegenüber dem europäischen Richterrecht zuzugestehen (*Scharpf* 2009b) oder dem EuGH einen intergouvernemental besetzten Kompetenzgerichtshof an die Seite zu stellen (*Goll/Kenntner* 2002). Bleiben Wirkungen „weicher“ Disziplinierungsversuche weiterhin aus, werden die „harten“, institutionellen Alternativen zunehmend in das Zentrum der Debatte rücken.

Anmerkungen

- 1 Für hilfreiche Hinweise danke ich Florian Rödl, Daniel Seikel, Benjamin Werner und den anonymen Gutachtern der Zeitschrift „Der moderne Staat“.
- 2 War es intendiert, handelt es sich um ein „beredtes Schweigen“ (*Larenz/Canaris* 1995, S. 191) des Gesetz- oder Verfassungsgebers und deshalb nicht um eine Lücke im eng definierten Sinne. Ich werde nachfolgend argumentieren, dass solch bewussten Regelungslücken im Europarecht eine besondere, schützenswerte Funktion zukommt, weil die Mitgliedstaaten mit ihnen signalisieren, sich eine Regelungsmaterie zur eigenständigen Ausfüllung vorbehalten zu wollen.
- 3 Zwischen Stufe 1 und Stufe 2 ließen sich weitere Zwischenstufen einfügen, so etwa Rechtsfortbildungen mit gesetzesvertretendem und solche mit gesetzeskonkretisierendem Charakter. *Ossenbühls* (1988) Terminologie folgend, liegt gesetzesvertretendes Richterrecht vor, wenn Judikatur eine zwar system-, aber nicht planwidrige Lücke füllt (Korrektur „beredten Schweigens“, vgl. die vorangehende Anmerkung). Gesetzeskonkretisierendes Richterrecht liegt vor, wenn Gesetzestexte Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, die der Konkretisierung bedürfen, um im Einzelfall Anwendung finden zu können. Unklar ist diesen Fällen häufig, ob sich der Gesetzgeber solche Konkretisierungen selbst vorbehalten wollte, oder ob er die betreffenden Konkretisierungen bewusst der rechtsprechenden Gewalt überlassen hat.
- 4 Es tritt hinzu, dass Art. 137 (5) EGV signalisiert, dass die Mitgliedstaaten Fragen des kollektiven Arbeitsrechts generell vom Zuständigkeitsbereich der europäischen Organe ausnehmen wollten.
- 5 Die Reinterpretation der Entsenderichtlinie durch den EuGH trägt gleichzeitig Züge der Rechtsfortbildung der Stufe 4, weil der EuGH hier faktisch nicht nur bereits auf europäischer Ebene befindliche Regulierung

- gen reinterpretiert, sondern auch gleichzeitig Regelungsbestände, die sich die Mitgliedstaaten zur autonomen Ausfüllung vorbehalten hatten, auf die europäische Ebene hebt (und inhaltlich entscheidet). Worauf es mir bei der Wahl des Beispiels ankommt, ist die Tatsache, dass das Entsenderecht bereits vor den EuGH-Urteilen als europäischer Rechtsbestand existierte und nachfolgend richterlich reinterpretiert wurde.
- 6 In den Worten *Zuleegs* (2000, S. 513): Die Grundfreiheiten des Binnenmarkts sind keine Grundrechte, wirken aber wie solche.
 - 7 In diesem Sinne bezeichnet *Calliess* (2005, S. 18) auch den vom EuGH in der Rechtssache *Van Gend & Loos* (Rs. 26/62 vom 5.2.1963) festgestellten Grundsatz der unmittelbaren Anwendbarkeit von Normen des Gemeinschaftsrechts, mit dem der EuGH das europäische Recht vom nur zwischen Staaten Anwendung findenden Völkerrecht abhob, als „praktisch nicht korrigierbar“.
 - 8 In den Worten des damaligen EuGH-Richters *Kutscher* (1976, S. 36f.): „Die Zahl der vom Rat nicht erledigten Vorschläge der Kommission ist groß. Die Probleme warten jedoch nicht auf eine gesetzliche Regelung... Es ist ein bekannter Sachverhalt, dass die Untätigkeit des Gesetzgebers die Gerichte zwingt, Fragen zu entscheiden und Probleme zu lösen, die zu regeln eigentlich Sache des Gesetzgebers wäre.“
 - 9 Bei *Kutscher* findet sich beispielsweise die Aussage, die systematische Auslegung (die Auslegung einer Bestimmung im Zusammenhang mit „benachbarten“ Bestimmungen) sowie die teleologische Auslegung stünden „bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den Gerichtshof derart im Vordergrund, dass es nahe liegt, insofern einen Umschlag von der Quantität in die Qualität anzunehmen“ (*Kutscher* 1976, S. 31).
 - 10 Siehe hierzu beispielsweise das gemeinsame Positionspapier von DGB und SPD zur Europawahl 2009 vom 5.5.2009, das hier <http://www.spd.de/de/aktuell/pressemitteilungen/2009/05/SPD-und-Gewerkschaften-Gemeinsam-fuer-sozialen-Fortschritt-in-Europa-.html> abrufbar ist (Website aufgerufen am 8.3.2010).
 - 11 Dieser Umstand macht noch einmal deutlich, warum sinnvoll erscheint, zwischen den Stufen 4 und 5 analytisch zu unterscheiden, obwohl beide Typen von Rechtsfortbildung im Grenzfall in ein- und demselben Urteil erfolgen können.

Literatur

- Auswärtiges Amt, 2007: Denkschrift zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007. Berlin: Auswärtiges Amt.
- Büchele, Manfred*, 2008: Diskriminierung, Beschränkung und Keck-Mithouard – Die Warenverkehrsfreiheit. In: *Günter H. Roth/Peter Hilpold* (Hrsg.), *Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten. Eine kritische Analyse richterlicher Rechtsschöpfung auf ausgewählten Rechtsgebieten*. Wien: Linde Verlag, S. 335-394.
- Calliess, Christian*, 2005: Rechtsfortbildung und Richterrecht in der EU. Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht 28. Göttingen: Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen.
- Dederichs, Marlene*, 2004: Die Methodik des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften. In: *Europarecht* 39, S. 45-359.
- Dobler, Philipp*, 2008: Legitimation und Grenzen der Rechtsfortbildung durch den EuGH. In: *Günter H. Roth/Peter Hilpold* (Hrsg.), *Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten. Eine kritische Analyse richterlicher Rechtsschöpfung auf ausgewählten Rechtsgebieten*. Wien: Linde Verlag, S. 509-560.
- Everling, Ulrich*, 1986: Rechtsvereinheitlichung durch Richterrecht in der Europäischen Gemeinschaft. In: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 50, S. 193-232.
- Everling, Ulrich*, 1993: Stand und Zukunftsperspektiven der Europäischen Gerichtsbarkeit. In: *Ulrich Everling/Karl H. Narjes/Jochim Sedemund* (Hrsg.), *Europarecht, Kartellrecht, Wirtschaftsrecht: Festschrift für Arved Deringer*. Baden-Baden: Nomos, S. 40-82.
- Gellermann, Martin*, 1994: Staatshaftung und Gemeinschaftsrecht. Nochmals zum Francovich-Urteil des EuGH. In: *Europarecht* 29, S. 342-358.
- Gerken, Lüder*, et al., 2009: „Mangold“ als ausbrechender Rechtsakt. München: Sellier.
- Goll, Ulrich/Markus Kenntner*, 2002: Brauchen wir ein europäisches Kompetenzgericht? Vorschläge zur Sicherung der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 13, S. 101-106.

- Haltern, Ulrich*, 2005: *Europarecht und das Politische*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Höreth, Marcus*, 2008: *Die Selbstautorisierung des Agenten. Der Europäische Gerichtshof im Vergleich zum U.S. Supreme Court*. Baden-Baden: Nomos.
- Joerges, Christian/Florian Rödl*, 2009: *Informal Politics, Formalised Law and the „Social Deficit“ of European Integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval*. In: *European Law Journal* 15, S. 1-19.
- Kneip, Sascha*, 2006: *Demokratieimmanente Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit*. In: *Michael Becker/Ruth Zimmerling* (Hrsg.), *Politik und Recht. PVS-Sonderheft 36*. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 259-281.
- Kutscher, Hans*, 1976: *Thesen zu den Methoden der Auslegung des Gemeinschaftsrechts, aus der Sicht eines Richters. Begegnung von Justiz und Hochschule*, 27.-28. September 1976. Luxemburg: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften.
- Larenz, Karl/Claus-Wilhelm Canaris*, 1995: *Methodenlehre der Rechtswissenschaft. Dritte, neu bearbeitete Auflage*. Berlin: Springer.
- Lowi, Theodore*, 1964: *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. In: *World Politics* 16, S. 677-715.
- Mayer, Franz C.*, 2009: *Der EuGH als Feind? Die Debatte um das soziale Europa in der europäischen Rechtsprechung*. In: *Integration* 32, S. 246-265.
- Möllers, Thomas M.J.*, 1998: *Doppelte Rechtsfortbildung contra legem?* In: *Europarecht* 33, S. 20-46.
- Ossenbühl, Fritz*, 1988: *Richterrecht im demokratischen Rechtsstaat. Rede zur Eröffnung des akademischen Jahres 1987/88*. Bonn: Bouvier.
- Ossenbühl, Fritz*, 1992: *Der gemeinschaftsrechtliche Staatshaftungsanspruch*. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 107, S. 993-998.
- Rehder, Britta*, 2006: *Politik und Recht beim Wandel des Flächentarifs. Juristen als politische Akteure im System der Arbeitsbeziehungen*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 47, S. 169-192.
- Rödl, Florian*, 2009: *Wirklich auf einem „guten Mittelweg“?* In: *Friedrich Ebert Stiftung* (Hrsg.), *Der EuGH und das soziale Europa. Für eine Aufwertung sozialer Grundrechte im EU-Rechtssystem*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung (Reihe Internationale Politikanalyse), S. 42-43.
- Roth, Günter H./Peter Hilpold* (Hrsg.), 2008: *Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten. Eine kritische Analyse richterlicher Rechtsschöpfung auf ausgewählten Rechtsgebieten*. Wien: Linde Verlag.
- Scharpf, Fritz W.*, 2009a: *Legitimität im europäischen Mehrebenensystem*. In: *Leviathan* 37, S. 244-280.
- Scharpf, Fritz W.*, 2009b: *The Double Asymmetry of European Integration. Or: Why the EU Cannot Be a Social Market Economy*. MPIfG Working Paper 2009/12. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Ukrow, Jörg*, 1995: *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH. Dargestellt am Beispiel der Erweiterung des Rechtsschutzes des Marktbürgers im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes und der Staatshaftung*. Baden-Baden: Nomos.
- von Bogdandy, Armin*, 2001: *Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht. Strukturen, Debatten und Entwicklungsperspektiven der Grundlagenforschung zum Recht der Europäischen Union*. In: *Der Staat* 40, S. 3-43.
- von Danwitz, Thomas*, 1994: *Zur Entwicklung einer gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftung*. In: *Juristen-Zeitung* 49, S. 335-342.
- Weiler, Joseph H.*, 2004: *A Quiet Revolution. The European Court of Justice and its Interlocutors*. In: *Comparative Political Studies* 26, S. 510-534.
- Zuleeg, Manfred*, 2000: *Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte. Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte*. In: *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 27, S. 511-517.

Anschrift des Autors:

PD Dr. Martin Höpner, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstraße 3, 50676 Köln

E-Mail: hoepner@mpifg.de

Oliver Kiaman

Der kommunale Gesamtabchluss: Ist die Konzernrechnungslegung nach HGB eine sinnvolle Referenz?¹

Zusammenfassung

Mit Umstellung der Rechnungslegung von Kommunen auf die kommunale Doppik rückt zunehmend auch der mit dem Konzernabschluss von Unternehmen vergleichbare Gesamtabchluss in den Fokus. Der vorliegende Beitrag untersucht angesichts der engen Anlehnung vieler Gemeindeordnungen an das HGB, inwieweit die dortigen Zwecke des Konzernabschlusses auch solche des Gesamtabchlusses sind und ob folglich die einschlägigen Regeln zu einer sinnvollen Anwendung gelangen können. Es zeigt sich jedoch, dass die Abbildung von kommunaler und unternehmerischer Tätigkeit aufgrund abweichender Aufgaben und Ziele kaum mittels identischer Rechnungslegungsvorschriften gelingen und bereits auf Ebene der Einzelabschlüsse zu fragwürdigen Ergebnissen führen kann. Dieser systemimmanente Mangel lässt sich zwangsläufig nicht durch Erstellung eines Gesamtabchlusses kompensieren, sondern verschärft sich dabei. Der Gesamtabchluss erreicht insofern nicht die gleiche Informationsqualität wie der Konzernabschluss von Unternehmen. Daher werden Vorschläge erarbeitet, wie die Besonderheiten der kommunalen Tätigkeit stärker Berücksichtigung finden können und aus dieser Perspektive heraus das mit Bilanzen verbundene Rechnungsziel sowie der Periodenerfolg im „Konzern Kommune“ konkretisiert.

Schlagworte: Kommunale Doppik, Gesamtabchluss, Konzernabschluss, Rechnungszwecke, Rechnungsregeln

Abstract

Consolidated financial statements in municipalities: Is HGB-based financial reporting a useful benchmark?

With the conversion of municipal accounting to double-entry bookkeeping, consolidated financial statements similar to those of multicorporate enterprises are becoming a topic of increasing focus. This paper examines, in light of the close similarity of many municipal codes to the German Commercial Code (HGB), to what degree the purposes of external financial reporting are the same as those of consolidated municipal statements and whether relevant rules of the former can be logically applied to the latter. It can be shown, however, that depicting municipal and business activities using identical accounting methods is only marginally successful and can lead to questionable results, even including at the level of individual annual statements. In addition, the inadequacy of this approach cannot be compensated through consolidated financial statements – rather, this intensifies its shortcomings. Consolidated financial statements in municipalities thus do not provide the same level of information quality as those of multicorporate enterprises. Therefore, recommendations for how to better take into account the special characteristics of municipalities are developed and, from this perspective then, the particular requirements concerning balance sheets and performance statements are outlined.

Key words: Municipal accounting, Consolidated financial statements, Accounting purposes, Accounting rules

1. Einleitung

Die Mehrheit der deutschen Bundesländer sieht für die Rechnungslegung ihrer Kommunen eine Abkehr von der Kameralistik und Umstellung auf ein System der doppelten Buchführung bis spätestens 2016 vor. Für die sog. kommunale Doppik hat die Gesetzgebung von der Genese eigenständiger Grundsätze ordnungsmäßiger (öffentlicher) Buchführung Abstand genommen und sich stattdessen weitestgehend an die externe Rechnungslegung von Unternehmen im Sinne des HGBs angelehnt. Durch diese Nähe zu einem betriebswirtschaftlichen System verspricht man sich etliche Vorteile (vgl. *IMK* 2003, S. 3), insbesondere soll der Jahresabschluss ein transparentes und den „tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage“ der Kommune zeichnen.² Angesichts einer starken Fragmentierung der kommunalen Aufgabenerfüllung scheitert dieses Vorhaben aber mindestens daran, dass der Jahresabschluss des Kernhaushalts sowie die einzelnen Jahresabschlüsse der vom Kernhaushalt ausgegliederten Organisationseinheiten³ angesichts möglicher Binnenbeziehungen weder für sich genommen noch durch additive Zusammenfassung die gewollte Aussagekraft entfalten können. Diese Situation erscheint analog zu der von Unternehmen, die in einem Konzernverhältnis zueinander stehen – ein dem Konzernabschluss vergleichbarer, kommunaler Gesamtabschluss ist daher augenscheinlich eine sinnvolle Lösung, um das Informationsdefizit der Einzelabschlüsse zu beheben. Und in der Tat ist in den Bundesländern die Aufstellung eines solchen Gesamtabchlusses ergänzend vorgesehen. Anders als bei den Einzelabschlüssen ist die konkrete Umsetzung der Thematik „Gesamtabchluss“ in den Kommunen jedoch weniger weit fortgeschritten: überwiegend sind bloß erste Überlegungen angestellt oder man befindet sich (noch) in der Projektplanungsphase (vgl. *Institut für den öffentlichen Sektor* 2009, S. 13). Gleichwohl wird die Kosten-Nutzen-Relation für den Gesamtabchluss oftmals skeptisch gesehen.

In diesem Aufsatz wird diskutiert, inwieweit die aus der handelsrechtlichen Unternehmensrechnung bekannten Zwecke für den Konzernabschluss zugleich Zwecke für den kommunalen Gesamtabchluss sind (Abschn. 2), so dass sich die Anwendung der speziell für diese Zwecke entwickelten Rechnungsregeln auch in Kommunen rechtfertigen lässt (Abschn. 3). Da über einen Konzernabschluss die Mängel der Einzelabschlüsse kompensiert werden sollen, ist es notwendig, einen Blick auf diese zu werfen und zu prüfen, inwieweit sich Parallelen oder Unterschiede zu den Einzelabschlüssen kommunaler Berichtseinheiten ergeben (Abschn. 3.1). So könnte eine Gesamtschau über die Verhältnisse der Kommune z.B. dadurch erschwert werden, dass öffentlicher Zweck und wirtschaftliche Betätigung nicht sinnvoll über ein gemeinsames Rechnungsziel Rechnungsinhalte bestimmen können (Abschn. 3.2).⁴ Als Ergebnis der Untersuchung stellt sich heraus, dass die Zwecke von Konzern- und Gesamtabchluss zwar vergleichbar sind, die Mängel auf Ebene der Einzelabschlüsse indes unterschiedlich gelagert sind: während die konzernzugehörigen Einheiten primär dem Mangel der Einzelbetrachtung unterliegen, der durch den Konzernabschluss kompensiert wird, können sich bei den einzelnen kommunalen Berichtseinheiten zusätzlich Probleme aus der Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften für Ansatz und Bewertung sowie aus der Übernahme des Rechnungsziels Periodengewinn (G + V-Periodenerfolg) ergeben, die sich im Gesamtabchluss fortsetzen und durch die Zusammenführung noch verstärken. Daher wird abschließend skizziert, an welchen Stellen anzusetzen ist, um die mit dem Gesamtabchluss im Kern intendierte Zielsetzung doch zu erreichen (Abschn. 4).

2. Zwecke des kommunalen Gesamtabchlusses

Da sich die Vorschriften zum Gesamtabchluss eng am HGB orientieren, soll zunächst geprüft werden, inwieweit die Zwecke des handelsrechtlichen Konzernabschlusses auch (alleinige) Zwecke des kommunalen Gesamtabchlusses sind. Insofern wird zunächst die Grundlage dafür geschaffen, konkrete Rechnungsregeln im Lichte der so identifizierten Zwecke beurteilen zu können.

Ein Konzernabschluss ist der zusammengefasste Abschluss rechtlich selbständiger, wirtschaftlich jedoch voneinander abhängiger Unternehmen, die gemeinsam die fiktive Einheit „Konzern“ bilden (vgl. *Baetge/Kirsch/Thiele* 2009, S. 39ff.; *Coenenberg/Haller/Schultze* 2009, S. 594ff.). Die Rechnungsinhalte für diese Einheit ergeben sich derivativ, d.h. sie werden aus den jeweiligen Einzelabschlüssen der konzernzugehörigen Unternehmen und nach § 298 (1) HGB unter grundsätzlicher Beachtung der für Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften gewonnen. Damit liegt die Vermutung nahe, dass der Konzernabschluss denselben Zwecken wie der Einzelabschluss von Kapitalgesellschaften dient.⁵ Mit Verweis auf das HGB wird allerdings deutlich, dass zwar Dokumentations- und Rechenschaftszweck als Leitlinie für den Konzernabschluss fungieren, der Gesetzgeber Regelungen zur Ausschüttungsbegrenzung jedoch ausschließlich an den Einzelabschluss geknüpft hat. Der Zweck der Kapitalerhaltung reduziert sich im Konzern insofern auf den von *Leffson* (vgl. 1987, S. 103) geprägten Begriff der Kapitalverminderungskontrolle. Um dem Aspekt Rechnung zu tragen, dass die Aussagefähigkeit der Einzelabschlüsse aufgrund des Beziehungsgeflechts innerhalb des Konzerns sowie aufgrund bilanzpolitischer Gestaltungen nur begrenzt ist, tritt neben die vorgenannten Zwecke der Kompensationszweck. Dieser Zweck erfordert die Zusammenfassung der Einzelabschlüsse nach einheitlichen Kriterien aus übergeordneter Konzern- und Steuerungssicht, die insbesondere eine Konsolidierung konzerninterner Transaktionen einschließt. Der Konzernabschluss ersetzt damit nicht die Einzelabschlüsse, sondern bereinigt ausschließlich deren Informationsdefizite (vgl. *Baetge/Kirsch/Thiele* 2009, S. 46).⁶

Ergeben sich hieraus Anhaltspunkte für die Ausgestaltung des kommunalen Gesamtabchlusses? Kommunen haben in den vergangenen Jahrzehnten etliche Aufgaben aus dem Bereich der Kernverwaltung ausgegliedert und auf öffentlich- oder privatrechtliche Unternehmen übertragen (vgl. *Eichhorn* 1997, S. 96ff.; *Wohlfahrt/Zühlke* 1999, S. 7ff.). Die Gründe hierfür sind vielfältig, können aber kurz als Ergebnis von Verwaltungsmodernisierung, kommunaler Finanzkrise sowie Liberalisierungsinitiativen im öffentlichen Sektor gefasst werden (vgl. *Killian/Richter/Trapp* 2006, S. 11ff.; *Wohlfahrt/Zühlke* 1999, S. 20). Zugleich wird deutlich, dass sich das tradierte Verständnis einer Verwaltung, die ihre Aufgaben im Sinne von Art. 28 (2) GG dergestalt regelt, dass sie alle Leistungen (Produkte) selbst bereitstellt, gewandelt hat – hin zu einer Verwaltung, die in der Rolle eines „Gewährleistungsstaats“ die Leistungserstellung bloß sicherstellt und selbst nur als Korrektiv bei Abweichungen fungiert (vgl. *Reichard* 2004, S. 48ff.; *Knauff* 2009, S. 591ff. m.w.V.). Insofern geht es häufig nicht um „echte“ materielle Privatisierungen, die das Aufgabenspektrum der Kommune reduzieren, sondern um die Konzentration der Kommunen auf ihre Kernaufgaben sowie um die Erfüllung bestehender Aufgaben auf neue Weise unter Wahrung der kommunalen Verantwortung (vgl. *Schuppert* 2005, S. 11ff.). Zu bemerken ist allerdings, dass Kommunen im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie über Aufgabenumfang und Organisation in hohem Maß selbst entscheiden können und sich unter bestimmten Voraussetzungen auch wirtschaftlich betätigen können.⁷ Typi-

sche Beispiele für Ausgliederungen sind daher nicht nur Bereiche wie Abfallwirtschaft, Verkehr oder Wirtschaftsförderung, deren Inhalt man eher problemlos als vom öffentlichen Zweck gedeckt ansehen wird, sondern es sind ebenso Messegesellschaften, Flughäfen oder Energieversorger zu nennen, bei denen die Gemeinwohlorientierung schon deshalb kontrovers diskutiert wird, weil sich das Geschäftsgebiet häufig nicht mehr auf das Gebiet der Kommune beschränkt. Ohne alle Facetten in diesem Kontext näher zu diskutieren, sind zwei Aspekte festzuhalten:

(1) Die Fragmentierung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung ist gegenwärtig weit fortgeschritten und nimmt insbesondere mit der Größe der Kommune zu (vgl. *Richter/Kilian/Trapp* 2006, S. 111ff.).⁸ Aus der Vielzahl der Nebenhaushalte folgt unmittelbar eine hohe Intransparenz, die etwa angesichts des beachtlichen Umfangs an Schulden abseits der Kernverwaltung zunehmend problematischer wird – insbesondere dann, wenn Ausgliederungen allein oder vorrangig der strategischen Verlagerung von Schulden oder Zahlungsströmen dienen (vgl. *Haug* 2009, S. 220ff.; *Junkernheinrich/Micosatt* 2007, S. 31ff.).⁹

(2) Im Verhältnis zwischen Kernverwaltung und Beteiligungen tritt das Problem auf, dass die Einzelabschlüsse völlig unterschiedlichen Rechnungslegungsvorschriften unterliegen: Während die Kernverwaltung ein nach h.M. statisch an das HGB a.F. angelehntes Rechenwerk erstellt, sind für die Beteiligungen das HGB oder die IFRS in der jeweils gültigen Fassung maßgebend. Für eine vergleichende Beurteilung kommt erschwerend hinzu, dass die Berichtseinheiten vor dem Hintergrund ihrer Aufgabenstellung zwischen Bedarfsdeckung ohne marktliches Umfeld und erwerbswirtschaftlicher Betätigung im Wettbewerb uneinheitlich agieren. Rechtlich oder organisatorisch selbstständige Beteiligungen können zudem ein starkes Interesse haben, Sachverhaltsgestaltungen durch Einsatz des bilanzpolitischen Instrumentariums ausdrücklich in ihrem Sinne vorzunehmen.

In der Konsequenz führt die gegenwärtige Organisationsstruktur von Kommunen faktisch zu einem ähnlichen Informationsdefizit bei den dezentralen, kommunalen Berichtseinheiten wie bei den konzernzugehörigen Unternehmen und erklärt das Bestreben, die „Einheit der Verwaltung“¹⁰ auch als solche in einem Gesamtabschluss zu dokumentieren. Explizit sehen die Empfehlungen der *IMK* (vgl. 2003, S. 31) vor, Transparenz über die finanzielle und wirtschaftliche Lage der Kommunen in Anlehnung an die Generalnorm des § 297 HGB zu schaffen, so „als ob es sich bei der Kommune um ein einziges ‚Unternehmen‘ handeln würde.“ Gewollt ist zudem die Kenntnis „über den tatsächlichen Ressourceneinsatz bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben bzw. über das gesamte Vermögen und die Schulden [...]“ (*Lasar* 2007, S. 125). Der Gesamtabschluss geht damit über den bereits bestehenden Beteiligungsbericht¹¹ hinaus, soll die Einbindung der Beteiligungen in eine Gesamtstrategie ermöglichen, (zukünftige) Risiken und Chancen der Kommune insgesamt offenlegen und dem interkommunalen Vergleich dienen. Aus dieser Sicht ergibt sich folglich eine hohe Kohärenz zum Informationszweck des Konzernabschlusses.

Abstriche hiervon wären erforderlich, wenn in Kommunen zusätzliche Zwecke identifiziert würden, die dem HGB fremd sind. In der Literatur findet sich dafür jedoch kein Anhalt.¹²

Die dortige Betonung des „Zwecks der intergenerativen Gerechtigkeit“¹³ ist nicht als Widerspruch zu sehen, denn dieser Schutzzweck wird regelmäßig in Form eines kommunalen Pendants zur Ausschüttungsbemessungsfunktion der externen Unternehmensrech-

nung konkretisiert. Zwar ist eine Analogie nur scheinbar gegeben (vgl. dazu *Kieman/Wielenberg* 2010a/2010b), sie bietet aber Anlass zu folgender Überlegung: so wie der Konzernabschluss keine rechtliche, wohl aber eine wirtschaftliche Funktion bei der Bestimmung der Dividenden besitzt (vgl. *Pellens/Gassen/Richard* 2003, S. 309ff.), müsste auch der Gesamtabschluss eine ähnliche Funktion bei der Sicherstellung der intergenerativen Gerechtigkeit besitzen. Fraglich ist jedoch, welches Anknüpfungsobjekt hierfür geeignet ist und inwieweit die aus der (Konzern-) Rechnungslegung bekannten Regeln des HGBs zu einer sinnvollen Anwendung gebracht werden können.

3. (Konzern-)Rechnungslegungsregeln von Unternehmen als Bezugsrahmen?

a. Die Anwendung der handelsrechtlichen Regeln in Kommunen

In der Vergangenheit wurde die Übernahme der externen Unternehmensrechnung in Kommunen regelmäßig abgelehnt, weil es (1) an einer passenden Rechtsgrundlage mangelte und der Kommune die Eigenschaft einer Kapitalgesellschaft (vgl. § 290 (1) HGB) bzw. die eines (Mutter-) Unternehmens (vgl. § 11 PubLG i.V.m. BT-Drs. 10/4268)¹⁴ versagt wurde und es (2) aus Sicht der Wissenschaft auch nicht sachgerecht gewesen wäre, die Besonderheiten des öffentlichen (kommunalen) Rechnungswesens durch Verwendung gleichlautender Vorschriften zu negieren (vgl. *Oettle* 1976a, S. 7ff.; *Oettle* 1976b, S. 137ff.). Beide Aspekte stehen gegenwärtig nicht (mehr) zur Debatte: Die Gemeindeordnungen¹⁵ enthalten direkte Verweise auf das HGB und die Gültigkeit der konzernspezifischen Regelungen aus §§ 15ff. AktG wird für Kommunen durchaus bejaht (vgl. *Meinen* 2006, S. 58ff.). Auch wird der Einsatz der handelsrechtlichen Regeln für Kommunen trotz Abweichungen insbesondere beim Erfolgsziel mittlerweile als sachgerecht angesehen,¹⁶ so dass offenbar keine Notwendigkeit zur Entwicklung eigenständiger Grundsätze für einen kommunalen Gesamtabschluss besteht.¹⁷ Begünstigt wird diese Sicht dadurch, dass in größeren Städten die kommunalen Beteiligungen überwiegend in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft auftreten und in Großstädten nicht selten auch die Kriterien zur Aufstellung von (Teil-) Konzernabschlüssen erfüllen – die Einbindung der Kernverwaltung als „herrschendes Unternehmen“ in einen Gesamtabschluss unter Anwendung der bekannten HGB-Regeln scheint daher trivial und naheliegend zugleich. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass die Diskussion bisweilen weniger aus wissenschaftlich-theoretischer Sicht geführt wird, sondern von denjenigen Teilen der Praxis getrieben wird, die von einer Umstellung des kommunalen Rechnungswesens auf eine Buchführung nach HGB am stärksten profitieren.¹⁸ Gegen eine handelsrechtliche Rechnungslegung spricht die unverändert unterschiedliche Aufgabenstellung sowie die daraus resultierenden Ziele von Unternehmen (kurz: Gewinnerzielungsabsicht) und Kommunen (kurz: Bedarfsdeckung). Insbesondere die analoge Ermittlung von Reinvermögen bzw. Periodengewinn scheint für Kommunen eher ungeeignet zu sein; unter dem Gesichtspunkt der intergenerativen Gerechtigkeit werden jedoch gerade die vorsichtsgeprägten Ansatz- und Bewertungsregeln des HGBs begrüßt, um eine frühzeitige „Ausschüttung“ des kommunalen Periodengewinns zu unterbinden. Auf die vorgenannten Punkte muss eingegangen werden, da die nach diesen Regeln erstellten Einzelabschlüsse möglicherweise (auch) Interpretationsprobleme im Gesamtabschluss hervorrufen können.

b. Problembereiche auf Ebene der Einzelabschlüsse

i. Objektivierung von Ansatz und Bewertung in der kommunalen Bilanz?

Die Frage nach Ansatz und Bewertung ist im Kontext einer Reinvermögensrechnung von zentraler Bedeutung für den Aussagegehalt von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung. In der externen Unternehmensrechnung (z.B. nach HGB oder IFRS) findet sich hierauf jedoch keine einheitliche Antwort: dort konkurrieren unterschiedliche Verfahren. Eignet sich dann das HGB als Referenzsystem tatsächlich besonders gut für die kommunale Doppik?

Unterstellen wir zunächst, dass es in Kommunen ähnliche externe Adressaten wie in Unternehmen gibt und dass die Gruppe der Bürger angesichts des durch sie in erheblichem Umfang mitfinanzierten Gemeinwesens eine vergleichbare Rolle wie Eigenkapitalgeber in Unternehmen spielen. Dann könnte die Informationsversorgung über eine Bilanz zwecks Entscheidungsunterstützung ein hilfreiches Instrument für sie sein. Anders als im Unternehmensbereich wird man aber konstatieren müssen, dass die Informationsbedürfnisse in Kommunen vielschichtiger und nicht allein auf finanzielle Größen beschränkt sind, weil deren „Anteilseigner“ in Abhängigkeit ihrer individuellen Situation unterschiedlich von kommunalen Leistungen profitieren. Handelsrechtliche Wertansätze bei kommunalen Vermögensgegenständen sind überwiegend kein Indikator dafür, ob ein „Ausschüttungspotenzial“ für alle Bürger vorhanden ist, ob eine Veräußerung der Position zu Einnahmen in entsprechender Höhe führt, die zur Wahrnehmung alternativer Aufgaben bzw. zur Tilgung von Schulden eingesetzt werden können oder ob eine angemessene Verzinsung auf das gebundene Kapital erzielt wird – insbesondere sind sie für die künftige finanzielle Situation der Kommune wenig informativ (vgl. ausführlicher *Kiaman/Wielenberg* 2010a).¹⁹ Der Ansatz von nicht oder nur geringfügig abnutzbaren Gütern bzw. solchen, die nicht veräußert werden können oder sollen, ist insofern irrelevant oder sogar irreführend. Beispielhaft sei hier auf die Diskussion über den Wert eines Stadtwalds in Hannover verwiesen, bei dem je nach Gewichtung der mangelnden Bebaubarkeit oder der Bedeutung für Wasserhaushalt und Klima Werte zwischen null und weit mehr als eine halbe Milliarde Euro offenbart und über Wochen das Tagesgeschehen beherrscht hat.²⁰ Es zeigt sich, dass der mit Rechnungslegung elementar verbundene Gedanke der Objektivierung in solchen Fällen ad absurdum geführt wird.²¹ Auch die handelsrechtlichen Wertansätze bei abnutzbarem Vermögen, die eine transparente Darstellung über den gegenwärtigen Zustand kommunaler Vermögensgegenstände sowie dessen Beurteilung im Zeitverlauf ermöglichen sollen, sind zu kritisieren. Die mit ihnen u. a. verbundene Intention, Folgegenerationen vor „übermäßigen“ Lasten aus einem Substanzabbau zu bewahren, kann selbst bei konstantem Reinvermögen schon deshalb nicht erreicht werden, weil dessen Messung Schätzungen über den Nutzen heutiger kommunaler Entscheidungen für spätere Generationen beinhaltet. Zudem wird das Widerspiegeln einer zeitlich nur begrenzten Nutzung der Vermögensgegenstände durch die übliche Folgebewertung auf Basis eines Wiederbeschaffungswerts der noch vorhandenen Bausubstanz dann konterkariert, wenn die Nutzungsmöglichkeit unabhängig von der Bausubstanz eingeschränkt wird (vgl. *Kiaman/Wielenberg* 2010b).²² Selbst die präzise Substanzbewertung, die in Kommunen mit Blick auf unzählige Debatten etwa zum Zustand von Schulen zweifellos ein stärkeres Gewicht hat als in Unternehmen, ist durch ex ante determinierte, planmäßige Abschreibungsverläufe dann wenig informativ, wenn Kommunen eine besonders intensi-

ve Pflege und Instandhaltung ihrer Objekte betreiben, diese sich mangels der Qualifizierung als bilanzierungsfähiger Herstellungsaufwand aber nicht positiv auswirken, sondern vielmehr die Erfolgsrechnung belasten. Die gegenwärtige Transformation des Nutzens von Vermögensgegenständen in eine einzige finanzielle Größe ist vor diesem Hintergrund äußerst kritisch zu sehen – auch deshalb, weil Ansatz und Bewertung implizit den Periodengewinn determinieren, der als zentraler Maßstab für den kommunalen „Erfolg“ zugleich Grundlage für den Haushaltsausgleich ist.

ii. Vorsichtsgeprägter Periodengewinn als Erfolgsmaßstab?

Vorrangige Aufgabe von Kommunen ist die Förderung des Gemeinwohls. Kernfrage ist daher, inwieweit sich die erfolgreiche Wahrnehmung dieser Aufgabe allein durch ein finanzielles Erfolgsmaß nachweisen lässt.

Die vom Hauptorgan bereitgestellten finanziellen Mittel sind in enger Verbindung mit einem konkreten Leistungsauftrag zu sehen, der Ausdruck einer mehrdimensionalen Zielfunktion ist. Eine Gewinnerzielungsabsicht soll grundsätzlich nicht im Vordergrund stehen; Wirtschaftlichkeit kann aber als „Nebenbedingung der Zweckerfüllung“ (Hösch 2000, S. 405) definiert werden. Festzustellen ist jedoch, dass Kommunen mit ihren Beteiligungen zunehmend in private Wettbewerbsmärkte eindringen. Wenngleich die Grenzen aus rechtlicher Sicht eher eng gesetzt sind,²³ agieren Kommunen faktisch oft darüber hinaus und halten dies auch für zweckgerecht (vgl. *Otting* 1997, S. 1258ff. m.w.V.). Typischerweise setzen sich die kommunalen Gesamteinnahmen damit nicht nur aus Zwangseinnahmen sowie Zuweisungen des Finanzausgleichs zusammen, sondern beinhalten auch Anteile aus erwerbswirtschaftlicher Betätigung. Die Messung des kommunalen Periodenerfolgs müsste demnach zwei Aspekte umfassen: das Erreichen von leistungswirtschaftlichen Zielen und die Einhaltung verschiedener, monetärer Zielvorgaben. Eine Partialbetrachtung des Periodengewinns, als Differenz von Erträgen und Aufwendungen, wäre dagegen nur dann akzeptabel, wenn sie implizit eine Einschätzung über die (nicht-monetäre) Leistungskomponente beinhalten würde. Dies setzt voraus, dass die Höhe des Gewinns mit der Gemeinwohlförderung korreliert ist und dass „Ausschüttungen“ des kommunalen Gewinns, etwa in Form weiterer Projekte, analog zu Dividenden im Unternehmensbereich allen „Anteilseignern“ gleichermaßen zugutekommen. Der Nutzen aus kommunalen Leistungen wird jedoch in Abhängigkeit der individuellen Situation der Bürger völlig unterschiedlich beurteilt und hängt in weiten Teilen gerade nicht mit der Höhe des Periodengewinns zusammen (vgl. *Kiama* 2010). Zu dessen Maximierung wird eine Verwaltung möglicherweise sichere Aufwendungen durch neue Projekte verhindern, weil sich leistungswirtschaftliche Erfolge nicht unmittelbar positiv für sie auswirken.²⁴ Ist es in der Konsequenz aber gerechtfertigt, eine ländlich geprägte Kommune, die im Rahmen ihres Budgets ein der Größenordnung entsprechendes Leistungsprogramm anbietet, allein deshalb schlechter zu „bewerten“ als eine Großstadt, die ihre kommunalen Leistungen massiv eingeschränkt hat, aber durch erhebliche Zuweisungen aus dem Finanzausgleich oder Zuführungen von aufgelösten Gewinnrücklagen bei Mehrheitsbeteiligungen einen marginal höheren Überschuss ausweist? Man wird dies verneinen müssen.

Zusätzlich bewirkt die imparitätische Berücksichtigung von Gewinnen und Verlusten, dass immer diejenigen Perioden und implizit Generationen negativ betroffen sind, in denen künftige Risiken aufwandswirksam antizipiert werden – unabhängig davon, ob diese Risiken selbst zu verantworten sind.²⁵ Wenn man aber zugleich nicht von selbst geschaf-

fenen Wertsteigerungen bei Vermögensgegenständen profitiert, weil diese erst bei ihrer tatsächlichen Realisierung ertragswirksam erfasst werden können, dann bewirkt der über den Ausgleich von Aufwand und Ertrag gewährte Schutz der Folgegenerationen zwangsläufig eine Benachteiligung der Gegenwartsgeneration, für die eine verzögerte „Aus-schüttung“ nicht zumutbar ist. Zudem verhindert die sanktionsbewehrte Pflicht zum Haushaltsausgleich per se nicht, dass als intergenerativ ungerecht einzuordnende Maßnahmen stringent unterbunden werden (vgl. *Kiaman/Wielenberg* 2010a).

Die Fokussierung auf einen aus der handelsrechtlichen Rechnungslegung übernommenen vorsichtsgeprägten Periodengewinn ist aus diesem Blickwinkel wohl ebenfalls eher bedenklich und wird bei der Beurteilung des Gesamtabchlusses (erneut) kritisch zu diskutieren sein.

c. Sonderprobleme des kommunalen Gesamtabchlusses

i. Abgrenzung des Konsolidierungskreises und einzubeziehende Einheiten

Welche Berichtseinheiten in einem Gesamtabchluss Berücksichtigung zu finden haben, wird – wenn man die einschlägige Literatur betrachtet – offenbar als unproblematisch angesehen, weil eine rein schematische Vorgehensweise in Analogie zur handelsrechtlichen Stufenkonzeption die Art der Einbeziehung, Vollkonsolidierung oder at-Equity, abschließend regelt.²⁶ Stellt man jedoch darauf ab, dass mit einer kommunalen Beteiligung primär ein öffentlicher Zweck verfolgt werden soll, der auch dauerhafte Verluste rechtfertigt, dann ergibt sich mutmaßlich eine Kollision mit den Interessen anderer (Minderheits-) Gesellschafter.²⁷ Demnach wäre zu klären, inwieweit die Anwendung einheitstheoretischer Konzepte zur Erstellung des Gesamtabchlusses tatsächlich sachgerecht ist und ob in diesen Fällen nicht stärker der interessentheoretische Grundgedanke Berücksichtigung finden müsste. Aber selbst dann, wenn man – wie im Unternehmensbereich durch Entwicklung der Interessentheorie mit Vollkonsolidierung – die Gegensätze beider Theorien abbauen kann,²⁸ ist die Einbindung aller Beteiligungen in eine einheitliche, kommunale Strategie selten realisierbar: mit der Ausgliederung einer Aufgabe entzieht sich diese selbst bei Mehrheitsbeteiligung den engen Regularien der öffentlichen Verwaltung und der politischen Steuerung, während Minderheitsbeteiligungen überhaupt nicht dahingehend eingeordnet werden können, inwieweit ihre unternehmerische Aktivität gleichgelagert zur politischen Zielsetzung ist. Die Überprüfung, ob das aus dem HGB übernommene Stufenkonzept die Informationsvermittlung des Gesamtabchlusses fördert, muss bezweifelt werden und ruft auch die Frage nach Implementierung eines Konsolidierungsverbots i.S. des § 295 HGB a.F. hervor. Wenngleich es gute Gründe für dessen Abschaffung im Zuge des BilReG gegeben hat und damit eine grundsätzliche Transparenz über alle Berichtseinheiten herbeigeführt wurde, verringert sich diese wieder bei abweichender Tätigkeit von Kernverwaltung und Beteiligungen im Gesamtabchluss signifikant oder bietet nur wenige über den Beteiligungsbericht hinausgehende Informationsvorteile. Die Diskussion um die Rolle der Sparkassen zeigt in diesem Kontext eindrucksvoll, dass die Reichweite der Konsolidierung diskussionswürdig ist: denn die Punkte, die regelmäßig gegen eine Aktivierung im Einzelabschluss sowie insbesondere einen Einbezug beim Gesamtabchluss angeführt werden, passen – mit Ausnahme der Argumentation bei *Burgard* (vgl. 2008, S. 1997ff. m.w.V.) – nicht in das ansonsten vorherrschende Schema (vgl. *Nieland et. al.* 2006, S. 6ff.; *Ellerich* 2007, S. 202ff.). Sie verdeutlichen aber, dass man

sich mit den Besonderheiten des öffentlichen Zwecks eigentlich stärker auseinandersetzen müsste:

- Sparkassen sind aufgrund ihres besonderen Tätigkeitsspektrums nicht als eigener Aufgabenbereich der Kommune zu sehen, der aus der Kernverwaltung ausgegliedert ist.
- Der Nutzen aus der Sparkassentätigkeit ist immaterieller Natur.
- An die Träger abgeführte Überschüsse dürfen gemäß den Sparkassengesetzen der Länder nur gemeinnützig verwendet werden.
- Das Vermögen steht für eine anderweitige Aufgabenerfüllung nicht zur Verfügung, sondern ist zweckgebunden.
- Bei Aktivierung könnte ein Veräußerungsdruck entstehen; Sparkassen unterliegen aber Veräußerungsbeschränkungen.

Die genannten Aspekte sind erkennbar nicht allein für Sparkassen gültig, sondern können auf etliche „Vermögenspositionen“ von Kommunen ausgeweitet werden: weisen etwa überregional tätige Energieversorger oder Messegesellschaften kein von der Kernverwaltung abweichendes Tätigkeitsmerkmal auf, ist der Nutzen aus einer Grün- oder Parkanlage nicht überwiegend immateriell, werden dem Kernhaushalt zugeführte Überschüsse nicht regelmäßig gemeinnützig verwendet, steht eine Hauptstraße allein als Reserve für anderweitige Aufgaben zur Verfügung und erhöht sich der Veräußerungsdruck auf die Gemälde im städtischen Museum bei deren Aktivierung nicht ebenso?

Sollte man in der Konsequenz nun Sparkassen in einen Abschluss integrieren oder besser außen vor lassen? Entscheidend hierfür sollten die Informationsbedürfnisse der Adressaten sein: zur Beurteilung der aktuellen und Prognose der künftigen Situation der Kommune dürfte weniger das gesamte kommunale „Vermögen“ entscheidend sein, sondern primär der Umfang aller Schulden und mögliche Einstandspflichten. Für die Reichweite des Gesamtabschlusses müsste daher – abstrakt formuliert – die kommunale „Erfüllungsverantwortung“, d.h. Risikosphäre, herangezogen werden, damit der Gewährleistungsstaat im Extremfall nicht in die Rolle eines ihn überfordernden Erfüllungsstaats fällt, weil nicht alle (Eventual-) Verpflichtungen frühzeitig transparent geworden sind (vgl. *Knauff* 2009, S. 584 f.). Aus diesem Blickwinkel ist der Nichteinbezug von Sparkassen abzulehnen.²⁹

ii. Einheitlichkeit der Abschlussinhalte zur Vorbereitung der Konsolidierung

Die Zusammenführung von Kernverwaltung und Beteiligungen in einem Gesamtabschluss ist per se komplexer als im Unternehmensbereich. Ursächlich dafür sind Unterschiede im Bereich von Ansatz, Bewertung und Ausweis, die Anpassungsmaßnahmen zwangsläufig erfordern. Für die Vereinheitlichung soll auf die den Einzelabschluss der Kernverwaltung betreffenden Regelungen abgestellt werden, die nach jeweiliger Gemeindeordnung im Kern dem HGB vor BilMoG entsprechen – damit kann die Kernverwaltung in der Eigenschaft als „Mutterunternehmen“ nicht darauf hinwirken, dass die Beteiligungen identische Rechnungslegungsregeln anwenden.³⁰ Diese Diskrepanz verschärft sich mit Weiterentwicklung des HGBs, weil dynamische Verweise in den Gemeindeordnungen überwiegend nicht vorhanden sind, und betrifft schon zzt. für die Informationsvermittlung relevante Aspekte des immateriellen Anlagevermögens, der Herstellungskosten oder von Rückstellungen (vgl. *Vogeloth/Poullie/Voß* 2009, S. 86ff.). Nicht weniger unproblematisch ist die Anpassung des kaufmännischen Systems an die 3-Komponenten-

Rechnung der Kernverwaltung, die das mitlaufende Buchen in einer Finanzrechnung vorsieht; interessant dürfte zudem der Umgang mit Vermögenspositionen in solchen Kommunen sein, die für die sog. Vermögenstrennung optiert haben und Verwaltungs- und realisierbares Vermögen unterschiedlich bewerten.

Bereits aus viel grundsätzlicheren Erwägungen heraus dürfte eine Vereinheitlichung aber an einer konzeptionellen Hürde scheitern, die an den Generalnormen der §§ 264 (2) 1 bzw. 297 (2) HGB sowie den inhaltlichen Entsprechungen in den Gemeindeordnungen festzumachen ist.³¹ Diese Normen sehen allesamt einen „true and fair view“ dergestalt vor, dass Realitätsausschnitte nach Maßgabe bestimmter Regeln abgebildet werden und ein gewolltes Bild zeichnen (vgl. *Schneider* 1997, S. 46) – unbedingte Voraussetzung dafür sind jedoch Regeln, die zweckgerecht sind und sich konsistent an den Zielen und Aufgaben des abzubildenden Objekts orientieren. Dies ist in Kommunen gerade nicht der Fall: Kernverwaltung und kommunale Beteiligungen, wie z.B. Energie- oder Messekonzerne, sind verschiedenen Vorschriften unterworfen, um der Generalnorm gerecht zu werden. Das hier bestehende Spannungsverhältnis zwischen einer den öffentlichen Zweck verfolgenden Kommune und erwerbswirtschaftlichen Unternehmen ist noch an anderer Stelle evident: einerseits soll die Divergenz zwischen den unterschiedlichen Rechnungslegungssystemen abgebaut werden, andererseits wird eine zu den §§ 291/292 HGB vergleichbare Befreiung von der Erstellung eines Teil-Konzernabschlusses bei den der Kernverwaltung untergeordneten Mutterunternehmen nicht ernsthaft in Betracht gezogen.³² Die Ausführungen von *Detemple/Marettek* (vgl. 2000, S. 286f.), nach denen die aus den unterschiedlichen Zielsetzungen der Berichtseinheiten resultierende Vermengung von Substanz- und Ertragswerten im Gesamtabschluss sowohl unvermeidlich wie ohne „inakzeptable Auswirkungen auf die zutreffende Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage“ ist, kann hier nicht geteilt werden. Ohne dass das in der Konsequenz betroffene Reinvermögen einer Kommune als deren „Wert“ interpretiert werden soll, ist es jedoch mit Sicherheit problematisch, Aussagen zu Veränderungen dieser nicht unwichtigen Residualgröße im Zeitablauf zu treffen, wenn sie im Gesamtabschluss als Konglomerat von Kernverwaltung, gemeinwirtschaftlichen Betrieben und erwerbswirtschaftlich tätigen Unternehmen vorliegt.³³ Generell bliebe zudem offen, inwieweit die Generalnormen überhaupt als Auslegungsgrundlage für gesetzliche Einzelvorschriften herangezogen werden könnten.

Vor dem Hintergrund der elementaren Fragestellungen schon auf dieser Stufe überrascht es, dass daran sich erst anschließende Vorgehensweisen bereits detailliert thematisiert werden, die, wie z.B. bei *Kußmaul/Henkes* (vgl. 2005, S. 2066 m.w.V.), zu dem scheinbar klaren Ergebnis führen, dass etwa allein die Neubewertungsmethode den Kommunen „einen möglichst realistischen Einblick in ihre tatsächliche [...] Gesamtlage“ ermöglicht. Dass solche Techniken letztlich aber nur eine nachgelagerte Rolle spielen, wird am Beispiel der *Freien und Hansestadt Hamburg* (vgl. 2008, S. 67f.) deutlich, die von umfangreichen „Vereinfachungsregeln“ Gebrauch machen muss, um „mit vertretbarem zeitlichen Aufwand“ einen Gesamtabschluss vorlegen zu können.³⁴

Folgt man *Otte* (vgl. 1991, S. 522), dann ist eine systematische Konsolidierung aller Einheiten nach formell und materiell einheitlichen Kriterien nur zu prohibitiv hohen Kosten möglich. Die Kosten-Nutzen-Schwelle wird bei der Vereinheitlichung der Aktiva früh überschritten, da deren (Gesamt-) Wert mit der finanziellen Lage der Kommune nicht viel zu tun hat und aus Informationssicht weitestgehend vernachlässigbar scheint.³⁵ Die Bewertung von Schulden ist dagegen prinzipiell unstrittig, auch was einen Rückgriff auf die Verfahren der Unternehmensrechnung angeht.

iii. Eignung als Steuerungsinstrument

Einer Befragung des *Instituts für den öffentlichen Sektor* (vgl. 2009, S. 15 f.) zufolge wird die Bedeutung des Gesamtabschlusses am ehesten in einem erhöhten Steuerungsnutzen für Verwaltung und kommunales Hauptorgan gesehen. Dies ist nachvollziehbar, denn die Abgrenzung von öffentlicher und privatwirtschaftlicher Tätigkeit lässt sich nicht allein auf die Eigentümerschaft reduzieren (vgl. *Oettle* 1976a, S. 57 f.); sie impliziert vielmehr, dass den Kommunen tatsächlich Möglichkeiten gegeben sind, Beteiligungen in ihrem Sinn und nach einheitlichen Kriterien zu steuern.³⁶ Hieran sind Zweifel anzumelden: Zwar ist deren Tätigkeit an einen öffentlichen Zweck geknüpft und sehen die Gemeindeordnungen regelmäßig vor, dass sich die Kommunen bei Beteiligung an in privater Rechtsform agierenden Unternehmen einen angemessenen Einfluss sichern müssen – die Praxis nimmt davon jedoch häufig Abstand. Denn gerade in Großstädten liegt der Anteil von direkten Mehrheitsbeteiligungen unter einem Viertel; überwiegend liegen Minderheits- und/oder indirekte Beteiligungen vor (vgl. *Trapp/Bolay* 2003, S. 25ff.), bei denen der faktische Einfluss v. a. dann fraglich sein dürfte, wenn private Gesellschafter beteiligt sind und der Umfang der Gewinnerzielungsabsicht mit dem öffentlichen Zweck kollidiert (vgl. *Trapp* 2006, S. 97).

Die zunehmend vorzufindende Bezeichnung des (Ober-) Bürgermeisters und seiner Dezenten als „Verwaltungsvorstand“ suggeriert zudem ein dem Konzernvorstand analoges Rollenverständnis, die kommunalen Einflussmöglichkeiten auf Beteiligungen sind jedoch durchgängig schwächer – u. a. deshalb, weil die Besetzungen der Aufsichtsgremien von Beteiligungen regelmäßig nach Proporz der politischen Gruppierungen erfolgt und damit ein starkes, einhelliges Auftreten nicht selten verhindert wird (vgl. auch *Bremeier/Brinckmann/Killian* 2006, S. 92ff.). Berücksichtigt man zudem, dass bestimmte gesellschaftsrechtliche Pflichten prioritär zu kommunalen Weisungs- oder Informationsrechten liegen (vgl. *Wohlfahrt/Zühlke* 1999, S. 46 f.), dann kann das Auseinanderdriften zwischen politikkonformer und tatsächlicher Steuerung der Beteiligungen durch deren gesetzliche Vertreter mittels eines Gesamtabschlusses kaum aufgehoben werden. Die aus der Unternehmensrechnung bekannte Segmentberichterstattung könnte in Teilen, nämlich bei der Informationsversorgung, Abhilfe schaffen: Zwar müsste die Zuordnung von Schulden aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips näher erörtert werden, von Vorteil wäre aber nicht nur die Auskunft über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben über verschiedene Organisationseinheiten hinweg (wie sie z.B. im Bereich der Wirtschaftsförderung üblich ist), sondern die vergleichsweise trennscharfe Darstellung der divergierenden Erfolgskategorien in Segmenten. Möglicherweise werden auch die Einwirkungsmöglichkeiten verbessert, wenn die gewonnenen Informationen als Grundlage einer organisatorischen Umstrukturierung dienen. Der Gesetzgeber sieht eine solche Segmentberichterstattung indes nicht vor.

iv. Länderübergreifende Vergleichbarkeit

Kommunale Gesamtabschlüsse werden nach länderspezifischen Regeln erstellt. Einschränkungen in der Vergleichbarkeit ergeben sich bereits durch erhebliche Unterschiede auf Ebene der Einzelabschlüsse;³⁷ darüber hinaus liegen inhaltliche Abweichungen bei der Zusammenführung aller Berichtseinheiten zum Gesamtabschluss vor, die sich mit Blick auf die verschiedenen Übergangsfristen für die Einführung der kommunalen Doppik bzw. des Gesamtabschlusses noch verschärfen dürften: während Nordrhein-

Westfalen bereits ab 2010 entsprechend verpflichtet ist, folgt Baden-Württemberg erst/spätestens 2018. Für die schrittweise Anpassung der Bilanzierungsmethoden, etwa bei der Vermögensbewertung oder der Ausübung von Wahlrechten, existieren uneinheitliche Erleichterungsvorschriften; Aufstellungsfristen schwanken zwischen sechs und 18 Monaten. Einige Länder verzichten zu Gunsten der bestehenden kameralen Rechnung zudem ganz auf die kommunale Doppik oder sehen Optionsmodelle vor bzw. haben diese zur Beschlussfassung dem Landtag vorgelegt (vgl. *Institut für den öffentlichen Sektor* 2009, S. 7).

d. Zwischenfazit

Mit dem Wechsel der Rechnungslegung in Kommunen sollen die Mängel der auf Zahlungen basierenden Kameralistik abgebaut werden. Insbesondere der fehlende Überblick über Vermögenspositionen oder die Kenntnis aller Schulden einer Kommune stehen unstrittig in der Kritik, weil sie selbst bei ausgeglichenem Haushalt dazu geführt haben, dass zu Lasten zukünftiger Perioden bzw. Generationen gehandelt werden konnte. Die kommunale Doppik behebt, wie dargelegt, die aufgezeigten Schwachstellen jedoch nur partiell und wirft neue Fragen auf.

Speziell der auf dem Prüfstand stehende Mehrwert des Gesamtabschlusses muss hinterfragt werden, weil er anders als ein Konzernabschluss die Mängel der Einzelabschlüsse, die sich dort (allein) aus der Einzelbetrachtung ergeben, nicht kompensieren kann, sondern zu zusätzlichen Problemen führt. Dem eingangs erwähnten Informationszweck wird so nur unzureichend entsprochen. Kritisch zu sehen ist die Gesamtbilanz, deren Rechnungsziel unpräzise ist, weil Wertansätze von Vermögenspositionen keine Einordnung hinsichtlich Substanz- oder Nutzungsmöglichkeiten bzw. des Ertragspotenzials ermöglichen. Da sich der mit dem kommunalen Vermögen geschaffene Nutzen einer objektivierbaren Bewertung entzieht und durch „Erträge“ in Form von Steuern, Beiträgen oder Zuweisungen aus dem Finanzausgleich nicht approximiert werden, ist auch das Rechnungsziel „Periodengewinn“ für einen Großteil der kommunalen Tätigkeit nicht als Periodenerfolg interpretierbar. Bei der Zusammenführung und Vereinheitlichung der einzelnen Berichtseinheiten machen v.a. die unterschiedliche Aufgabenstellung und damit verbundene Ziele Schwierigkeiten. Das kommunale Pendant zum Konzerngewinn als Konglomerat aus Zwangseinnahmen und erwerbswirtschaftlich erzielten Erträgen verbessert die Informationslage kaum und lässt Rückschlüsse auf die gegenwärtige wie zukünftige Leistungsfähigkeit einer Kommune allenfalls eingeschränkt zu.³⁸ So ist z.B. der Periodengewinn ausgewählter Einzel- und Gesamtabschlüsse schwedischer Kommunen, für die Zahlenmaterial bereits vorliegt, ohne Gegenüberstellung mit den erbrachten Leistungen nicht vernünftig interpretierbar.³⁹

Der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente in Kommunen kann zweifellos hilfreich sein; er ist aber dann unangebracht, wenn die Besonderheiten des öffentlichen Sektors negiert werden und z.B. primär zu verfolgende Sachziele durch das Formalziel Periodengewinn verdrängt werden (vgl. *Oettle* 1976a, S. 9ff.; *Vogel* 2004, S. 152). Warum dennoch eine enge Anlehnung an das HGB erfolgen sollte, führt u. a. *Kämpfer* (vgl. 2000, S. 333) aus:

- Vermeidung von Doppelarbeiten für kommunale Beteiligungen, die bereits einen Einzel- oder Teil-Konzernabschluss nach HGB erstellen müssen, aufgrund paralleler Rechnungslegungssysteme sowie
- Praktikabilität durch Rückgriff „auf die mit dem HGB-Regelwerk gemachten Erfahrungen“.

Vor dem Hintergrund aller konzeptionellen Probleme sowie unter Berücksichtigung der länderbedingten Unterschiede wird man beide Gründe, noch verstärkt durch die Umstellungskosten in Milliardenhöhe, nicht ernsthaft akzeptieren können. Der Gesamtabschluss läuft vielmehr Gefahr, einer gewissen Beliebigkeit ausgesetzt zu werden und sich damit auf ein Marketing-Instrument zu reduzieren, das Kommunen zwar als „Standortwerbung“ (vgl. *Institut für den öffentlichen Sektor* 2009, S. 16) verwenden, aber kaum als wichtige Informations- und Steuerungsgrundlage benutzen können. Sichtbar wird dies am Gesamtabschluss der *Freien und Hansestadt Hamburg* (vgl. 2008, S. 52f.), in dem nach frei gewählten Übergangskriterien Einheiten in einer Bilanz zusammengefasst sind, das Periodenergebnis in größerem Umfang von schwer interpretierbaren „sonstigen“ Erträgen bzw. Aufwendungen determiniert wird, aber sich zu den (erreichten) Leistungszielen der Stadt keine Aussage findet. Informationen zur Lage der Kommune insgesamt sollten sich daher auf drei Bereiche konzentrieren:

- Welche Ziele Kernverwaltung und Beteiligungen einer Kommune jeweils verfolgen,
- welche Bedeutung infolgedessen Vermögenspositionen und Schulden haben und
- welche Erfolgsgrößen sachgerecht sind und welcher Erfolg so erreicht wurde.

Nachfolgend werden dazu Überlegungen skizziert, die auch berücksichtigen, dass sich die Informationsvermittlung besonders an die Mitglieder des kommunalen Hauptorgans und damit an Ehrenamtliche richtet, die nur begrenzt mit Fragen der Rechnungslegung vertraut sind. Die einzusetzenden Instrumente sollten folglich keine übermäßige Komplexität aufweisen.

4. Ansätze zur Informationsverbesserung im „Konzern“ Kommune

a. Umgang mit dichotomen Zielen und Aufgaben

Die Zusammenführung von im öffentlichen Interesse stattfindender sowie von erwerbswirtschaftlicher Betätigung in einem Gesamtabschluss ist bei Verwendung einheitlicher Normen zwangsläufig mit erheblichen Abstrichen in der Aussagekraft verbunden, weil es sich um konkurrierende Ziele handelt.⁴⁰ So lässt *Linhos* (vgl. 2005, S. 239) die Aufnahme einer Beteiligung in das kommunale Portfolio im Rahmen seiner Entscheidungsmatrix primär auch nur dann zu, wenn der Kommune bei diesem Engagement eine Kernkompetenz zuzubilligen ist und Wettbewerb nicht vorliegt. Dass Kommunen nur (noch) in solchen Bereichen wirtschaftlich aktiv werden, ist jedoch realitätsfern.⁴¹ Offenbar ist es daher unausweichlich, von einem einheitlichen Gesamtabschluss Abstand zu nehmen und getrennte „Teilabschlüsse“ aufzustellen, um sachgerechte Beurteilungen vornehmen zu können: die Kommune würde dann über den gemeinnützig orientierten Teil der „Kernverwaltung und entsprechender Beteiligungen“ sowie den Teilkonzern der u.a. mit Ge-

winnerzielungsabsicht geführten Beteiligungen abgebildet. In Grundzügen ist dieser Vorschlag ähnlich zum Konzept der Vermögenstrennung nach *Lüder* (vgl. 1999, S. 43f.), weil er Vermögenspositionen je nach ihrer Verwendung unterschiedliche Bedeutung zumisst und Schuldendeckungspotenziale herausarbeitet;⁴² explizit unterstützt er die Position von *Ruter/Eltrop* (vgl. 2001, S. 175ff.):

1. Die Abgrenzung des „Konzerns Stadt“ ist nicht allein nach juristischen Kriterien vorzunehmen, sondern sie muss auf einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise beruhen und im Lichte des Beitrags einer Beteiligung am kommunalen Leistungsspektrum gesehen werden. Dies deckt sich mit der in Abschn. 3.3.1 genannten Risikosphäre.
2. Die zu erfassenden Einheiten sind leistungsbezogen zu gruppieren und mit einem der Zielsetzung entsprechenden Bewertungsmaß zu unterlegen, das nicht allein eine Ertragsgröße sein kann. Dies ist deckungsgleich mit den Ausführungen in Abschn. 3.2.2 bzw. Abschn. 3.3.3 zum Periodenerfolg und zur Segmentberichterstattung.

Hierfür bedarf es jedoch anderer bzw. zusätzlicher Instrumente als Bilanz und Ergebnisrechnung in jetziger Form.

b. Rechnungsziel von kommunalen Bilanzen

Die (auch) mit Gewinnerzielungsabsicht gehaltenen Beteiligungen lassen sich grundsätzlich nach den einschlägigen Rechnungslegungsregeln für Konzerne bilanziell zusammenfassen. Als Vehikel für das fehlende Mutterunternehmen könnte dabei eine kommunale Beteiligungsgesellschaft fungieren, in der alle Anteile gebündelt werden. Die Beurteilung dieser Teilkonzernbilanz wäre angesichts der Tätigkeit am Markt mit den üblichen Methoden der Bilanzanalyse möglich.

Der Umgang mit bedarfsdeckenden Einheiten ist dagegen diffiziler und setzt zunächst bei der Rolle des Vermögens an. Insbesondere dann, wenn eine Anschaffung oder Herstellung über die Nutzungsdauer finanziert wird, wird unterstellt, dass künftige Generationen heutige Projekte als für sich ebenso nützlich ansehen. Dies ist schon deshalb kaum anzunehmen, weil Ineffizienzen und Fehlinvestitionen möglich sind (vgl. *Grüske* 1995, S. 282). Folglich ist auch das Konstrukt des Reinvermögenserhalts kritisch zu sehen. Umgekehrt aber würde ein auf Nutzenschätzungen beruhender Kalkül erhebliche Spielräume für Ansatz und Bewertung eröffnen. Da Vermögen zwar „wertvoll“ sein kann, die Transformation in eine einzige monetäre Größe aber wenig aussagekräftig ist, sollten Bilanzen zu Vermögensübersichten ausgebaut werden, deren Rechnungsziel in einer umfassenden und nachvollziehbaren Informationsvermittlung zu sehen ist und etwa folgende Fragen zu Vermögenspositionen beantwortet:

- Welche Anschaffungs-/Herstellungskosten sind angefallen?
- Welcher Nutzen soll daraus gezogen werden?
- In welchem Umfang ist die Nutzung eingeschränkt?⁴³
- Wie ist der Zustand bzw. die Substanz zu beurteilen?
- In welchem Umfang stehen finanzielle Mittel für eine Ersatzbeschaffung bereit?
- Welche jährlichen Betriebs-/Unterhaltungskosten fallen normalerweise an?

Eine explizite Befassung mit kommunalem Vermögen ist insofern selbstverständlich sinnvoll. Gleiches gilt ausdrücklich für die Verschuldungssituation einer Kommune, die in der kommunalen Doppik möglicherweise als unproblematisch wahrgenommen wird, weil ihr vermeintlich Vermögen gegenübersteht und eine Überschuldung nicht gegeben ist. Einer solchen Beziehung zwischen Vermögen und Schulden ist indes wenig Beachtung zu schenken.

Die Verschuldung der Kommunen hat zuletzt, trotz Jahren mit Haushaltsüberschüssen, dramatische Ausmaße erreicht, insbesondere Kassenkredite sind stetig ausgeweitet worden (vgl. *Deutscher Städtetag* 2009, S. 5ff.). Ursächlich dafür ist vorrangig nicht die Art der Rechnungslegung, sondern vielmehr die häufige Missachtung des Konnexitätsprinzips, der Anstieg der Sozialausgaben oder die Abhängigkeit von der Gewerbesteuer. Gleichwohl hat der bislang unvollständige Ausweis von Schulden in der Kameralistik seinen Beitrag zur Verschleierung der Lage geleistet: so konnten beispielsweise Kredite außerhalb des Kernhaushalts aufgenommen oder dorthin ausgelagert werden, der Kernhaushalt machte allenfalls den Ausgleich von Liquiditätsdefiziten sichtbar und eine Rückstellungsbildung, v.a. für zukünftige Pensionen, musste aufgrund der Ausgestaltung als Zahlungsrechnung unterbleiben. Offenkundig ist, dass dieser Informationsmangel nicht selten bewusst ausgenutzt wurde und Lasten in die Zukunft verlagert wurden, um gegenwärtig Steuererhöhungen zu vermeiden. Auch wenn die Diskussion zur Staatsverschuldung allgemein kontrovers geführt wird,⁴⁴ ist festzuhalten, dass z.B. „Pay as you use“-Finanzierungen in Kommunen angesichts des unklaren Zukunftsnutzens von Investitionen problematisch sind.⁴⁵

Wenn aber der Wert des Vermögens überwiegend nicht objektivierbar ist, dann kann eine auf Informationen beruhende Schutzfunktion nicht, wie der bisherige Haushaltsausgleich, an Erträgen und Aufwendungen des Kernhaushalts anknüpfen, sondern bedarf es u.a. einer an die Gesamtverschuldung der nicht gewinnerzielenden Einheiten gekoppelten Schutzfunktion. Strikt formuliert entspräche das einem vollständigen Verzicht auf Schulden, in abgeschwächter Form könnten diese einschließlich alternativer Finanzierungsformen, wie z.B. Public Private Partnerships, aber auch im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit beurteilt und beschränkt werden. Unter Leistungsfähigkeit wäre dabei die „freie Spitze“ von kommunalen Zwangseinnahmen und Zuweisungen sowie gebundenen Mitteln in Analogie zum dynamischen Verschuldungsgrad auf Unternehmensebene zu verstehen.

c. Rechnungsziel Periodenerfolg

Der Periodenerfolg von Kommunen setzt sich aus den Komponenten der leistungswirtschaftlichen Zielerreichung sowie der mit ihr verbundenen Einhaltung monetärer Vorgaben zusammen. Wie in Abschn. 3.2.2 ausgeführt, können die aus der Unternehmensrechnung bekannten Ansatz- und Bewertungsregeln inhaltlich nicht fundiert werden, weil sie gemeinwirtschaftliche Erfolge ausblenden und der durch sie determinierte Periodengewinn nicht allen kommunalen „Anteilseignern“ gleichermaßen zukommt. Eine analoge Anwendung dieser Regeln erzeugt daher Fehlanreize. Problemstellung und Lösung sind aber vergleichbar mit der Erfolgsbeurteilung im Hochschulsektor; *Küpper* (vgl. 2000, 2001, 2002) hat dort eine Perioden-Erfolgsrechnung eingebracht, die aus einer zweckneutralen Kosten- und Leistungsrechnung mit kennzahlenorientierter Auswertung besteht und Einsichten in monetäre und nicht-monetäre Erfolgsbestandteile liefert. Zu deren

analogen Anwendung unter Berücksichtigung der spezifischen Belange in Kommunen sei auf *Kiaman* (vgl. 2010) verwiesen. Ihr Einsatz ist auch bei den erwerbswirtschaftlichen Beteiligungen möglich, weil sie den dortigen betriebswirtschaftlichen Erfolg nicht verdrängt, sondern um den zugleich erbrachten Leistungsbeitrag für die Kommune ergänzt.

5. Zusammenfassung

Die „theoretisch-konzeptionellen“ Überlegungen zum Gesamtabschluss sind durch die weitgehende Anlehnung an das HGB eigentlich als abgeschlossen zu bezeichnen. In der Praxis zeigen sich – soweit eine Befassung mit der Thematik bereits erfolgt – jedoch erhebliche Probleme, die v.a. die Frage nach der sachgerechten Vereinheitlichung betreffen. Da die spezifischen Aufgaben und Ziele von Kommunen bereits auf Ebene des Einzelabschlusses unbeachtlich geworden sind bzw. nur vermeintlich von den handelsrechtlichen Regeln erfasst werden, ist es nicht verwunderlich, dass auch der Gesamtabschluss ein unvollständiges, im Bereich der Vermögenspositionen sogar irreführendes, und damit wenig aussagekräftiges Bild der Kommune zeichnet. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, den Gesamtabschluss in Form von nicht zusammenführbaren Teilabschlüssen aller bedarfsdeckenden und gewinnorientierten Einheiten zu erstellen und

- bei ersteren (1) Bilanzen so auszugestalten, dass sie eine umfassende Vermögensbeurteilung zulassen, (2) den Fokus auf die Darstellung aller Schulden zu legen, (3) Sanktionsmechanismen hieran zu koppeln und (4) damit einen Schutzzweck statt im Einzelabschluss in diesem Teil-Gesamtabschluss zu verorten,
- bei letzteren nach den einschlägigen Regeln zum Konzernabschluss zu verfahren und als Mutterunternehmen eine kommunale Beteiligungsgesellschaft zu installieren, in der alle Anteile gebündelt werden,
- bei beiden In- und Outputgrößen zu integrieren und die Erfolgsmessung auf monetäre und nicht-monetäre Faktoren auszudehnen.

Anmerkungen

- 1 Der Verfasser dankt Prof. Dr. Stefan Wielenberg und Dr. Christian Blecher für wertvolle Hinweise und Kommentare.
- 2 Ähnliche, der Generalnorm des § 264 (2) 1 HGB sinngemäß entsprechende Formulierungen finden sich in allen Gemeindeordnungen, so z.B. in § 100 (1) NGO.
- 3 Die Verwendung der Begriffe Beteiligungen, Ausgliederungen, Berichtseinheiten etc. ist der Vermeidung von Wiederholungen geschuldet und soll synonym alle Dimensionen der Verselbständigung erfassen (vgl. dazu *Bremeier/Brinckmann/Killian* 2006, S. 11ff.).
- 4 Dieser von *Schneider* (vgl. 1997, S. 33) geprägten Formulierung wird man auch für die kommunale Rechnungslegung Gültigkeit bescheinigen.
- 5 Mit *Baetge/Kirsch/Thiele* (vgl. 2009, S. 40) sei darauf verwiesen, dass diese Zwecke identisch mit denen des Einzelabschlusses von Nicht-Kapitalgesellschaften sind.
- 6 Eine solche Fokussierung der Informationsvermittlung ist im Übrigen auch aus der Konzernrechnungslegung nach IFRS oder US-GAAP bekannt (vgl. *Coenenberg/Haller/Schulze* 2009, S. 595).
- 7 Es seien hier exemplarisch die Beiträge von *Otting* (vgl. 1997, S. 1258ff.), *Fuest/Kroker/Schatz* (vgl. 2002, S. 4ff.), *Hösch* (vgl. 2000, S. 393ff.), *Reichard* (vgl. 2001, S. 9ff.) und *Wallerath* (vgl. 2001, S. 13ff.), jeweils m.w.V., genannt.
- 8 Die Beteiligungsberichte von Großstädten belegen dies ebenfalls eindrucksvoll.

- 9 Durch Ausgliederung ergibt sich u. Ust. die Möglichkeit zusätzlicher Kreditaufnahmen. Zudem können Einnahmen bzw. Ausgaben so koordiniert werden, dass sie entweder Finanzausgleichszahlungen oder Zuschüsse begünstigen oder aber z.B. vor Wahlen ein besseres Bild der finanziellen Lage zeichnen. Aus der Praxis ist ein solches Vorgehen z.B. im Zusammenhang mit der Errichtung von „Gebäudemanagement“-Betrieben bekannt; verwandt ist diese Thematik auch mit den sog. Zweckgesellschaften im Unternehmensbereich.
- 10 Zum Begriff der „Einheit der Verwaltung“ ausführlicher *Vogel* (vgl. 2008, S. 3ff. m.w.V.).
- 11 Kommunale Beteiligungsberichte liefern kaum Informationen über Binnenverhältnisse; im Kernhaushalt wird die Betätigung und der „Erfolg“ der Beteiligungen allenfalls durch Zuführungen oder Abführungen sichtbar (vgl. auch *Schefzyk* 2000, S. 137ff.).
- 12 Z.B. bei *Merschbächer* (vgl. 1987, S. 160ff.); *Arbeitskreis IVR* (vgl. 2005, S. 888); *Lüder* (vgl. 2006, S. 643).
- 13 Die Inhalte diskutieren ausführlicher *Budäus* (vgl. 2005, S. 616); *Arbeitskreis IVR* (vgl. 2005, S. 888); *Brixner/Harms/Noe* (vgl. 2003, S. 119ff.). Die Grundfrage aber, wie intergenerative Gerechtigkeit zu definieren ist, wird höchst unterschiedlich beantwortet (vgl. *Niehoff* 2001, S. 29; *Wagenführer* 2003, S. 8ff.; *von Hauff/Tarkan* 2009, S. 19ff.).
- 14 Nach BT-Drs. 10/4268 vom 18.11.1985 ist es Voraussetzung, „daß es sich um ein Unternehmen handelt, das in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft geführt werden könnte und in diesem Fall zur Konzernrechnungslegung verpflichtet wäre [...]“. Dagegen wurde die Unternehmenseigenschaft von Gebietskörperschaften in anderen Fällen bejaht (vgl. BGH-Urteil vom 13.10.1977, Az. II ZR 123/76).
- 15 Die einzelnen Regelungen finden sich unter <https://doppikvergleich.regioit-aachen.de/mainMenu.html>.
- 16 So z.B. *Detemple/Marettek* (vgl. 2000); *Kämpfer* (vgl. 2000); *Kämpfer/Breidert* (vgl. 2004); *Eibelshäuser* (vgl. 2006); *Böcking/Dutzi* (vgl. 2008); *Breidert/Rüdinger* (vgl. 2008). Deutlich wird allerdings auch, dass Praktikabilitätsüberlegungen eine gewichtige Rolle für die Anlehnung an das HGB gespielt haben.
- 17 Diese Position findet sich bei *Lüder* (vgl. 1999); *Arbeitskreis IVR* (vgl. 2005); *Kiama/Wielenberg* (vgl. 2010a).
- 18 So spricht *Wambach* (vgl. 2006, S. I) unter Verweis auf einen bundesweiten (zusätzlichen) Beratungsbedarf in Höhe von mehr als eine Milliarde Euro von einem „Glücksfall“ für die deutschen Wirtschaftsprüfer. Entsprechend fällt auf, dass etliche Prüfungs- und Beratungsgesellschaften bisweilen ausschließlich Vorteile der kommunalen Doppik herausgestellt und für eine Umstellung in diese Richtung geworben haben.
- 19 Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um fortgeführte AHK oder beizulegende Zeitwerte handelt.
- 20 Ähnlich Beispiele finden sich u.a. bei *Thieme* (vgl. 2008, S. 435). Fragwürdig mutet in weiten Teilen z.B. auch die Diskussion um Natur- und Kulturgüter in der öffentlichen Rechnungslegung an (vgl. *Vogel-poth/Meinen* 2008, S. 20ff.).
- 21 Vgl. *Beisse* 1993, S. 83f. Abstrakt formuliert ist Objektivierung (auch) elementare Voraussetzung für die Installation von Schutzmechanismen.
- 22 Die bei *Detemple/Marettek* (vgl. 2000, S. 47) formulierte außerplanmäßige Abschreibung bei voraussichtlich dauernder Einschränkung des Nutzungswerts ist weder Gegenstand aktueller Literatur zur kommunalen Rechnungslegung noch hat sie Eingang in die Praxis der Kommunen gefunden. Die Bestimmung eines (verbliebenen) Nutzungswerts ist zwar detailliert in IPSAS 21.44-21.50 geregelt (vgl. hierzu auch *Kiama/Wielenberg* 2010b); diese sind gegenwärtig jedoch nicht maßgeblich.
- 23 Notwendig ist das Vorliegen „unzureichender Marktergebnisse“ (vgl. *Hösch* 2000, S. 400 m.w.V.).
- 24 Die mit der kommunalen Doppik ebenfalls intendierte Abkehr von der kameralen Input- hin zu einer kombinierten In- und Output-Steuerung wird bislang nur rudimentär (nämlich auf Ebene der Teilhaushalte, nicht aber im Jahresabschluss) deutlich.
- 25 Kritisch zum Vorsichts- und Imparitätsprinzip äußern sich auch *Lüder* (vgl. 1999, S. 45) oder *Srocke* (vgl. 2004, S. 257).
- 26 Es sei allein auf *Srocke* (vgl. 2004, S. 84ff. m.w.V.) verwiesen; eine zur Quotenkonsolidierung vergleichbare Regelung existiert allerdings auf kommunaler Ebene nicht.
- 27 Dies dürfte spätestens dann unübersehbar sein, wenn im Teilkonzern (zu) geringe Ausschüttungen vorgenommen werden, weil die Mutter auf hohe Abführungen an den Kernhaushalt dringt. Hieran werden Minderheitsgesellschafter jedoch kein Interesse haben.
- 28 Ausführlicher hierzu *Baetge/Kirsch/Thiele* (vgl. 2009, S. 19ff.).
- 29 Bei diesen besteht entweder rechtsverbindlich eine Gewährträgerhaftung für Altverbindlichkeiten (Grandfathering) oder ist ein faktisches Eintreten, wie es im Zuge der Bankenkrise offenbart wurde, wahrscheinlich.
- 30 Hinzu kommen Umgliederungen bei Konsolidierung von Verkehrs- oder Krankenhausunternehmen sowie ggf. von Sparkassen.

- 31 Eine ähnliche Einschätzung findet sich bei *Vogeloth/Poullie/Voß* (vgl. 2009, S. 89).
- 32 Gründe hierfür finden sich bereits bei *Otte* (vgl. 1991, S. 522f.), der eine unmodifizierte Übernahme der HGB-Regeln v.a. angesichts unterschiedlicher Informationsbedürfnisse der jeweiligen Abschlussadressaten ablehnt.
- 33 Eine detaillierte Unterscheidung zwischen dem Eigenkapital öffentlicher Betriebe und privatwirtschaftlicher Unternehmen findet sich bei *Oettle* (vgl. 1976b, S. 9ff.).
- 34 Kritisch zum Mangel der Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit äußern sich auch *Vogeloth/Poullie/Voß* (vgl. 2009, S. 89).
- 35 Dies impliziert nicht, dass die Kenntnis des Werts oder der Entwicklung ausgewählter Vermögenspositionen nicht sinnvoll sein kann.
- 36 Nach *Lasar* (vgl. 2007, S. 137) ist der Gesamtabschluss schon angesichts seiner hochaggregierten Form hierfür als nicht sonderlich geeignet anzusehen.
- 37 Dies betrifft vorrangig Fragen von Ansatz und Bewertung.
- 38 Anderer Auffassung zur Beurteilung der künftigen Leistungsfähigkeit ist *Lasar* (vgl. 2007, S. 137).
- 39 Die Zahlen von Göteborg, Helsingborg, Norrköping und Stockholm finden sich bei *Institut für den öffentlichen Sektor* (vgl. 2009, S. 11).
- 40 Auf Bundesebene ist dieses Spannungsfeld gegenwärtig bei der Deutschen Bahn AG evident: wie weit darf ein betriebswirtschaftliches Ergebniskalkül gehen – und in welchem Maß steht im Gegenzug ein gemeinwohlorientiertes Mobilitätsangebot in der Fläche zur Debatte?
- 41 *Linhos* (vgl. 2005, S. 238 f.) selbst verweist auf starke Beharrungstendenzen in Kommunen und sieht daher auch „Kann-Beteiligungen“ vor.
- 42 Die bei einer Vermögenstrennung vorzunehmende Kategorisierung wird – zutreffend – als wenig trennscharf empfunden; das damit verbundene politische Signal wäre möglicherweise aber nicht zu unterschätzen. Auch bei *Detemple/Marett* (vgl. 2000, 280f.) finden sich Überlegungen zu einer (zunächst getrennten) Aufstellung von Teil-Konzernabschlüssen für bestimmte Bereiche. Beide Konzepte sind allerdings nur wenig bzw. nicht weiter verfolgt worden.
- 43 Da konkrete Veräußerungsabsichten selten bestehen, könnte der verbliebene Nutzungswert in Anlehnung an IPSAS 21.44-21.50 bestimmt werden.
- 44 Statt aller sei nur auf *Rehm/Tholen* (vgl. 2008, S. 33ff.) und *Wucherpennig* (vgl. 2007, S. 54ff.) verwiesen.
- 45 Ähnliche Überlegungen dürften auch Eingang in die grundgesetzliche Schuldenbremse beim Bund gefunden haben, die von einer finalen Verschuldensgröße zu einem Kausalzusammenhang von Schulden und Wachstum übergegangen ist (vgl. *Tappe* 2009, S. 881ff.).

Literatur

- Arbeitskreis „Integrierte Verbundrechnung“ (IVR)*, 2005: Eckpunkte für die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen auf Basis der Integrierten Verbundrechnung; in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 16, S. 887-890.
- Baetge, Jörg/Kirsch, Hans-Jürgen/Thiele, Stefan*, 2009: Konzernbilanzen, 8. Auflage, Düsseldorf: IDW.
- Beisse, Heinrich*, 1993: Gläubigerschutz – Grundprinzip des deutschen Bilanzrechts; in: *Beisse, Heinrich/Lutter, Marcus/Närger, Heribald* (Hrsg.), Festschrift für Karl Beusch zum 68. Geburtstag am 31. Oktober 1993, Berlin-New York: de Gruyter.
- Böcking, Hans-Joachim/Dutzi, Andreas*, 2008: Die Rechnungslegung der Freien und Hansestadt Hamburg: Eine Analyse aus betriebswirtschaftlicher Sicht; in: *Der Konzern*, 8, S. 415-425.
- Breidert, Ulrike/Rüdinger, Andreas*, 2008: Zur Eignung der handelsrechtlichen GoB für die Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltung: Erste Erkenntnisse aus dem Reformprojekt in Hessen; in: *Der Konzern*, 1, S. 32-42.
- Bremeier, Wolfgang/Brinckmann, Hans/Killian, Werner*, 2006: Public Governance kommunaler Unternehmen: Vorschläge zur politischen Steuerung ausgegliederter Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung, Düsseldorf: Ed. Hans-Böckler-Stiftung.
- Brixner, Helge C./Harms, Jens/Noe, Heinz W.*, 2003: Verwaltungs-Kontenrahmen, München: Beck.
- Budäus, Dietrich*, 2005: Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens und dafür erforderliche Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoöB); in: *Müller, Stefan/Jöhnk, Thorsten/Bruns*,

- Andreas* (Hrsg.), Beiträge zum Finanz-, Rechnungs- und Bankwesen, Stand und Perspektiven, Wiesbaden: Gabler, S. 609-623.
- Burgard, Ulrich*, 2008: Wem gehören die Sparkassen?; in: Wertpapiermitteilungen, 43, S. 1997-2006.
- Coenberg, Adolf. G./Haller, Axel/Schultze, Wolfgang*, 2009: Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse: Betriebswirtschaftliche, handelsrechtliche, steuerrechtliche und internationale Grundsätze – HGB, IFRS, US-GAAP, 21. Auflage, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Detemple, Peter/Maretek, Christian*, 2000: Konzernabschlüsse für Gebietskörperschaften – Konzeptionelle Grundlagen; in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 3, S. 271-288.
- Deutscher Städtetag*, 2009: Gemeindefinanzbericht 2009; in: Der Städtetag, 5, S. 5-85
- Eibelshäuser, Manfred*, 2006: Bilanzierungsgrundsätze und öffentliche Rechnungslegung; in: Der Konzern, 9, S. 618-624.
- Eichhorn, Peter*, 1997: Ausgliederung als Instrument zur Flexibilisierung kommunaler Aufgabenerfüllung; in: *Fettig, Wolfgang/Späth, Lothar* (Hrsg.), Privatisierung kommunaler Aufgaben, Baden-Baden: Nomos, S. 96-102.
- Ellerich, Marian*, 2007: Die Bilanzierung von Beteiligungen an Sparkassen in der kommunalen Bilanz; in: Die Wirtschaftsprüfung, 5, S. 202-209.
- Freie und Hansestadt Hamburg*, 2008: Geschäftsbericht 2007: Die erste Konzernbilanz eines deutschen Bundeslandes, Hamburg.
- Fuest, Winfried/Kroker, Rolf/Schatz, Klaus-Werner*, 2002: Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen und die Daseinsvorsorge, Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Grüske, Karl-Dieter*, 1995: Staatsverschuldung im Spannungsfeld zwischen politischen Forderungen und ökonomischer Rationalität; in: *Schachtschneider, Karl Albrecht* (Hrsg.), Wirtschaft, Gesellschaft und Staat im Umbruch, Berlin: Duncker & Humblot, S. 276-302.
- Haug, Peter*, 2009: Kommunale Unternehmen als Schattenhaushalte – Wie sieht die tatsächliche Haushaltssituation der deutschen Kommunen aus?; in: Wirtschaft im Wandel, 5, S. 220-228.
- Hösch, Ulrich*, 2000: Öffentlicher Zweck und wirtschaftliche Betätigung von Kommunen; in: Die Öffentliche Verwaltung, 10, S. 393-406.
- IMK*, 2003: Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen, Anlage 2 zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003, 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder in Jena.
- Institut für den öffentlichen Sektor* (Hrsg.), 2009: Kommunaler Gesamtabchluss – die Gestaltung des „Konzerns Kommune“, Berlin.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard*, 2007: Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter: http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Kommunaler_Schuldenreport_NRW.pdf, Stand: 14.12.2009.
- Kämpfer, Georg*, 2000: Die Rechnungslegung privater Konzerne als Bezugsrahmen für öffentliche Verwaltungen; in: *Budäus, Dietrich/Küpper, Willi/Streitferdt, Lothar* (Hrsg.), Neues öffentliches Rechnungswesen: Stand und Perspektiven, Wiesbaden: Gabler, S. 324-345.
- Kämpfer, Georg/Breidert, Ulrike*, 2004: Zweckentsprechende Bilanzierung in den Jahresabschlüssen der hessischen Landesverwaltung; in: Die Wirtschaftsprüfung, Sonderheft, S. 119-129.
- Kiaman, Oliver*, 2010: Zur Abbildung des Periodenerfolgs von Kommunen: Ist das Rechnungsziel Periodengewinn sinnvoll und alternativlos?; Arbeitspapier.
- Kiaman, Oliver/Wielenberg, Stefan*, 2010a: Sind die Regeln der externen Unternehmensrechnung auf die kommunale Rechnungslegung übertragbar?; in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 3, S. 237-261.
- Kiaman, Oliver/Wielenberg, Stefan*, 2010b: Welche Informationen liefert gegenwärtig die Abbildung des abnutzbaren Anlagevermögens im kommunalen Jahresabschluss?; in: Der Gemeindehaushalt, 3, S. 49-55.
- Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik* (Hrsg.), 2006: Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen: Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin: Ed. Sigma.
- Knauff, Matthias*, 2009: Gewährleistungsstaatlichkeit in Krisenzeiten: Der Gewährleistungsstaat in der Krise; in: Die Öffentliche Verwaltung, 14, S. 581-585.
- Küpper, Hans-Ulrich*, 2000: Hochschulrechnung auf der Basis von doppelter Buchhaltung und HGB?; in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 4, S. 348-369.

- Küpper, Hans-Ulrich*, 2001: Rechnungslegung von Hochschulen; in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 6, S. 578-592.
- Küpper, Hans-Ulrich*, 2002: Konzeption einer Perioden-Erfolgsrechnung für Hochschulen; in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 9, S. 929-951.
- Kußmaul, Heinz/Henkes, Jörg*, 2005: Kommunalen Konzernabschluss – ein neues Betätigungsfeld für den Berater; in: Betriebs-Berater, 38, S. 2062-2067.
- Lasar, Andreas*, 2007: Konzern Stadt – Überblick über den konsolidierten Gesamtabschluss; in: *Lange, Joachim* (Hrsg.), Doppelt gebucht hält besser? (II), Was bringt die Doppik für die kommunale Haushaltspolitik?, Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie, S. 125-139.
- Leffson, Ulrich*, 1987: Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, 7. Auflage, Düsseldorf: IDW.
- Linhos, Ramon*, 2005: Die Stadt als Konzern: Ansätze eines Konzernmanagements für Kommunen und ihre Beteiligungen, Dissertation, Potsdam 2005.
- Lüder, Klaus*, 1999: Konzeptionelle Grundlagen des neuen kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), 2. Auflage, Stuttgart: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg.
- Lüder, Klaus*, 2006: Notwendige rechtliche Rahmenbedingungen für ein reformiertes staatliches Rechnungs- und Haushaltswesen; in: Die Öffentliche Verwaltung, 15, S. 641-647.
- Meinen, Jörg*, 2006: Konzernrecht im kommunalen Bereich, Berlin: BWV.
- Merschbächer, Günter*, 1987: Öffentliche Rechnungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und in der Schweiz: Bestandsaufnahme, Analyse und zweckorientierte Beurteilung, München: VVF.
- Niehoff, Karin*, 2001: Replik zu Gerhards: Zur Endlosdiskussion über das Rechnungswesen in öffentlichen Verwaltungen; in: Der Gemeindehaushalt, 2, S. 28-30.
- Nieland, Marius/Meier, Norbert/Semelka, Thomas/Dörschell, Andreas*, 2006: Sparkassen als ansatzpflichtige Vermögensgegenstände in der kommunalen Eröffnungsbilanz?; in: Der Gemeindehaushalt, 1, S. 6-8.
- Oettle, Karl*, 1976a: Grundfragen öffentlicher Betriebe I: Ausgewählte Aufsätze zur Zielsetzung, Führung und Organisation öffentlicher Betriebe, Baden-Baden: Nomos.
- Oettle, Karl*, 1976b: Grundfragen öffentlicher Betriebe II: Ausgewählte Aufsätze zur Finanzierung und Rechnung öffentlicher Betriebe, Baden-Baden: Nomos.
- Otte, Ralph*, 1991: Grundzüge einer Konzernrechnungslegung für Gebietskörperschaften; in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 6, S. 510-524.
- Otting, Olaf*, 1997: Öffentlicher Zweck, Finanzhoheit und fairer Wettbewerb – Spielräume kommunaler Erwerbswirtschaft; in: Deutsches Verwaltungsblatt, 21, S. 1258-1264.
- Pellens, Bernhard/Gassen, Joachim/Richard, Marc*, 2003: Ausschüttungspolitik börsennotierter Unternehmen in Deutschland; in: Die Betriebswirtschaft, 3, S. 309-332.
- Rehm, Hannes/Tholen, Michael*, 2008: Kommunalverschuldung – Befund, Probleme, Perspektiven, Berlin: BWV.
- Reichard, Christoph* (Hrsg.), 2001: Kommunen am Markt: Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen, Berlin: Duncker & Humblot.
- Reichard, Christoph*, 2004: Das Konzept des Gewährleistungsstaates; in: *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft* (Hrsg.), Neue Institutionenökonomik, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat, Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 5./6. März 2003 in Berlin, Berlin: GöW.
- Richter, Peter/Killian, Werner/Trapp, Jan Hendrik*, 2006: Verselbständigung kommunaler Aufgabenerbringung und die Folgen; in: *Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik* (Hrsg.), Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenerbringung, Berlin: Ed Sigma, S. 111-130.
- Ruter, Rudolf X./Eltrop, Sophia*, 2001: Portfoliomanagement für den Konzern Stadt; in: *Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias* (Hrsg.), Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 174-185.
- Schefzyk, Olaf*, 2000: Der kommunale Beteiligungsbericht: Ein Instrument zur verbesserten Berichterstattung über die Unternehmenstätigkeit der Kommune, Stuttgart: Kohlhammer.
- Schneider, Dieter*, 1997: Betriebswirtschaftslehre, Band 2: Rechnungswesen, 2. Aufl., München: Oldenbourg.

- Schuppert, Gunnar Folke*, 2005: Der Gewährleistungsstaat – modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit; in: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), *Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand*, Baden-Baden: Nomos, S. 11-52.
- Srocke, Isabell*, 2004: Konzernrechnungslegung in Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung von HGB, IAS/IFRS und IPSAS, Düsseldorf: IDW.
- Tappe, Henning*, 2009: Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz: Defizite (in) der Förderalismusreform II; in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 21, S. 881-890.
- Thieme, Werner*, 2008: Kaufmännische Buchführung in der öffentlichen Verwaltung?; in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 11, S. 433-441.
- Trapp, Jan Hendrik*, 2006: Ausgliederung und Privatisierung in den dreißig größten deutschen Städten; in: *Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik* (Hrsg.), *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung*, Berlin: Ed. Sigma, S. 85-109.
- Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian*, 2003: Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Berlin: Difu.
- Vogel, Roland*, 2004: Der steinige Weg zu einem konsolidierten Gesamtabschluss für den „Konzern Stadt“; in: *Der Gemeindehaushalt*, 7, S. 151-155.
- Vogel, Stefan*, 2008: Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten: Grundprobleme der Verwaltungsorganisation – Rechtliche Rahmenbedingungen, Konzepte, Strukturen und Formen für die Organisation von Aufgabenträgern der öffentlichen Verwaltung, Zürich/Basel/Genf: Schulthess.
- Vogelpoth, Norbert/Meinen, Jörg*, 2004: Natur- und Kulturgüter in der öffentlichen Rechnungslegung – Konsultationspapier des IPSAS Board; in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 20, S. 974-977.
- Vogelpoth, Norbert/Poullie, Michael/Voß, Katharina*, 2004: Probleme im Zusammenwirken von HGB, BilMoG und kommunaler Rechnungslegung; in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 2, S. 83-89.
- von Hauff, Michael/Tarkan, Bülent*, 2009: Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationale Gerechtigkeit, Baden-Baden: Nomos.
- Wagenführer, Andreas*, 2003: Veränderungen des Haushaltsausgleich durch eine Reform des Gemeindefinanzrechts?; in: *Der Gemeindehaushalt*, 1, S. 7-12.
- Wallerath, Maximilian* (Hrsg.), 2001: Kommunen im Wettbewerb: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, Baden-Baden: Nomos.
- Wambach, Martin*, 2006: Ende der Kameralistik: spannendster Zukunftsmarkt der Wirtschaftsprüferbranche; in: *Betriebs-Berater*, 15, S. I.
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner*, 1999: Von der Gemeinde zum Konzern Stadt: Auswirkungen von Ausgliederung und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene, Dortmund: ILS.
- Wucherpfennig, Lutz*, 2007: Staatsverschuldung in Deutschland: Ökonomische und verfassungsrechtliche Problematik, Baden-Baden: Nomos.

Anschrift des Autors:

Dipl.-Ök. Oliver Kiaman, Institut für Rechnungslegung und Wirtschaftsprüfung, Leibniz Universität Hannover, Königsworther Platz 1, 30167 Hannover
E-Mail: kiaman@rewp.uni-hannover.de

*Herbert Obinger/Stefan Traub/Andreas Etling/
Karsten Mause/Carina Schmitt/Katharina Schreeb/
Philipp Schuster*

Der Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten. Eine Zwischenbilanz

Zusammenfassung

Dieser Aufsatz zieht eine Zwischenbilanz des Rückzugs des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten in der OECD Welt seit 1980. Wir präsentieren einen kritischen Überblick über empirische Studien zu den Bestimmungsfaktoren der nationalen Unterschiede in den Bereichen Privatisierung, Subventionszahlungen und Regulierung. Wir zeigen, dass erhebliche Forschungslücken bestehen und skizzieren abschließend Wege für die künftige Forschung, um zu einem umfassenderen Bild der Entwicklung des unternehmerisch tätigen Staates zu gelangen.

Schlagworte: Privatisierung, Regulierung, Subventionen, OECD

Abstract

The Retreat of the State from Entrepreneurial Activities. An Upshot

This paper takes stock of the retreat of the state from entrepreneurial activities in the OECD world since 1980. We present and critically examine empirical findings of comparative inquiries on the factors influencing cross-national differences in terms of privatization, subsidization and regulation. We demonstrate that there are many open issues and sketch promising avenues for future research in order to obtain a more comprehensive picture of the development of the entrepreneurial state in advanced democracies.

Key words: Privatization, Regulation, Subsidies, OECD

1. Einleitung

Der Wandel von Staatlichkeit in entwickelten Demokratien ist seit längerem Gegenstand sowohl empirischer Forschung als auch kontroverser Debatten (*Schuppert 2008; Genschel/Leibfried 2008*). Ein Bereich staatlicher Aktivität, in dem einhellig ein Staatswandel konstatiert wird, ist die unternehmerische Tätigkeit des Staates. Während sich in der Nachkriegszeit in fast allen westlichen Demokratien große Teile der netzbasierten Daseinsvorsorge (*Forsthoff 1938*) und nicht selten auch strategisch wichtige Industriebetriebe sowie Banken im Eigentum der öffentlichen Hand befanden, setzte ab den 1980er Jahren eine Privatisierungswelle ein, die zu einem massiven Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten geführt hat. Erst die globale Finanzkrise im Jahr 2008 markierte eine Trendwende. Die seitdem aufgespannten Rettungsschirme für den Finanzsektor sowie die vereinzelte Teilverstaatlichung von Industriebetrieben und Finanzinstituten sind Beleg für eine zumindest vorübergehende Wiederkehr des unternehmerisch tätigen Staates.

Diese Zäsur bildet den Anlass für eine Rückschau auf die Entstaatlichungspolitik in 21 OECD-Demokratien seit 1980. Welche Prozesse und Akteure haben den Staatswandel angestoßen und wie können die nationalen Unterschiede in der Entstaatlichungspolitik erklärt werden? Diese Fragen sollen mit einer umfassenden Bestandsaufnahme des Forschungsstandes beantwortet werden. Wir zeigen in der Folge, dass alle zentralen Bereiche der unternehmerisch relevanten Aktivitäten des Staates (Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, Finanzierung und Regulierung) von einer grundlegenden Transformation betroffen waren, über deren Verlaufsmuster in der Literatur weitgehend Konsens herrscht. Weitaus weniger Übereinstimmung besteht über die Antriebskräfte, die diesen Wandel angestoßen haben, sowie über die Faktoren, welche die länderspezifischen Unterschiede erklären. Zudem bestehen erstaunliche Forschungslücken.

Wir betrachten unternehmerische Tätigkeiten im sekundären und tertiären Sektor, wobei wir uns auf marktförmig handelbare Güter und Dienstleistungen beschränken. Ausgeblendet von der Analyse bleiben neben dem Agrarsektor damit auch nicht handelbare Güter wie Kultur und Umweltschutz, der Sozial- und Steuerstaat, klassische hoheitliche Bereiche (z.B. Verteidigung, innere Sicherheit) sowie meritorische Güter wie Gesundheit und Bildung, die großteils immer noch überwiegend von der öffentlichen Hand bereitgestellt werden.

2. Erklärungsansätze

Tabelle 1: Theorieansätze zur Erklärung des Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten

Theorieansatz	Kernaussage	Beispiele	Zumeist unterstellte Hypothese bezüglich Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten
Akteurszentrierte Theorien	Akteurspräferenzen und Machtressourcen von Akteuren prägen Politikergebnisse	Parteien, Interessenverbände	Linksparteien und Gewerkschaften bremsen Wandel
		Lobbygruppen	Rent-Seeking erschwert Deregulierung und Subventionsabbau
Institutionelle Theorien	Institutionen beeinflussen den Handlungsspielraum für Akteure, Akteurskonstellation sowie Akteurspräferenzen	Vetopunkte/-spieler	Status-Quo-Bias von Vetospielern
		System der Interessenvermittlung	Korporatismus bremst Wandel wegen informeller Vetoposition der Gewerkschaften
Funktionalistische Theorien	Problemdruck, Wirtschaftsstruktur und technologischer Wandel als Impulsgeber für Politikwandel	Rechtsfamilien	Unterschiedliche Rechtstraditionen konstituieren unterschiedliche hohe Hürden für Wandel
		Staatsverschuldung, geringes Wirtschaftswachstum	Ungünstige ökonomische Performanz und technologische Veränderungen begünstigen Wandel
Politikerblasttheorie	Politikerbe konturiert Politikwandel	Positive Feedbackeffekte erzeugen Pfadabhängigkeit, negative Feedbackeffekte können Policywandel anstoßen	kontingent je nachdem, ob negative oder positive Feedbackeffekte vorherrschen
Theorien zu internationalen Einflüssen	Ereignisse, Prozesse und Akteure jenseits des Nationalstaates beeinflussen nationale Policies	Wirtschaftliche Globalisierung, Europäische Integration, exogene Schocks	Unklar: a) Systemwettbewerb und Europäisierung befördern Rückzug des Staates b) Hohe Weltmarktintegration erzeugt innenpolitische Nachfrage nach Kompensation bzw. Protektionismus

In der sozialwissenschaftlichen Literatur gibt es mindestens fünf Theoriestränge, aus denen empirisch überprüfbare Hypothesen zu den Bestimmungsfaktoren des Wandels staatlicher unternehmerischer Tätigkeiten gewonnen werden können. Aus Platzgründen sollen nur elementare Aspekte dieser Theorieansätze in stilisierter Form dargestellt werden (Tabelle 1).

Die Auflistung in Tabelle 1 ist alles andere als vollständig. Diese Theoriesätze stehen zudem nicht notwendigerweise in Konkurrenz zueinander, sondern sind eher komplementär zu verstehen. So ist davon auszugehen, dass Globalisierung oder Ungleichgewichte in der wirtschaftlichen Performanz Probleme erzeugen, die von politischen Akteuren in Abhängigkeit ihrer Präferenzen gelöst und in spezifischen institutionellen Kontexten umgesetzt werden müssen.

3. Empirische Befunde

Staatwandel in der Bereitstellung: Privatisierung

Traditionellerweise wird in der Literatur mit der formellen, materiellen und funktionalen Privatisierung zwischen drei Formen von Privatisierung differenziert (Mayer 2006).

Formelle Privatisierung

In der Nachkriegszeit war es insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge üblich, Güter und Dienstleistungen durch öffentliche Unternehmen bereitzustellen, die unmittelbar in die Verwaltung eingegliedert waren (Lane 2000, S. 5). Im Zuge umfassender Reformen des öffentlichen Sektors wurden diese Unternehmen jedoch in vielen Ländern aus der Verwaltung ausgegliedert und in privatrechtliche Unternehmen umgewandelt (OECD 2005b, S. 107). Diese Umwandlung in eine privatrechtliche Organisationsform wird als formelle Privatisierung bezeichnet (Lane 1997, 2000; Kämmerer 2001; Schuppert 1997). Das wesentliche Motiv für die Organisationsprivatisierung bestand typischerweise darin, die Effizienz öffentlicher Unternehmen und die Qualität ihrer Dienstleistungen zu erhöhen (OECD 2005a, 2005b; Lane 1997, 2000; Thynne 1994).

In der Forschungsliteratur setzte sich bislang die Rechtswissenschaft am intensivsten mit formeller Privatisierung auseinander. Dabei stehen der allgemeine rechtliche Rahmen für den Rechtsformwandel sowie die mit unterschiedlichen Organisationsformen einhergehenden rechtlichen Besonderheiten im Mittelpunkt. Allerdings wird formelle Privatisierung nicht länderübergreifend untersucht, sondern die Forschung beschränkte sich vorrangig auf jene Länder, die zwischen privatem Recht und öffentlichem Recht als Sonderrecht des Staates unterscheiden (Blanke/Trümmer 2008; Waffler 2002; Kämmerer 2001; Storr 2001; Gramm 2000; Püttner 1985).

Die ökonomische Literatur konzentriert sich hingegen auf den Vergleich der Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen. Argumentiert wird, dass durch die Organisationsumwandlung die Zielfunktion des Unternehmens von der Wohlfahrts- zur Profitmaximierung verschoben wird und dadurch über eine veränderte Anreizstruktur Effizienzgewinne generiert werden (Bös 1986, 1987, 1991; Blankart 1987; Mühlkamp 2001, 2006). Damit steht weniger die Erklärung, sondern vielmehr der Privatisierungseffekt im Mittelpunkt des Forschungsinteresses.

Die Politikwissenschaft beleuchtet formelle Privatisierung v.a. aus dem Blickwinkel des New Public Managements. Der Fokus liegt hier auf der Änderung des Governance-Modus durch die Einführung marktgesteuerter öffentlicher Dienstleistungsproduktion. Sind politische und administrative Akteure vor der formellen Privatisierung meist direkt an Unternehmensentscheidungen beteiligt, üben sie nach der Umwandlung in eine GmbH oder Aktiengesellschaft nur noch indirekt über ihre Rolle als stellvertretende Gesellschafter oder Anteilseigner Kontrolle auf das Unternehmen aus (*Lane* 1997, 2000; *PI-QUE* 2009; *Pollitt/Bouckaert* 2004; *Pollitt* u.a. 2007; *König* 1997; *Lynn* 2005). Formelle Privatisierung wird jedoch meist nicht näher gesondert betrachtet, sondern nur als ein Instrument unter vielen genannt.

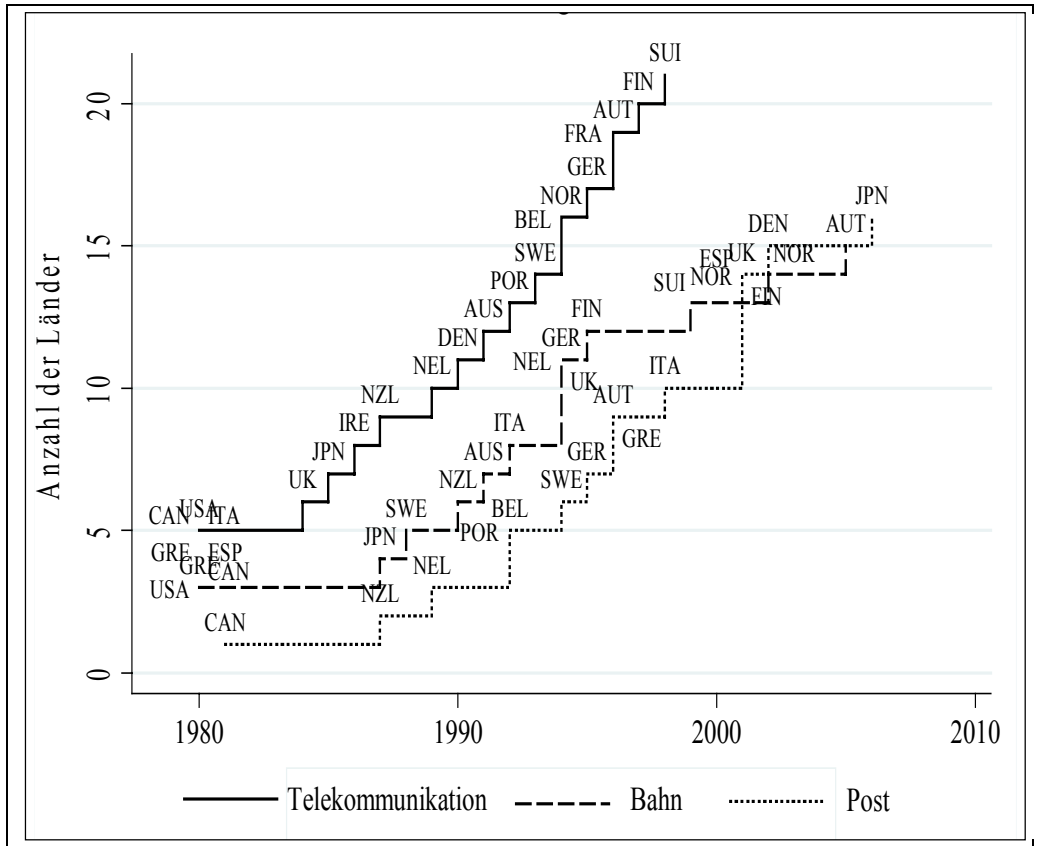
Insgesamt zeichnet sich die Literatur dadurch aus, dass in den einzelnen Disziplinen und unter Verwendung verschiedener Labels lediglich Teilaspekte formeller Privatisierung untersucht werden. Eine systematische disziplinenübergreifende Untersuchung formeller Privatisierung fehlt vollständig. Darüber hinaus wird die empirische Forschung insbesondere in der rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur durch Fallstudien dominiert. Vergleichsstudien zur formellen Privatisierung, die auf größeren Fallzahlen basieren, sind hingegen Mangelware. Makro-quantitative Untersuchungen fehlen gänzlich.

Auf Basis der Fallstudien können jedoch ungeachtet nationalstaatlicher Besonderheiten zwei Typen formeller Privatisierung identifiziert werden: Zum einen die Umwandlung einer unselbständigen Verwaltungseinheit in ein spezialrechtliches oder öffentlich-rechtliches Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Zum anderen die Transformation eines spezialrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen in ein privatrechtliches Unternehmen (z.B. Aktiengesellschaft). Im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Unternehmen, die in erster Linie am Gemeinwohl orientiert sind, sind Unternehmen des Privatrechts nur noch dem Unternehmenswohl verpflichtet. Sie unterliegen zudem einer harten Budgetrestriktion (*OECD* 1998).

Gerade mit Blick auf die formelle Privatisierung sind große länder- und sektorenspezifische Unterschiede zu beobachten. Grafik 1 veranschaulicht dies für 21 OECD-Länder am Beispiel von drei klassischen Daseinsvorsorgebereichen (Telekommunikation, Post und Bahn). Die horizontale Achse bildet den Zeitverlauf ab, während die vertikale Achse die kumulierte Anzahl der Länder darstellt, die den formellen Privatisierungsprozess durch die Umwandlung in ein privatrechtliches Unternehmen abgeschlossen haben bzw. wo die Unternehmen immer schon privatrechtlich organisiert waren.

Es ist deutlich zu erkennen, dass sich in den 1990er Jahren privatrechtliche Unternehmensformen durchgesetzt haben. Wurden im Telekommunikationssektor 1980 lediglich in fünf Ländern Telekommunikationsdienstleistungen durch privatrechtliche Unternehmen bereitgestellt, ist dieser Sektor heute in allen 21 OECD-Ländern formell privatisiert. Auch im Bahn- und Postsektor ist dieser Trend, wenn auch in schwächerem Ausmaß, klar feststellbar. Die so genannte „In-House-Production“ durch eine Verwaltungseinheit oder durch ein öffentlich-rechtliches Unternehmen bildet auch hier ein Auslaufmodell, das nur noch in sechs (Bahn) bzw. fünf (Post) der 21 Länder vorzufinden ist. Ungeachtet der zunehmenden Verbreitung formeller Privatisierung sind jedoch sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen Sektoren erhebliche Unterschiede zu erkennen, die bislang aber nicht systematisch untersucht wurden.

Grafik 1: Formelle Privatisierung in 21 OECD-Ländern seit 1980

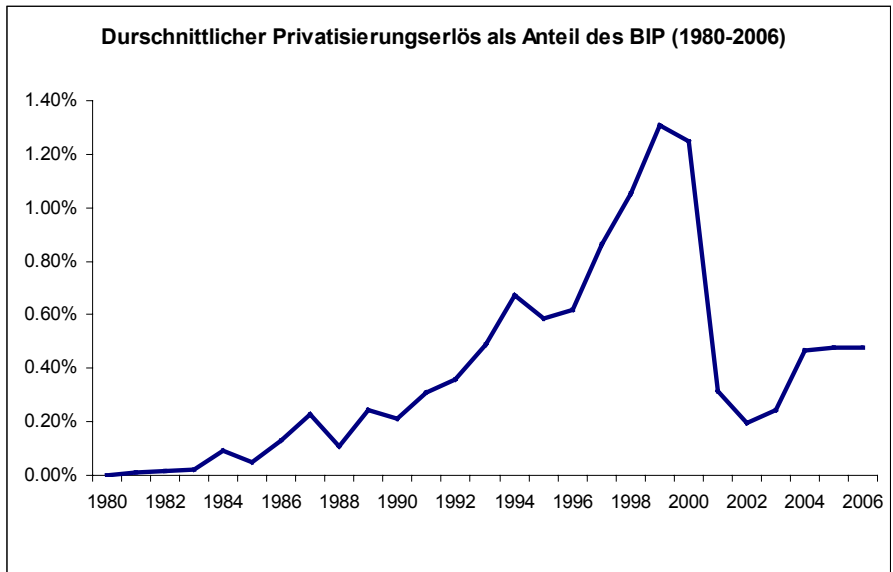


Quelle: eigene Zusammenstellung auf Basis von Informationen, die von den zuständigen nationalen Ministerien zur Verfügung gestellt wurden.

Materielle Privatisierung

Die formelle Privatisierung bildet typischerweise eine Voraussetzung für eine materielle Privatisierung, also den Verkauf von Anteilen öffentlicher Unternehmen an private Akteure. Insofern ist es wenig überraschend, dass auch die materielle Privatisierung in den 1990er Jahren sprunghaft angestiegen und in den späten 1990er Jahren einen Höhepunkt erreicht hat (Grafik 2).

Grafik 2: Privatisierungserlöse in 14 EU-Ländern (Durchschnitt) in Prozent des BSP (1980-2006)



Hinter diesem Durchschnittswert verbergen sich allerdings zum Teil massive länderspezifische Unterschiede in der Privatisierungsintensität, deren Erklärung im Zentrum zahlreicher empirischer Studien steht (Tabelle 2).

Tabelle 2: Determinanten materieller Privatisierung

Autoren	Privatisierungsindikator	Sample	Zeitraum	Design	Determinanten (signifikant)
Boix (1997)	Privatisierungserlöse zum BIP	OECD Länder (Bevölkerung > 1 Mio. Einwohner)	1979-1992	Querschnitt	Linksregierungen (-) Regierungskoalitionen (-) Wirtschaftswachstum (-) Mehrheitsregierungen (+)
Bortolotti et al. (2001)	Privatisierungsverkäufe zur Anzahl heimisch gelisteter Firmen	49 Länder	1977-1996	Panel	Wirtschaftswachstum (-) Defizit (+) Rechtsregierungen (+)
	Privatisierungserlöse im Verhältnis zur Bevölkerung	49 Länder	1977-1996	Panel	Wirtschaftswachstum (-) Glaubwürdigkeit (+) Aktienmarktliquidität (+)
	Landesdurchschnitt des kumulativ privatisierten Bestandes	49 Länder	1977-1996	Panel	Wirtschaftswachstum (-) Defizit (-) Aktienmarktliquidität (+) Kreditmarktrestriktionen (-) Rechtsprechung (+) Deutsche Rechtsfamilie (-)
	Wertpapieremissionen zu gesamten Verkäufen	49 Länder	1977-1996	Panel	Wirtschaftswachstum (-) Defizit (+) Rechtsregierungen (+) Französische Rechtsfamilie (-)

Autoren	Privatisierungs-indikator	Sample	Zeit-raum	Design	Determinanten (signifikant)
Bortolotti et al. (2003)	Privatisierungsdummy	34 Länder	1977-1999	Panel	Pro Kopf BIP (+) Rechtsregierungen (+) Demokratische Institutionen (+) Vorjahres Defizit (+) Vorjahres Aktienmarktkapitalisierung (+) Vorjahres Aktienmarkt "Turnover Ratio" (+) Deutsche Rechtsfamilie (-)
	Privatisierungserlöse zum BIP	34 Länder	1977-1999	Panel	Aktienmarkt "Turnover Ratio" (+) Wertpapieremissionen zu gesamten Transaktionen (-)
Brune et al. (2003)	Privatisierungserlöse als Teil des BIP von 1985	96 Länder	1985-1999	Querschnitt	Anfangsbestand des öffentlichen Sektors (+) Defizit (+) IWF Obligations (+) Ostasien und Pazifik (+)
	Privatisierungstransaktionen	96 Länder	1985-1999	Querschnitt	BIP pro Kopf (+) Anfangsbestand des öffentlichen Sektor (+) Aktienmärkte (+) IMF Obligations (+) Osteuropa und Zentralasien (+) Mittlerer Osten und Nordafrika (-)
	Jährliche Privatisierungserlöse	95 Länder	1985-1999	Panel	Anfangsbestand des öffentlichen Sektor (+) Aktienmärkte (+)
	Gewichteter Durchschnitt des verkauften Kapitals	34 Länder	1977-1999	Panel	Aktienmarktkapitalisierung (+) Französische Rechtsfamilie(-) Deutsche Rechtsfamilie (-) Wertpapieremissionen zu gesamten Transaktionen (-) Bevorstehende Wahlen (-)
Fink/Schneider (2005)	Infrastrukturquotient	18-26 OECD Länder	1970-2000	(zusammengefasster) Querschnitt	Rechtsregierungen in 1980 (+) Korporatismus (-) für Telekommunikation Finanzmarktoffenheit (+)
Belke et al. (2006)	Privatisierungserlöse zum BIP	14 EU Länder	1989-2000	Panel	Vorjahres Wirtschaftswachstum (-) Vorjahres Arbeitslosenquote (+) Vorjahres Defizit (+) Ökonomische Freiheit (-) Rechtsregierungen (+) Grad an Föderalismus (-) Vorjahres Anteil von Exporten und Importen am GDP (+) Anfangsbestand des öffentlichen Sektors (+)
Schneider/Häge (2008), Häge/Schneider (2005)	Infrastrukturquotient	20 OECD Länder	1983-2000	Querschnitt	Linksregierungen (-): nicht robust EU Mitgliedschaft (+)
Zohlnhöfer et al. (2008)	Privatisierungserlöse zum BIP	EU 14; 21 OECD Länder	1990-2000	Querschnitt; Panel (EU)	Linksregierungen (-) für OECD, ohne Australien Defizit (+) Wirtschaftswachstum (-): für OECD Streik (-) Anfangsbestand des öffentlichen Sektor (+) Institutionelle Fragmentierung (-)

Quelle: eigene Zusammenstellung

Eine der ersten international vergleichenden Studien betont die Rolle politischer Faktoren (Boix 1997). Für ein OECD Sample und den Zeitraum zwischen 1979 und 1992 wird gezeigt, dass Linksparteien die Wahrscheinlichkeit einer Privatisierung reduzieren. Institutionelle Variablen sind insofern relevant, als Einparteienregierungen höhere Privatisierungserlöse als Koalitions- und Minderheitsregierungen erzielen. Weiterhin konstatiert Boix einen negativen Zusammenhang zwischen der ökonomischen Performanz und dem Privatisierungsvolumen. Bortolotti u.a. (2001, 2003) untersuchen materielle Privatisierung für zwei große internationale Stichproben und verschiedene abhängige Variablen. Auch sie finden einen negativen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und materieller Privatisierung und zeigen, dass rechtsgerichtete Regierungen eher zu Privatisierungen neigen. Außerdem finden sie Evidenz, dass die Anzahl der durchgeführten Transaktionen unabhängig von der Größe der Volkswirtschaft und des öffentlichen Sektors am Beginn der Untersuchungsperiode ist. Liquide Aktienmärkte und die Glaubwürdigkeit der Regierung spielen für die Privatisierungserlöse eine große Rolle. Die Höhe des öffentlichen Haushaltsdefizits beeinflusst Größe und Typ des Verkaufs, da fiskalischer Problemdruck die Wahrscheinlichkeit eines Direktverkaufes („Private Sale“) gegenüber einem indirekten Verkauf („Public Sale“) erhöht. Schließlich finden die Autoren, dass die Rechtstradition eines Landes den Privatisierungsprozess und damit die erzielten Erlöse beeinflusst.

Die Relevanz des IWF für materielle Privatisierung wird von Brune u.a. (2003) für ein großes Ländersample untersucht. In verschiedenen Modellspezifikationen und Samples wird gezeigt, dass ein konditionaler Druck seitens des IWF Privatisierungen begünstigt. Darüber hinaus finden die Autoren einen positiven signifikanten Einfluss von Aktienmärkten, des öffentlichen Haushaltsdefizits und der Ausgangsgröße des öffentlichen Sektors auf Privatisierungen.

Zohlnhöfer u.a. (2008) analysieren die Determinanten materieller Privatisierung für EU-Mitgliedsstaaten und OECD-Länder. Für die EU-Staaten werden keine Parteeffekte festgestellt. Dieses Ergebnis deckt sich mit einer früheren Studie von Zohlnhöfer/Obinger (2005), in der gezeigt wird, dass der Parteeinfluss über die Zeit abnimmt. Belke u.a. (2006) konstatieren hingegen signifikante Parteeindifferenzen. Von den von Zohlnhöfer u.a. (2008) getesteten ökonomischen Variablen erreicht nur das Haushaltsdefizit empirische Signifikanz. Die Ausgangsgröße des öffentlichen Unternehmenssektors, institutioneller Pluralismus und die Streikintensität sind weitere signifikante Determinanten von Privatisierung.

Besonders intensiv wurden die Bereiche der Daseinsvorsorge untersucht (Fink/Schneider 2004; Häge/Schneider 2004; Schneider u.a. 2005; Schneider/Häge 2008). Schneider u.a. (2005) finden für diese Sektoren empirische Evidenz, dass Parteeindifferenzen über die Zeit verschwinden. Obwohl sie einen Vetospielereffekt im Elektrizitätssektor nachweisen können, reichen institutionelle Faktoren insgesamt nicht aus, um Privatisierung sektorübergreifend zu erklären. Internationale Kapitalströme erklären demgegenüber einen erheblichen Teil der Privatisierungsaktivitäten.

Trotz der berichteten Divergenzen liefern die Studien ausreichend Evidenz dafür, dass politische, ökonomische und institutionelle Faktoren die Unterschiede in der Privatisierungsintensität erklären. Die inkonsistenten Befunde sind vermutlich Unterschieden im Forschungsdesign (Länderauswahl und Untersuchungszeitraum), der Operationalisierung und dem verwendeten Verfahren der Datenanalyse geschuldet. Materielle Privatisierung wird zumeist über die erzielten Privatisierungserlöse gemessen (vgl. Boix 1997; Bortolotti u.a. 2003; Zohlnhöfer u.a. 2008; Belke u.a. 2006). Dieser Indikator besitzt aber insofern Schwächen, als die Privatisierungserlöse von verschiedenen Faktoren beeinflusst werden.

So haben einige Studien gezeigt, dass der Aktienpreis durch politische Faktoren strategisch beeinflusst wird und sich oft unter dem Marktwert befindet (*Perotti/Guney 1993; Perotti 1995; Lopes Di Silanes 1997; Jones u.a., 1999; Biais/Perotti 2002*). Weiterhin werden Aktienpreise vornehmlich aus den Erwartungen über zukünftige Gewinne gebildet, die neben der Marktlage und der erwarteten zukünftigen Unternehmensperformanz auch von der Fähigkeit der Regierung abhängen, eine glaubwürdige Privatisierungspolitik durchzusetzen (*Perotti 1995; Jones u.a. 1999*).

Die Messung der Privatisierungsintensität anhand der Transaktionen pro Jahr (*Brune u.a. 2003*) blendet hingegen den ökonomischen Gegenwert der Transaktion aus. *Bortolotti u.a. (2001)* untersuchen die Anzahl privater und öffentlicher Verkäufe in Relation zu den gelisteten heimischen Unternehmen. Doch auch hier liegt der Fokus auf der reinen Anzahl an Transaktionen anstatt auf dem Privatisierungsvolumen. Im Gegensatz dazu gewichten *Bortolotti u.a. (2003)* jede Transaktion mit ihrem Anteil am gesamten Privatisierungserlös bevor die einzelnen Transaktionen pro Jahr und Land aufsummiert werden. Schließlich wird materielle Privatisierung auch über Veränderungen des Staatsanteils an öffentlichen Unternehmen gemessen (*Fink/Schneider 2004; Häge/Schneider 2004; Schneider u.a. 2005*). Dieser Indikator bildet lediglich den Eigentümerwechsel ab, vernachlässigt dabei aber das Privatisierungsvolumen.

Neben Validitätsproblemen bei der Operationalisierung der abhängigen Variablen unterscheiden sich die Studien auch darin, inwieweit kritische statistische Probleme in den Schätzmethoden Berücksichtigung finden. Virulent sind hier etwa Endogenitätsprobleme, Trends in den Privatisierungsdaten und Heteroskedastizität. Ihre Vernachlässigung führt zu erheblichen Verzerrungen der Schätzergebnisse.

Funktionale Privatisierung

Neben der formellen und materiellen Privatisierung kann noch eine dritte Form der Privatisierung beobachtet werden: die funktionale Privatisierung. Im Rahmen einer funktionalen Privatisierung wird eine öffentliche Leistung (z.B. Müllentsorgung, Autobahnen) zwar weiterhin öffentlich *bereitgestellt*, aber durch eine private Unternehmung *produziert* und/oder *finanziert* (vgl. z.B. *Burgi 1999; Kämmerer 2001: 23, 38-40; Mayer 2006, S. 19-21*). Dabei trägt der Staat weiterhin die „Letztverantwortung“ (*Schuppert 1997*) für die adäquate Bereitstellung der jeweiligen Leistung durch die Privaten, die nicht selten aus öffentlichen Mitteln (z.B. durch Subventionszahlungen oder Steuervergünstigungen) unterstützt werden.

In der englischsprachigen Privatisierungsdiskussion wird das Phänomen der funktionalen Privatisierung zumeist als „Outsourcing“ oder „Contracting-Out“ von zuvor ausschließlich „In-House“ produzierten öffentlichen Leistungen bezeichnet (*Ferris/Graddy 1986; Lopez de Silanes u.a. 1997; Domberger/Jensen 1997; Guttman 2002*). Neben einer ausschließlich privaten Produktion öffentlicher Leistungen ist auch eine öffentlich-private Produktion möglich, wie sie etwa im Rahmen von Public-Private Partnerships (PPPs) und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen erfolgt (*European Commission 2004; Grimsey/Lewis 2007; OECD 2008b*).

Trotz Unterschieden im Detail werden die Begriffe funktionale Privatisierung, Outsourcing, Contracting-Out und Public-Private Partnership hier synonym verwendet.

Empirische Studien zur funktionalen Privatisierung sehen sich mit einem massiven Datenproblem konfrontiert. Zwar gibt es zahlreiche Länderfallstudien, die Arrangements funktionaler Privatisierung (z.B. Contracting-Out, PPP) beschreiben und unter Verweis auf plausible Faktoren (z.B. fiskalischer Druck; Parteienpräferenzen) erklären (siehe z.B.

DIFU 2005; *Hodge/Greve* 2005; *Yescombe* 2007; *Grimsey/Lewis* 2007; *Sack* 2009). International vergleichende Analysen zu den Bestimmungsgründen funktionaler Privatisierung in der OECD-Welt fehlen jedoch gänzlich. Auf Basis einer Metastudie der *OECD* (2008b: Kap. 2) kann lediglich festgestellt werden, dass der Verbreitungsgrad funktionaler Privatisierung in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich angestiegen ist. Am besten dokumentiert ist die Entwicklung derzeit für Großbritannien.

Die insgesamt problematische Datenlage dürfte zwei Ursachen besitzen. Zum einen fehlt angesichts der beschriebenen Vielfalt an Konzepten eine einheitliche Definition, die eine konsistente Messung und einen internationalen Vergleich funktionaler Privatisierung ermöglichen würde (*OECD* 2008b, S. 33). Zum anderen sind funktionale Privatisierungen vorrangig auf der subnationalen Ebene angesiedelt, wodurch enorme Ressourcen für die Erstellung einer internationalen Datenbank aufzuwenden sind.

Insofern verwundert es kaum, dass vergleichende empirische Analysen lediglich für die sub-nationale Ebene einzelner Länder, allen voran die USA, vorliegen. Die amerikanischen Studien haben auf der Basis von Umfragedaten die Determinanten funktionaler Privatisierung in Städten, Landkreisen und Bundesstaaten untersucht (*Ferris/Graddy* 1986; *Lopez de Silanes u.a.* 1997; *Kodrzycki* 1998; *Boyne* 1998; *Brudney u.a.* 2005). Diese Untersuchungen sind in Tabelle 3 dargestellt. Stellvertretend sollen kurz zwei Pionierstudien vorgestellt werden.

Am Beispiel von Krankenhäusern, Bibliotheken, der Feuerwehr und anderen Dienstleistungen haben *Lopez de Silanes u.a.* (1997) für ein Sample von 3042 US-Landkreisen untersucht, welche Faktoren die Entscheidung zwischen zwei Formen der Leistungsproduktion ("In-House by Government Employees" versus "Contracting-Out to Private Suppliers") beeinflusst haben. Demnach haben Gesetze zur Vermeidung von politischer Patronage und Korruption sowie Gesetze zur Ausgabenkontrolle Contracting-Out begünstigt. Starke Gewerkschaften haben hingegen die funktionale Privatisierung tendenziell gebremst. *Brudney u.a.* (2005) legten die erste empirische Studie über die Contracting-Out-Aktivitäten der 50 US-Bundesstaaten vor. Während politische Variablen wie die parteipolitische Färbung der Regierung und die Macht der öffentlichen Beschäftigten keinen statistisch signifikanten Einfluss auf das Ausmaß des Contracting-Out ausüben, begünstigt fiskalischer Problemdruck funktionale Privatisierung.

Insgesamt sind die empirischen Befunde gerade im Hinblick auf politische Einflussfaktoren widersprüchlich. Ein höheres Maß an Übereinstimmung besteht dahingehend, dass fiskalische Zwänge funktionale Privatisierung anstoßen.

Tabelle 3: Empirische Studien zu den Determinanten funktionaler Privatisierung

Autoren	Privatisierungs-Indikator(en)	Sample	Zeit-raum	Design	Determinanten (signifikant)
Lopez de Silanes u.a. (1997)	Produktion der Dienstleistung via Contracting-Out (ja/nein) in 1987	3042 US-Landkreise (Survey Daten)	1987	Querschnitt	<i>Anti-Korruptionsgesetze:</i> Leistungsbezogene Personaleinstellung (+) Wettbewerbliche Ausschreibung und andere Einkaufsstandards (+) Verbot politischer Aktivitäten für öffentliche Beschäftigte (+) <i>Arbeitsmarktgesetze und -situation:</i> Streikverbot für öffentliche Beschäftigte (+) Gewerkschaftsanteil öffentlich Beschäftigter (-) Arbeitslosenquote im Landkreis (-) Lohnvorteil öffentlicher Beschäftigter gegenüber Beschäftigten im

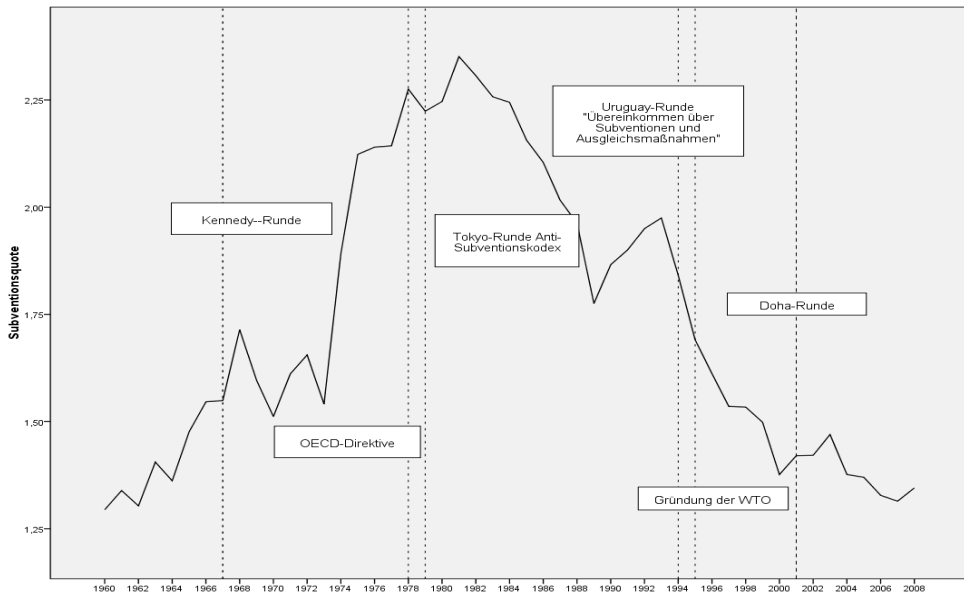
Autoren	Privatisierungs-Indikator(en)	Sample	Zeit-raum	Design	Determinanten (signifikant)
					Privatsektor (+) <i>Gesetzliche Budgetrestriktionen:</i> Verbot kurzfristiger Verschuldung (+) Gesetzliche Verschuldungsgrenze (+) Verpflichtung zu ausgeglichenem Haushalt (-) Verbot Bail-Out durch Bundesstaat (+) <i>Policy-Präferenzen:</i> Stimmenanteil Republikaner bei Gouverneurswahlen (+)
Lopez de Silanes u.a. (1997)	Wechsel zu Contracting-Out (von 1987 zu 1992)	3042 US-Landkreise (Survey-Daten)	1992	Querschnitt	Wettbewerbliche Ausschreibung und andere Einkaufsstandards (+) Streikverbot für öffentliche Beschäftigte (+) Verbot kurzfristiger Verschuldung (+) Stimmenanteil Republikaner bei Gouverneurswahlen (+)
Kodrzycki (1998)	Wechsel zu Contracting-Out (von 1987 zu 1992)	750 US-Gemeinden (Survey-Daten)	1987, 1992	Querschnitt	Anzahl privat ausgeschriebener Dienstleistungen in 1987 (+) Veränderung Gesamtzahl bereitgestellter Dienstleistungen 1987-1992 (+) Ausgaben privater Haushalte für Grunddienste (Polizei, Feuerwehr) relativ zum Haushaltseinkommen 1987 (-) Prozentuale Veränderung Pro-Kopf-Haushaltsausgaben für Grunddienste 1987-1992 (-)
Boyne (1998)	Meta-Analyse auf der Basis von 12 quantitativen, zwischen 1981 und 1996 veröffentlichten Studien zu den Determinanten von Contracting-Out auf der subnationalen Ebene in den USA				<i>Fiskalischer Druck:</i> Anteil Steuern an Gesamteinnahmen (+ in 4 Studien, - in 2 Studien) Steuerbegrenzungen („tax limits“) (+ in 6 Studien, - in 1 Studie) Ausmaß des Finanzausgleichs (+ in 3 Studien, - in 1 Studie) <i>Größe der Jurisdiktion:</i> Einwohnerzahl (+ in 6 Studien, - in 4 Studien) Großstadt-Status (+ in 4 Studien, - in 3 Studien) <i>Sozio-demographische Faktoren:</i> Einkommen der Bevölkerung (+ in 3 Studien, - in 1 Studie) %-Anteil Arme (+ in 0 Studien, - in 3 Studien) %-Anteil Schwarze (+ in 3 Studien, - in 1 Studie) %-Anteil Ältere (+ in 1 Studie, - in 2 Studien) <i>Einfluss der öffentlich Beschäftigten</i> Öffentliche Bedienstete pro Einwohner (+ in Studien, - in 6 Studien) Gewerkschaftlicher Organisationsgrad (+ in 3 Studien, - in 5 Studien) Öffentliche Arbeitskosten (+ in 2 Studien, - in 1 Studie)
Pallesen (2004)	Prozentanteil Contracting-Out an Gesamtausgaben der Kommune	275 Dänische Kommunen	1985-1997	Panel; jährliche Querschnitte; Zeitreihen	Wirtschaftliche Situation der Kommune gemessen an Steuerbasis (+) Gemeindegröße gemessen an Einwohnerzahl (-) Gemeinde in Metropolregion Kopenhagen (-)
Budney u.a. (2004)	Prozentanteil Contracting-Out am Gesamthaushalt der öffentlichen Behörde	1175 Behörden aus 50 US-States (Survey-Daten)	1998	Querschnitt	Einstellung Behördenleiter zu staatlicher Budgetexpansion (+) Positive Erfahrungen (in punkto Kosten, Qualität) mit Contracting-Out in Vergangenheit (+)

Quelle: eigene Zusammenstellung

Staatwandel in der Finanzierung: Subventionsabbau

Durch die Gewährung von Subventionen war der Staat in der Nachkriegszeit auch ein wichtiger Geldgeber für Unternehmen. Aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften beeinträchtigen Subventionen (mit Ausnahme von Pigou-Subvention) den Marktmechanismus und führen daher zu Wohlfahrtsverlusten (Rodrik 1987). Die Existenz von Subventionen wird in der polit-ökonomischen Literatur daher häufig auf opportunistisches Verhalten politischer Akteure zurückgeführt (Houthakker 1972; Rodi 2000; Zahariadis 2008). Subventionen besitzen auch eine internationale Dimension, da sie den internationalen Handel verzerren können (Bruce 1990). Generell verschaffen Länder ihren heimischen Produzenten einen Vorteil, wenn sie unilateral Subventionen gewähren. Weil aber alle Länder einen derartigen Anreiz besitzen und ein unilateraler Subventionsabbau einen positiven externen Effekt für alle Subventionsgeberländer erzeugt, entsteht ein Gefangenendilemma, das einem Subventionswettbewerb Vorschub leistet (Bruce 1990). Seit den 1960er Jahren versucht daher die Staatengemeinschaft diesem Dilemma durch internationale Übereinkommen zum Subventionsabbau zu begegnen. Grafik 3 zeigt die Entwicklung der Subventionsquote seit 1960 in 21 OECD-Ländern sowie die wichtigsten internationalen Anti-Subventionsübereinkommen.

Grafik 3: Industriesubventionen in % des BIP in 21 OECD Ländern, 1960-2008



Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der OECD-Economic Outlook Database (OECD 2008a) ergänzt durch den OECD-Economic Outlook Nr. 63 (Juni 1998) für die fehlenden Beobachtungen der Jahre 1960-1970.

Wie in Grafik 3 zu sehen ist, kam es nach einem kontinuierlichen Anstieg der Subventionsquote ca. im Jahr 1980 zu einer Trendwende. Seitdem ist ein starker Subventionsabbau zu beobachten (Obinger/Zohlnhöfer 2007), wenngleich Subventionen alles andere als

verschwunden sind. Zudem verdeckt diese Abbildung auch beträchtliche länderspezifische Varianzen. So spielten Subventionen in den englischsprachigen Ländern im Vergleich zu den nordischen Ländern traditionell eine geringe Rolle.

Eine Reihe international vergleichender Studien hat die Determinanten für die unterschiedlichen nationalen Subventionsvolumina untersucht, wobei die umfassendste Studie von *Zahariadis* (2008) vorgelegt wurde, der die Unterschiede in der Gewährung von Beihilfen in EU-Ländern aus dem Zusammenwirken von Globalisierung, Faktorspezifitäten, der Macht von Interessengruppen und politischen Institutionen erklärt und zudem zwischen verschiedenen Beihilfeformen differenziert.

Im Hinblick auf politische Faktoren finden *Zahariadis* (1997) und *Obinger/Zohlnhöfer* (2007) einen positiven Einfluss von Linksparteien auf die Subventionsquote. *Garrett* (1998) zeigt wiederum, dass die Kombination aus hoher Außenhandelsöffnung und Linkskorporatismus zu höheren Subventionsausgaben führt. Globalisierung führt demnach zu einem Kompensationsbedarf, der in linksregierten Ländern mit korporatistischem Systemen der Interessenvermittlung in Form von Subventionen auch gestillt wird. *Verdier* (1995) identifiziert differenzierte Parteieneffekte. Demnach subventionieren rechtsgerichtete Regierungen bevorzugt kapitalintensive Sektoren, während linke Regierungen primär arbeitsintensive Bereiche mit Subventionen unterstützen. In Bezug auf die Veränderung der Subventionsquoten finden *Obinger/Zohlnhöfer* (2007), dass bürgerliche Parteien in den 1980er Jahren den Subventionsabbau stärker vorangetrieben haben als linke Parteien. Für die 1990er Jahre sind hingegen keine Parteidifferenzen mehr erkennbar. Auch *Zahariadis* (2002) kann für die 1990er Jahre keinen Parteieneffekt feststellen.

Eine zentrale Hypothese der Politischen Ökonomie, wonach Politiker mittels Subventionen ihre Wiederwahl sichern wollen, findet keine Bestätigung (*Aydin* 2007). *Verdier* (1995) findet jedoch einen Einfluss der politischen Wettbewerbsintensität auf die Subventionsstruktur. Je geringer politischer Wettbewerb ist, desto eher werden Subventionen nur an bestimmte Sektoren bzw. Partikularinteressen ausgeschüttet. *Zahariadis* (2005) kommt diesbezüglich zu gegensätzlichen bzw. differenzierten Befunden. Der politische Wettbewerbsgrad variiert in Abhängigkeit der Handelsbilanz: Die Kombination aus einem Handelsdefizit und geringem Wettbewerbsgrad treibt die sektorspezifischen und allgemeinen Subventionen in die Höhe, reduziert jedoch die regionalen Subventionen.

In Bezug auf politische Institutionen finden *Obinger/Zohlnhöfer* (2007) den von der Vetospielertheorie erwarteten Status Quo-Bias, da eine hohe Zahl von institutionellen Vetopunkten den Ausbau und den Rückbau von Subventionen bremst. Deshalb weisen Länder mit vielen Vetospielern seit den 1990er Jahren, in denen Subventionsabbau auf der politischen Agenda stand, auch höhere Subventionsquoten auf. Auch *Zahariadis* (2008) findet einen positiven Effekt von institutionellen Vetopunkten auf das Subventionsniveau zwischen 1992 und 2004.

Einige Studien identifizieren signifikante Effekte von Interessengruppen und Systemen der Interessenvermittlung. So besitzen Gewerkschaften in Ländern mit korporatistischer Interessenvermittlung direkten Zugang zur Politikgestaltung, was dazu führt, dass in diesen Ländern verstärkt Industriesubventionen gezahlt werden (*Garrett* 1998; *Zahariadis* 2002, 2008; *Obinger/Zohlnhöfer* 2007). Mächtige Produzentenlobbys treiben die Subventionen ebenfalls in die Höhe (*Zahariadis* 2008).

Zahariadis (2001, 2008) rückt Faktorspezifitäten und damit wirtschaftliche Strukturvariablen als Erklärung für das Subventionsniveau in den Mittelpunkt. Darunter versteht

er die „costs incurred from moving factors (assets) across industries“ (*Zahariadis* 2001, S. 604). Da Produzenten mit hoher Faktorspezifität hohe globalisierungsbedingte Anpassungskosten zu tragen haben, um im internationalen Wettbewerb zu bestehen, bildet sich eine starke Lobby für Subventionen zur Aufrechterhaltung bestehender wirtschaftlicher Strukturen. Politiker reagieren auf diese Nachfrage (die wiederum über Institutionen kanalisiert wird) dann, wenn die Faktoreigner über hinreichende Ressourcen für kollektives Handeln verfügen. Die empirischen Befunde unterstützen prinzipiell diese These, enthalten aber große Unterschiede in Abhängigkeit des Subventionstyps.

Einige Studien finden einen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Problemlagen und der Subventionstätigkeit. Hier spielt offenkundig die finanzielle Situation der öffentlichen Hände eine Rolle. Ein hohes Budgetdefizit und eine hohe schuldenbedingte Zinsbelastung führen zu einem Rückgang der Industriesubventionen (*Zahariadis* 2002; *Obinger/Zohlnhöfer* 2007). Unklar sind die Befunde im Hinblick auf Arbeitslosigkeit. Während *Garrett* (1998) einen negativen und *Aydin* (2007) einen positiven Einfluss auf Subventionszahlungen finden, stellen *Zahariadis* (1997, 2008) und *Obinger/Zohlnhöfer* (2007) keinen signifikanten Effekt fest. Abgesehen von *Garrett* (1998, S. 80) können mehrere Studien keinen Effekt des Wirtschaftswachstums identifizieren (*Zahariadis* 2008, S. 107; *Obinger/Zohlnhöfer* 2007).

Angesichts des Subventionskürzungswettlaufs seit 1980 überrascht es wenig, dass auch das Politikererbe der Vergangenheit insofern eine Rolle spielt, als in Ländern mit hohen Subventionsquoten auch die stärksten Kürzungen zu beobachten sind (ebd.).

Der Effekt von internationalen Faktoren ist theoretisch umstritten. Internationaler Konkurrenzdruck im Zuge der Globalisierung kann zum einen eine höhere Nachfrage nach Protektionismus und damit Subventionen bewirken. Zum anderen ist es plausibel, dass höherer Wettbewerb, internationale Antisubventionsvereinbarungen oder das EU-Beihilferegime den Druck auf Regierung in Richtung Subventionsabbau verstärken. Erstaunlicherweise wurde bislang der Einfluss der internationalen Abkommen und des EU-Beihilferegimes nicht systematisch untersucht. *Zahariadis* (2002), *Obinger/Zohlnhöfer* (2007) und *Aydin* (2007) haben lediglich eine EU-Dummy getestet und nur *Aydin* findet einen signifikanten negativen Effekt einer EU-Mitgliedschaft. Potenzielle Effekte der Globalisierung wurden mit Ausnahme von *Zahariadis* (2008) ausschließlich über die Handelsbilanz oder die Außenhandelsöffnung abgebildet. Die Befunde sind zudem außerordentlich inkonsistent. *Zahariadis* (2008) vermutet, dass die Effekte der Globalisierung innenpolitisch gefiltert werden und in Abhängigkeit der Wirtschaftsstruktur variieren. Er belegt dies, indem er verschiedene Interaktionseffekte zwischen Globalisierungsindikatoren und politischen und wirtschaftsstrukturellen Stellgrößen schätzt. Seine Schlussfolgerung lautet: „Globalization has a differential impact on subsidies depending on particular configurations in the domestic policy process“ (*Zahariadis* 2008, S. 113).

Ähnlich zu den Studien über materielle Privatisierung bestehen zwischen den Untersuchungen große Unterschiede in Bezug auf das gewählte Sample und Forschungsdesign sowie die Ausgereiftheit der Methoden der Datenanalyse. *Verdiers* Befunde basieren beispielsweise lediglich auf simplen bivariaten Regressionen, während *Aydin* (2007) auf Kontrollvariablen gänzlich verzichtet.

Tabelle 4: Empirische Studien über die Determinanten der Subventionen

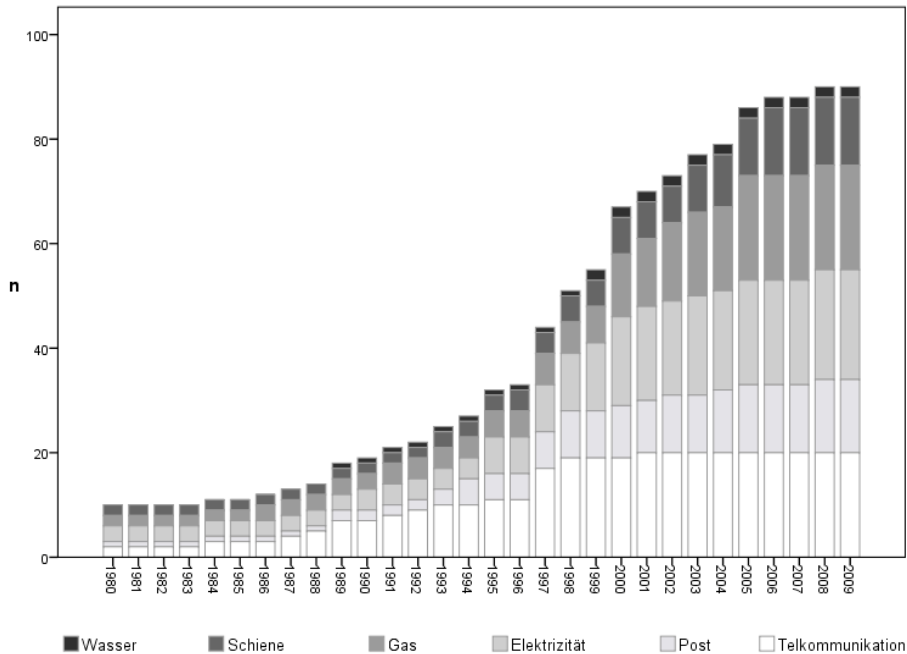
Autoren	Subventionsindikator	Sample	Zeitraum	Design	Determinanten (signifikant)
Verdier (1995)	Subventionen differenziert nach Typ und Zweck	21 OECD Länder	1986-1989	Querschnitt	Linksregierung (+): arbeitsintensive Sektoren, (-): kapitalintensive Sektoren und vice versa Politische Konkurrenz beeinflusst Subventionstyp: Geringer politischer Wettbewerb begünstigt Subventionierung von partikularen Interessen
Zahariadis (1997)	Gesamte Beihilfen in % des BIP sowie 4 Subventionsinstrumente (Haushaltsausgaben, Steueranreize, Kredite und Zuwendungen) in % des BIP (jeweils Niveau)	9 EG Länder	1981-1986	Panel	<i>Gesamte Beihilfen</i> : Linksregierung (+) <i>Haushaltsausgaben</i> : Handelsdefizit (-) <i>Steueranreize</i> : Handelsdefizit (+) <i>Kredite</i> : Wahlzeitpunkt (+)
Garrett (1998)	Industriesubventionen in % des BIP	14 OECD Länder	1966-1990	Panel	Wirtschaftswachstum (-) Arbeitslosigkeit (-) Linkskorporatismus (-) Handelsoffenheit x Linkskorporatismus (+)
Zahariadis (2001)	Industriesubventionen a) sektoral b) allgemein c) regional	13 OECD-Länder	1990-1993	Panel	<i>Allgemeine und sektorale Subventionen</i> : Sachkapitalbasierte Spezifität (+ [kurvilinear]), Exporte in % zu Importe (+) <i>Horizontale Subventionen</i> : Humankapitalbasierte Spezifität (-), Exporte in % zu Importe (-)
Zahariadis (2002)	Industriesubventionen in % des BIP	12 europäische Länder	1990-1993	Panel	Korporatismus (+) Budgetdefizit (-)
Zahariadis (2005)	Industriesubventionen a) sektoral b) allgemein c) regional	13 OECD Countries	1990-1993	Panel	<i>Sektorspezifische Subventionen</i> : Geringer politischer Wettbewerb (-), Handelsdefizit (+), geringer politischer Wettbewerb x Handelsdefizit (+) <i>Regionale Subventionen</i> : Handelsdefizit (+), Außenhandels offenheit (+), geringer politischer Wettbewerb x Handelsdefizit (-) <i>Allgemeine Subventionen</i> : geringer politischer Wettbewerb x Handelsdefizit (+)
Aydin (2007)	Industriesubventionen in % des BIP	16 OECD Countries	1989-1995	Panel	Arbeitslosigkeit (+) Wahlzeitpunkt (-) Außenhandels offenheit (-) EU-Mitgliedschaft (-)
Obinger/Zohlnhöfer (2007)	Industriesubventionen in % des BIP	20 OECD Länder	<i>Niveau</i> 1980, 1990, 2004 <i>Veränderung</i> 1980-1990, 1990-2004, 1980-2004	Querschnitt (verschiedene Perioden)	<i>Niveau</i> : Linksregierung (+), Korporatismus (+), Vetopunkte (+/-) Subventionsquote in der Vorperiode (+) <i>Veränderung</i> (Abbau): Rechtsregierung (+ [1980er Jahre]), Vetopunkte (-), Zinsbelastung (+); Subventionsquote am Beginn (+); Korporatismus (-)
Zahariadis (2008)	Beihilfen in % des BIP	14 EU Länder	1992-2004	Panel	Arbeitspezifität (+) Interessengruppenmacht (+) Handelsoffenheit (+) Portfolio Investitionen (-) Pluralismus (-)/Korporatismus (+) Vetopunkte (+) diverse Interaktionseffekte

Quelle: eigene Zusammenstellung

Staatwandel in der Regulierung

Während in den bislang diskutierten Dimensionen unternehmerischer Tätigkeiten ein eindeutiger Rückzug des Staates beobachtet werden kann, lässt sich im Bereich der Netzwerksektoren ein Wandel von Staatsintervention feststellen, da die (Teil-)Privatisierung der öffentlichen Unternehmen von einer stärkeren Regulierung begleitet wurde. In der Literatur wird dieser Wandel als Transformation vom positiven (bzw. keynesianischen Leistungsstaat) zum regulierenden Staat beschrieben (z.B. *Grande* 1994, 1997; *Majone* 1994, 1997; *Schuppert* 1997). Gleichzeitig veränderte sich die Regulierungsform: An die Stelle der Regulierung von Monopolmärkten trat die „Regulation-for-Competition“ (*Jordana/Levi-Faur* 2004: 1), also eine auf Marktschaffung und Wettbewerbsförderung zielende Regulierung. Zu diesem Zweck wurden sektorspezifische Regulierungsbehörden (oder „Independent Regulatory Agencies“, IRAs) geschaffen (*Gilardi* 2005), deren Anzahl sich seit den 1990er Jahren stetig erhöht hat (Grafik 4).

Grafik 4: Anzahl der Regulierungsbehörden in sechs Sektoren seit 1980

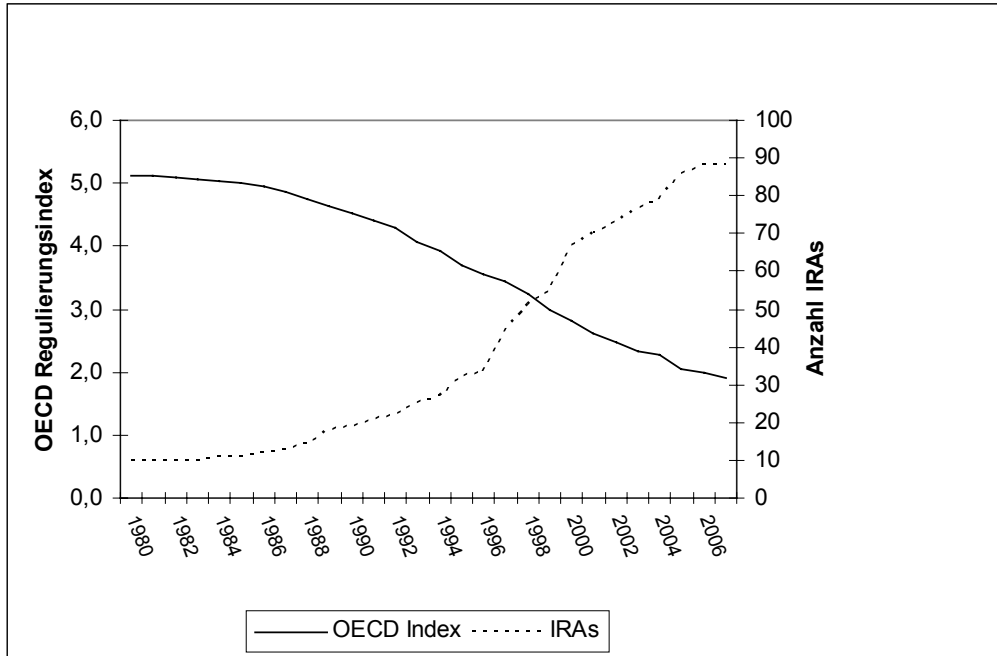


Anmerkung: Nationale Regulierungsbehörden in 21 OECD-Ländern (vgl. Grafik 1).

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Angaben der Regulierungsbehörden, offizieller nationaler Berichte sowie OECD und EU Darstellungen.

Die Transformation vom Leistungsstaat zum wettbewerbsfördernden Regulierungsstaat wird deutlich, wenn die Verbreitung von Regulierungsbehörden (IRAs) und die Entwicklung der Liberalisierung der Netzwerksektoren (gemessen am OECD-Regulierungsindex) im Vergleich betrachtet werden (Grafik 5).

Grafik 5: Marktliberalisierung und Re-Regulierung in den Netzwerksektoren seit 1980



Quelle: OECD-Regulierungsindex (Conway/Nicoletti 2006); Regulierungsbehörden (siehe Anmerkungen zu Grafik 4)

Der OECD-Regulierungsindex misst Wettbewerbsbeschränkungen (z.B. Marktzugangsbeschränkungen) in den Sektoren Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post, Schienenverkehr, Luftverkehr und Straßengüterverkehr. Die sektorspezifischen Teilindizes sowie der Gesamtindex können Werte zwischen null und sechs annehmen, wobei hohe Werte eine höhere Regulierungsintensität anzeigen. Grafik 5 zeigt, dass Wettbewerbsbeschränkungen (gemessen als Durchschnitt von sieben Sektoren in 21 OECD Ländern) seit den 1980er Jahren kontinuierlich abgebaut wurden. Dagegen ist die Anzahl der unabhängigen Regulierungsbehörden im gleichen Zeitraum von zehn auf fast 90 gestiegen. Diese Entwicklung kann auf die bekannte Kurzformel „Freer markets, more rules“ (Vogel 1996) gebracht werden.

Nur wenige international vergleichende quantitative Studien widmen sich den Ursachen für den Wandel des Staates zum Regulierungsstaat und den Bestimmungsfaktoren der Marktliberalisierung¹ (Tabelle 5). Høj u.a. (2006) sowie Siegel (2007) untersuchen die Entwicklung der Produktmarktregulierung zwischen 1975 und 2003 bzw. 1980 und 2003. Beide Studien verwenden als abhängige Variable den bereits vorgestellten OECD-Regulierungsindex (Conway/Nicoletti 2006). Gilardi (2005) untersucht hingegen die Ursachen für die Verbreitung von Regulierungsbehörden. Seine Studie umfasst 17 Länder (EU-15 plus Norwegen und Schweiz) und erstreckt sich auf sieben Sektoren (Telekommunikation, Elektrizität, Finanzmärkte, Wettbewerbspolitik, Lebensmittelsicherheit, Pharmazeutika und Umwelt).

Tabelle 5: Empirische Studien zu Regulierungsdimension

Autoren	Regulierungs- indikator	Sample	Zeitraum	Design	Determinanten (signifikant)*
Høj et al. (2006)	OECD-Regulierungsindex (ohne Staatsbesitz)	21 OECD-Länder	1975-2003	Panel	„Große“ Wirtschaftskrisen (- 4%) (Output Gap) (-) Amtszeit d. Regierung > 2 Jahre (-) Ausprägung der abhängigen Variablen in den 3 Haupthandelspartnerländern (+) (nicht in allen Schätzungen) Internationale Zollhindernisse (+) EU Binnenmarktprogramm (-) Altenquotient (-) (Old age dependency ratio) Staatsbesitz (+) (nicht in allen Schätzungen)
Siegel (2007)	OECD-Regulierungsindex	21 OECD-Länder	1980-2003	Querschnitt (2 Subperioden)	1980-1990: Politikerbe (-) (Catch-Down), konservative und bürgerliche Parteien (-) 1990-2003: Politikerbe (-) (Catch-Down)
Potrafke (2009)	OECD-Regulierungsindex	21 OECD-Länder	1979-2003	Panel	Linksparteien (+) Rechtsparteien (-) Politischer Wettbewerb (-)
	OECD-Regulierungsindex (ohne Staatsbesitz)	21 OECD-Länder	1979-2003	Panel	Rechtsparteien (-) Politischer Wettbewerb (-)
	OECD-Regulierungsindex (Marktzutrittsbeschränkungen)	21 OECD-Länder	1979-2003	Panel	Linksparteien (+) Rechtsparteien (-) Politischer Wettbewerb (-)
	OECD-Regulierungsindex (Staatsbesitz)	21 OECD-Länder	1979-2003	Panel	Linksparteien (+) Rechtsparteien (-) Politischer Wettbewerb (-)
Gilardi (2005)	Anzahl der Regulierungsbehörden (binär)	EU 15 + Norwegen und Schweiz	1950-2002	Event-History Analysis	<i>Politikglaubwürdigkeit:</i> Finanzmärkte/Wettbewerb (+) (Nicht in allen Modellen) Privatisierung (+) Liberalisierung (+) Liberalisierung und Institutionen (-) Regierungsparteien und Liberalisierung (-) <i>Politische Unsicherheit:</i> Abwahlrisiko der Regierung (+) Abwahlrisiko der Regierung & Institutionen (-) <i>Europäisierung:</i> EU Direktive 97/51 (+) <i>Diffusionsprozess:</i> Existierende IRAs alle Sektoren (+) Existierende IRAs gleichen Typs (+) Existierende IRAs gleicher Bereich (+)

* Negative Vorzeichen bei Høj et al. (2006); Siegel (2007) und Potrafke (2009) deuten auf einen Abbau marktbeschränkender Regulierung hin. Dagegen signalisiert ein negatives Vorzeichen bei Gilardi (2005), dass die Wahrscheinlichkeit der Delegation von Aufgaben an eine IRA sinkt.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Høj u.a. (2006) finden mit Blick auf ökonomischen Problemdruck, dass stark rückläufige Wachstumsraten des BIP die Liberalisierung von Produktmärkten wahrscheinlicher machen. Siegel (2007) stellt hingegen keinen signifikanten Effekt des Wirtschaftswachstums auf die Regulierungsdichte fest. Ebenso wenig spielt die Höhe der Arbeitslosenquote für die Veränderung der Produktmarktregulierung eine Rolle (Høj u.a. 2006).

Relevanter scheinen die Regulierungsdichte am Beginn der Untersuchungsperiode und damit das Politikerbe der Vergangenheit zu sein. Siegel (2007) findet einen statistisch

signifikanten „Catch-Down“-Effekt: Staaten mit einem anfänglich hohen Regulierungsniveau haben besonders stark dereguliert.

In Bezug auf Parteieneffekte wird davon ausgegangen, dass linke Parteien eher auf marktbegrenzende Regulierungen setzen, während konservative und liberale Parteien auf eine Entfaltung der Marktkräfte, also Deregulierung, bauen. Tatsächlich finden sich vereinzelt Hinweise für die Gültigkeit der Parteidifferenzthese: Gerade konservative und liberale Parteien haben im OECD-Raum den Abbau von marktbegrenzenden Regulierungen in den 1980er Jahren angestoßen (*Siegel* 2007). In den 1990er Jahren sind hingegen keine Parteieneffekte mehr festzustellen. *Potrafke* (2009) identifiziert ähnliche Parteieneffekte: Konservative Regierungsparteien erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer Deregulierung der Produktmärkte, während Linksparteien eher Marktregulierungen befürworten. *Høj u.a.* (2006) finden keine statistisch signifikanten Parteieneinflüsse. Sie zeigen allerdings, dass stabile Regierungen reformfreudiger sind.

Unter den Schlagwörtern „Regulatory Capture“ (z. B. *Stigler* 1971) und „Rent Seeking“ wird in der Literatur die Relevanz von Interessengruppen für Regulierungsergebnisse betont. Dabei wird Regulierung als handelbares Gut betrachtet, das von verschiedenen Lobbygruppen nachgefragt wird. Verschiedene empirische Studien konnten tatsächlich einen signifikanten Einfluss von Interessengruppen auf Regulierungsergebnisse feststellen, so z.B. *Tanguay u.a.* (2004) für den Bereich der Umweltpolitik, *Delorme u.a.* (1992), *Knittel* (2006), *Upadhyaya/Mixon* (1995) für den Bereich Energie und *Duso* (2005) für den Bereich Mobilfunk.

Internationale Einflüsse stehen im Zentrum vieler empirischen Studien der letzten Jahre. Vor allem die Schaffung des Binnenmarktes und die Forcierung des europaweiten Wettbewerbs hätten in Europa die Transformation des Staates zum Regulierungsstaat wesentlich angestoßen (*Majone* 1997; *Moran* 2001). *Høj u.a.* (2006) zeigen in ihrer quantitativen Studie, dass diese Faktoren tatsächlich zum Abbau wettbewerbsbeschränkender Regulierung beigetragen haben. Indes betonen Fallstudien, dass europäische Liberalisierungs- und Regulierungsdirektiven den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum einräumen, sodass die europäischen Regulierungsvorgaben sich erst im nationalen Politik- und Institutionengefüge konkretisieren und damit zu nationalen und sektoralen Besonderheiten in der Ausgestaltung des Regulierungsrahmens führen (z.B. *Genoud u.a.* 2004; *Müller* 2002; *V. Schmidt* 2002; *Thatcher* 2001). Allerdings sind die Effekte europäischer Rahmenvorgaben auf nationale Politikentscheidungen auch umstritten. Beispielsweise gehen *Levi-Faur* (2004) und *Jordana u.a.* (2006) davon aus, dass die EU im Bereich der Marktregulierung nur einen geringen Einfluss ausübte.

Neben der Europäisierung wird der wirtschaftlichen Globalisierung ein Einfluss auf nationalstaatliche Regulierungsstandards zugeschrieben, der bis hin zu einem regulatorischen Unterbietungswettlauf reichen kann. *Siegel* (2007) findet zwar eine Konvergenz nach unten, kann aber keinen signifikanten Einfluss von Globalisierungsindikatoren feststellen. Im Gegensatz dazu finden einige vergleichende Fallstudien sehr wohl relevante Effekte der Globalisierung (*Serot* 2002). Wie auch im Fall der Europäisierung wird jedoch wieder die Filterwirkung nationalstaatlicher Politik betont (*Humphreys/Padgett* 2006; *Müller* 2002).

In Bezug auf die Entstehung und Verbreitung von Regulierungsbehörden findet *Gilardi* (2005) Indizien, dass die Garantie einer glaubwürdigen Politik ein wichtiges Motiv für die Schaffung unabhängiger Regulierungsbehörden bildete. Die Delegation von Regulierungsentscheidung an Experten garantiert zu einem gewissen Maße eine Politikbe-

ständigkeit auch in Zeiten politischer und ökonomischer Umbruchsituationen. Dadurch sollen private Investitionen in die liberalisierten Sektoren gelenkt werden. Ferner haben bestimmte EU-Direktiven die Delegation von Regulierungsbefugnissen an unabhängige Regulierungsbehörden beschleunigt, insbesondere im Telekommunikationsbereich. Schließlich ist die rasante Verbreitung von Regulierungsbehörden in den letzten beiden Dekaden einer Diffusion von „Best-Practice“-Institutionen geschuldet (*Gilardi 2005*).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Reihe vergleichender Fallstudien existiert, die sich mit der Transformation des Staates zum wettbewerbsorientierten Regulierungsstaat auseinandersetzen. Quantitative Studien haben dieses Thema hingegen bislang stark vernachlässigt oder nehmen nur Teilaspekte wie Marktliberalisierung oder Re-Regulierung in den Blick. Integrative Studien, die beide Aspekte verbinden, sind uns nicht bekannt.

4. Schlussfolgerungen

Aus dem Überblick über den Forschungsstand zum Wandel unternehmerischer Tätigkeiten des Staates können zwei zentrale Schlussfolgerungen gezogen werden. Zum einen, und wohl kaum überraschend, befindet sich der unternehmerisch tätige Staat in der OECD-Welt seit 1980 in erheblichem Maße auf dem Rückzug. Daraufhin deuten die Zunahme formeller, materieller und funktionaler Privatisierungen und der Abbau von Industriesubventionen. Lediglich im Bereich der Daseinsvorsorge sind nach erfolgter Liberalisierung und Privatisierung eine verstärkte Re-Regulierung und damit ein Staatswandel feststellbar. Insgesamt gibt es aber starke Indizien für eine Konvergenz „nach unten“, wengleich die These eines „Race to the Bottom“ bislang nicht systematisch oder nur für Teilaspekte wie die Subventionen und Regulierungsdichte (*Obinger/Zohlnhöfer 2007*; *Siegel 2007*) geprüft wurde.

Angesichts der Fülle an Literatur überrascht es zum anderen, dass wir erhebliche Forschungslücken identifizieren konnten. Drei offene Flanken sind diesbezüglich zu nennen.

Erstens werden die drei zentralen Handlungsfelder des unternehmerisch tätigen Staates (Bereitstellung, Finanzierung, Regulierung) fast ausschließlich isoliert betrachtet. Selbst für die Bereitstellungsdimension gilt, dass die drei Privatisierungsformen (formell, materiell, funktional) in keiner einzigen Studie systematisch in der Zusammenschau analysiert wurden. Was gänzlich fehlt, ist eine integrative Betrachtung aller unternehmerischen Aktivitäten des Staates. Auch eine interdisziplinäre Zusammenarbeit findet kaum statt.

Zweitens mangelt es an breit angelegten international vergleichenden Studien. Dies gilt insbesondere für die formelle und funktionale Privatisierung. Diese Forschungslücke ist nicht zuletzt auf eine sehr unbefriedigende Datenlage zurückzuführen. Deshalb muss künftig in den Aufbau von neuen bzw. verbesserten Datensätzen investiert werden. Die Sozialwissenschaften dürfen sich nicht ausschließlich auf Sekundärdaten internationaler Organisationen stützen, sondern sind auch dazu aufgerufen, selbst zur Verbesserung der Datenlage beizutragen.

Drittens sind die Befunde der vorliegenden empirischen Studien teilweise inkonsistent und überdies wurden theoretisch relevante Einflussfaktoren empirisch nicht gezielt oder mit inadäquaten Methoden unter die Lupe genommen. Während es gesicherte Evidenz gibt, dass die nationalen Unterschiede in der Interventionsstaatlichkeit in der Nachkriegszeit in hohem Maße politisch determiniert waren, besteht weitaus weniger Überein-

stimmung über die Veränderungen seit den 1980er Jahren. Diese betrifft sowohl die Faktoren, die die Entstaatlichungspolitik angestoßen haben, als auch jene Bestimmungsgrößen, die üblicherweise für die Erklärung länderspezifischer Unterschiede herangezogen werden. Beispielsweise sind die Befunde zum Einfluss ökonomischer Problemlagen heterogen. Am ehesten spielt noch ein hoher fiskalischer Problemdruck für den Wandel des unternehmerisch tätigen Staates eine Rolle. Auch in Bezug auf politisch-institutionelle Determinanten besteht Klärungsbedarf. Hier gibt es Anzeichen, dass zwar Parteeffekte bestehen, diese aber im Zeitverlauf schwächer werden. Höchst widersprüchlich sind die Befunde für die Effekte der Globalisierung. Generell mangelt es an Studien, die internationale bzw. europäische Einflüsse auf die Transformation des Staates mit angemessenen Methoden und Indikatoren analysieren. Für die Aufklärung dieser Inkonsistenzen muss nicht nur methodisch nachgerüstet werden, sondern es werden auch bessere Daten und Indikatoren benötigt.

Anmerkung

- 1 Für einen Überblick zur Liberalisierungspolitik in entwickelten Demokratien vgl. *Höpner u.a.* (2009).

Literatur

- Aydin, Umut*, 2007: Promoting Industries in the Global Economy: Subsidies in OECD Countries, 1989 to 1995, in: *Journal of European Public Policy*, 14:1, S. 115-132.
- Belke, Ansgar/Baumgärtner, Frank/Setzer, Ralph/Schneider, Friedrich*, 2006: The Different Extent of Privatisation Proceeds in EU Countries: A Preliminary Explanation Using a Public Choice Approach, Hohenheim: Department of Economics, University of Hohenheim.
- Biais, Bruno/Perotti, Enrico*, 2002: Machiavallian Privatization, in: *American Economic Review*, 92: 1, S. 240-258.
- Blankart, Charles*, 1987: Limits to Privatization, in: *European Economic Review*, 31, S. 346-351.
- Boix, Carles*, 1997: Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments, in: *British Journal of Political Science*, 27:4, S. 473-96.
- Bortolotti, Bernardo/Fantini, Marcella/Siniscalco, Domenico*, 2001: Privatisation: Politics, Institutions, and Financial Markets, in: *Emerging Marktes Review*, 2, S. 109-136.
- Bortolotti, Bernardo/Fantini, Marcella/Siniscalco, Domenico*, 2003: Privatisation around the World: Evidence from Panel Data, *Journal of Public Economics*, 88, S. 305-332.
- Boycko, Maxim/Vishny, Robert/Shleifer, Andrei*, 1996: A Theory of Privatisation, in: *Economic Journal*, 106, S. 309-319.
- Boyne, George A.*, 1998: The Determinants of Variations in Local Service Contracting: Garbage In, Garbage Out, in: *Urban Affairs Review*, 34:1, S. 150-163.
- Bruce, Neil*, 1990: Measuring Industrial Subsidies: Some Conceptual Issues, OECD Department of Economics and Statistics, Paris.
- Brudney, Jeffrey L./Fernandez, Sergio/Ryu, Jay E./Wright, Deal S.*, 2005: Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns among the American States, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15:3, S. 393-419.
- Brune, Nancy E./Garrett, Geoffrey/Kogut, Bruce*, 2003: The International Monetary Fund and the Global Spread of Privatization, Los Angeles: UCLA International Institute Occasional Papers.
- Burgi, Martin*, 1999: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe: Staatsaufgabendogmatik, Phänomenologie, Verfassungsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Conway, Paul/Nicoletti, Giuseppe*, 2006: Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights, Working Paper OECD Economic Department

- Delorme, Charles D./Kamerschen, David R./Thompson, Herbert G., 1992: Pricing in the Nuclear Power Industry: Public or Private Interest?, in: *Public Choice*, 73, S. 385-396.
- DIFU (*Deutsches Institut für Urbanistik*), 2005: *Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik
- Domberger, Simon/Jensen, Paul H., 1997: Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 13:4, S. 67-75.
- Duso, Tomaso, 2005: Lobbying and Regulation in a Political Economy: Evidence from the U.S. Cellular Industry, in: *Public Choice*, 122:3/4, S. 251-276.
- European Commission, 2004: *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Brussels: Commission of the European Communities
- Ferris, James M./Graddy, Elisabeth, 1986: Contracting Out: For What? With Whom?, in: *Public Administration Review*, 46:4, S. 332-344.
- Fink, Simon/Schneider, Volker, 2004: Die Determinanten nationaler Privatisierungspfade. Parteipolitik, Globalisierungsdruck und institutionelle Rahmenbedingungen, in: *Schneider, Volker/Tenbücken, Marc*, (Hrsg.), *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*, Frankfurt/New York: Campus, S. 209-40.
- ForsthoFF, Ernst, 1938: *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart: Kohlhammer
- Garrett, Geoffrey, 1998: *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press
- Genoud, Christophe/Finger, Matthias, Arentsen, Maarten, 2004: Energy Regulation: Convergence Through Multilevel Technocracy, in: *Finon, Dominique/Atle, Mitdtun* (Hrsg.): *Reshaping European Gas and Electricity Industries – Regulation, Markets and Business Strategies*, Amsterdam: Eelvier, S. 111-128.
- Genschel, Philipp/Leibfried, Stephan, 2008: Schupperts Staat. Wie beobachtet man den Wandel einer Formidee?, in: *Der Staat*, 47:3, S. 359-380.
- Gilardi, Fabrizio, 2005: The Institutional Foundation of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Europe. in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598, S. 84-101.
- Gramm, Christof, 2000: *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*, Berlin: Duncker und Humblot
- Grande, Edgar, 1994: The New Role of the State in Telecommunications, in: *Müller, Wolfgang C./Wright, Vincent* (Hrsg.): *The State in Western Europe – Retreat or Redefinition*, Ilford: Frank Cass, S. 138-157.
- Grande, Edgar, 1997: Vom produzierenden zum regulierenden Staat; Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung bei Privatisierung, in: *König, Klaus/Benz, Angelika* (Hrsg.): *Privatisierung und staatliche Regulierung*, Baden-Baden, S. 576-591.
- Grimsey, Darrin/Lewis, Marvyn K., 2007: *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Cheltenham: Edward Elgar
- Guttman, D., 2002: Privatisation, Public Purpose and Private Service: The Twentieth Century Culture of Contracting Out and the Evolving Law of Diffused Sovereignty, in: *OECD Journal on Budgeting*, 2:4, S. 85-154.
- Hernandez de Madrid, G. E. Luengo, 2007: *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law – Conflicts in International Trade Law*, New York: Kluwer Law International.
- Hodge, Graeme A./Greve, Carsten (Hrsg.), 2005: *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Hoj, Jens/Galasso, Vincenzo/Nicoletti, Giuseppe/Dang Thai-Thanh, 2006: An Imperical Investigation of Political Economy Factors Behind Strucural Reforms in OECD Countries, in: *OECD Economic Studies* 42:1, S. 87-136.
- Höpner, Martin/Petring, Alexander/Seikel, Daniel/Werner, Benjamin, 2009: Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme von zweieinhalb Dekaden marktschaffender Politik in entwickelten Industrieländern, in: *MPIfG Discussion Paper 09/07*, Köln: MPIfG.
- Humphreys, Peter/Padgett, Stephen, 2006: Globalization, the European Union, and Domestic Governance in Telecoms and Electricity, Governance, in: *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19:3, S. 383-406.

- Jones, Steven L./Megginson, William L./Nash, Robert C./Netter, Jeffrey M., 1999: Share Issue Privatization as Financial Means to Political and Economics Ends, in: *Journal of Financial Economics*, 53, S. 217-253.
- Jordana, Jacint/Levi-Faur, David, 2004: The Politics of Regulation in the Age of Governance, in: *Jordana, Jacint/Levi-Faur, David* (Hrsg.), *The Politics of Regulation – Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar, S 1-28.
- Jordana, Jacint/Levi-Faur, David/Puig, Imma, 2006: The Limits of Europeanization: Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19:3, S. 437-464.
- Kämmerer, Jörn A., 2001: *Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Knittel, Christopher, 2006: The Adoption of State Electricity Regulation – The Role of Interest Groups, in: *The Journal of Industrial Economics*, 54:2, S. 201-222.
- Kodrzycki, Yolanda K., 1998: Fiscal Pressures and the Privatization of Local Services, in: *New England Economic Review*, January/February, S. 39-50.
- König, Klaus, 1997: Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration, in: *Kickert, Walter* (Hrsg.), *Public Management Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 213-232.
- Lane, Jan-Erik, 1997: Why Public Joint Stock Companies? in: *König, Klaus/Benz, Angelika* (Hrsg.), *Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden*: Nomos.
- Lane, Jan-Erik, 2000: *New Public Management*, London: Sage.
- Levi-Faur, David, 2004: On the “Net Impact” of “Europeanization” – The EU’s Telecoms and Electricity Regimes Between the Global and the National, in: *Comparative Political Studies*, 37:3, S. 3-29.
- Lopez de Silanes, Florencio/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W., 1997: Privatization in the United States, in: *Rand Journal of Economics*, 28:3, S. 447-471.
- Lynn, Laurence, 2005: Public Management: A Concise History of the Field, in: *Ferlie, Ewan/Lynn, Laurence/Pollittand Christopher* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Majone, Giandomenico, 1994: The Rise of the Regulatory State in Europe, in: *West European Politics*, 17:3, S. 76-101.
- Majone, Giandomenico, 1997: From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, in: *Journal of Public Policy*, 17:2, S. 139-167.
- Mayer, Florian, 2006: *Vom Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates. Privatisierungspolitik in Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Moran, Michael, 2001: The Rise of the Regulatory State in Britain, in: *Parliamentary Affairs*, 54, S. 19-34.
- Mühlenkamp, Holger, 2001: Rechtform, Trägerschaft und Effizienz öffentlicher Unternehmen – Eine Untersuchung der Auswirkungen formeller Privatisierungsmaßnahmen am Beispiel öffentlicher Theater mit Hilfe von Panel-Daten, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 24, S. 152-169.
- Mühlenkamp, Holger, 2006: Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 29, S. 390-417.
- Müller, Markus M., 2002: *The New Regulatory State in Germany*. Birmingham: The University of Birmingham University Press.
- Obinger, Herbert/Zohlnhöfer, Reimut, 2007: Abschied vom Interventionsstaat? Der Wandel staatlicher Subventionsausgaben in den OECD-Ländern seit 1980, in: *Swiss Political Science Review* 13: 2, S. 203-236.
- OECD, 2005a: *Corporate Governance of State-owned Enterprises. A Survey in OECD Countries*, Paris: OECD.
- OECD, 2005b: *Modernising government*, Paris: OECD.
- OECD, 2008a: *Economic Outlook Dataset*, Paris: OECD.
- OECD, 2008b: *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Paris: OECD.

- Ogus, Anthony*, 2004: Regulation: Legal Form and Economic Theory, Oxford: Hart.
- Pallesen, Thomas*, 2004: A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments, in: *Governance*, 17:4, S. 573-587.
- Perotti, Enrico C.*, 1995: Credible Privatization, in: *American Economic Review*, 85:4, S. 847-859.
- Perotti, Enrico C., Guney, Serhat*, 1993: The Structure of Privatization Plans, in: *Financial Management* 22:1, S. 84-98.
- PIQUE*, 2009: Privatisation of Public services and the Impact on Quality, Employment and Productivity. Summary Report, Vienna: PIQUE.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2004: Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher/van Thiel, Sandra/Homburg, Vincent*, 2007: New Public Management in Europe. Adaption and Alternatives, Basingstoke: Palgrave.
- Potrafke, Niklas*, 2009: Does Government Ideology Influence Deregulation of Product Markets? Empirical Evidence from OECD-Countries, in: *Public Choice*. Online verfügbar unter: <http://www.springerlink.com/content/8236r1373833076w/fulltext.pdf>, Stand: 29.09.2009.
- Püttner, Günter*, 1985: Die öffentlichen Unternehmen: ein Handbuch zu Verfassungs- und Rechtsfragen der öffentlichen Wirtschaft, Stuttgart: Boorberg.
- Rodi, Michael*, 2000: Die Subventionsrechtsordnung: die Subvention als Instrument öffentlicher Zweckverwirklichung nach Völkerrecht, Europarecht und deutschem innerstaatlichem Recht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rodrik, Dani*, 1987: Policy Targeting with Endogenous Distortions: Theory of Optimum Subsidy Revisited, in: *Quarterly Journal of Economics* 102:4, S. 903-911.
- Sack, Detlef*, 2009: Governance und Politics: Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Vivien*, 2002: Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustments, in: *Journal of European Public Policy*, 9:6, S. 894-912.
- Schneider, Volker/Häge Frank M.*, 2008: Europeanization and the Retreat of the State, in: *Journal of European Public Policy* 15:1, S. 1-19.
- Schneider, Volker/Fink, Simon/Tenbücken, Marc*, 2005: Buying Out the State, in: *Comparative Political Studies*, 38:6, S. 704-727.
- Schneider, Volker/Häge, Frank*, 2004: Hauptachsen staatlicher Redimensionierung. Die Rolle von Europäisierung und Globalisierung, In: *Schneider, Volker/Tenbücken, Marc* (Hrsg.), *Der Staat auf dem Rückzug: Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 275-313.
- Schneider, Volker/Tenbücken, Marc* (Hrsg.), 2004: *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*, Frankfurt a.M./New York: Campus
- Shuppert, Gunnar F.*, 1997: Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen“, in: *König, Klaus/Benz, Angelika* (Hrsg.), *Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk*, Baden-Baden: Nomos, S. 539-575.
- Shuppert, Gunnar F.*, 2008: Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit, in: *Der Staat*, 47:3, S. 325-358.
- Serot, Alexandre*, 2002: When National Institutions do not Matter. The Importance of International Factors: Pricing Policies in Telecoms, in: *Journal of European Public Policy*, 9:6, S. 973-994.
- Siegel, Nico A.*, 2007: Moving beyond Expenditure Accounts: The Changing Contours of the Regulatory State, 1980-2003, in: *Castles, Francis G.* (Hrsg.), *The Disappearing State? Retrenchment Realities in Age of Globalisation*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, S. 245-272.
- Stigler, George*, 1971: The Theory of Economic Regulation, in: *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2:1, S. 3-21.
- Storr, Stefan*, 2001: *Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Unternehmen in der Freiheits- und Gleichheitsdogmatik des nationalen Rechts und des Gemeinschaftsrechts*, Tübingen: Mohr Siebeck
- Tanguay, Georges A./Lanoie, Paul/Moreau, Jerome*, 2004: Environmental Policy, Public Interest and Political Market, in: *Public Choice*, 120(1/2), S. 1-2.

- Thatcher, Mark*, 2001: The National Politics of European Regulation: Institutional Reform in Telecommunications, in: Coen, David/Thatcher, Mark (Hrsg.), *Utilities Reform in Europe*, Huntington: Nova Science Publisher.
- Upadhyaya, Kamal P./Mixon, Franklin G.*, 1995: Regulatory Capture and the Price of Electricity: Evidence from Time Series Estimates, in: *International Journal of Social Economics*, 22:1, S. 16-23.
- Verdier, Daniel*, 1995: The Politics of Public Aid to Private Industry, in: *Comparative Political Studies*, 28:1, S. 3-43.
- Vogel, Steven*, 1996: *Freer Markets, More Rules*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Waffler, Bernd*, 2002: *Formalprivatisierung kommunaler Aufgaben zwischen Hierarchie, Kooperation und Vertrauen: eine Institutionenökonomische Analyse von Gesellschafts- und Vertragsrecht*, Frankfurt: Peter Lang.
- Yescombe, E.R.*, 2007: *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, London: Butterworth-Heinemann.
- Zahariadis, Nikolaos*, 1997: Why State Subsidies? Evidence from European Community Countries, 1981-1986, in: *International Studies Quarterly*, 41, S. 341-354.
- Zahariadis, Nikolaos*, 2001: Asset Specificity and State Subsidies in Industrialized Countries, in: *International Studies Quarterly*, 45, S. 603-316.
- Zahariadis, Nikolaos*, 2002: The Political Economy of State Subsidies in Europe, in: *Policy Studies Journal*, 30:2, S. 285.
- Zahariadis, Nikolaos*, 2005: Policy Networks, Elections, and State Subsidies, in: *Review of Political Research*, 22:2, S. 115-131.
- Zahariadis, Nikolaos*, 2008: *State Subsidies in the Global Economy*, New York: Palgrave.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert*, 2005: Ausverkauf des „Tafelsilbers“. Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990-2000, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46, S. 602-628.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert/Wolf, Frieder*, 2008: Partisan Politics, Globalization and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies 1990-2000, *Governance*, 21:2, S. 195-121.

Abschriften der Autoren:

Prof. Dr. Herbert Obinger, Zentrum für Sozialpolitik und Sfb 597, Universität Bremen, Parkallee 39, 28209 Bremen, hobinger@zes.uni-bremen.de

Prof. Dr. Stefan Traub, ZeS Bremen, 28209 Bremen, traub@uni-bremen.de

Andreas Etling, Sfb 597, Universität Bremen, Linzer Straße 9A, 28359 Bremen, andreas.etling@sfb597.uni-bremen.de

Dr. Karsten Mause, Sfb 597, karsten.mause@sfb597.uni-bremen.de

Carina Schmitt, Sfb 597, carina.schmitt@sfb597.uni-bremen.de

Katharina Schreeb, Sfb 597, kschreeb@uni-bremen.de

Philipp Schuster, Sfb 597, philipp.schuster@sfb597.uni-bremen.de

Oliver-Flügel-Martinsen

Libertärer Paternalismus? Bemerkungen zu Richard H. Thalers und Cass R. Sunsteins *Nudge*¹

Zusammenfassung

In dem Artikel wird die Konzeption eines libertären Paternalismus diskutiert, wie sie Thaler und Sunstein in ihrem Buch *Nudge* entwickeln. Zur Frage steht dabei, ob es den Autoren gelingt, die Verbindung der beiden auf den ersten Blick widersprüchlichen Kategorien plausibel zu machen. Im Ergebnis wird sich zeigen, dass Thaler und Sunstein einerseits wichtige Impulse für die ökonomische Handlungstheorie und die politische Steuerungsdebatte geben, andererseits aber zentrale normative Bedenken gegen manipulative Züge auch ihrer weichen Variante des Paternalismus nicht gänzlich auszuräumen vermögen.

Schlagworte: Handlungstheorie, Steuerung, Wahlfreiheit

Abstract

Libertarian Paternalism? Comments on Richard H. Thalers and Cass R. Sunsteins Nudge

The article discusses the conception of libertarian paternalism, developed by Thaler and Sunstein in their book *Nudge*. It asks if the authors are able to make the combination of both prima vista contradictory categories plausible. In the end it becomes clear that Thaler and Sunstein give on the one hand an important inspiration to the economic theory of action and to the debate on political governance. But on the other hand they aren't really able to smooth out important normative objections against some manipulative tendencies of their weak paternalism.

Key words: Theory of action, governance, freedom of choice

1. Libertärer Paternalismus – eine widersprüchliche Komposition?

Beim ersten Hören klingt der Begriff, den Thaler und Sunstein für ihr Programm zu prägen suchen, wie ein *oxymoron*. Libertärer Paternalismus – wird hier nicht etwas zusammengestellt, das beileibe nicht zusammengehört, ja nicht zusammengefügt werden kann? Sicherlich, noch jedem Ismus und auch jedem Substantiv lässt sich ein Adjektiv voranstellen, das der näheren Charakterisierung dient und das zudem vielfach den Zweck verfolgt, die üblicherweise verbundenen Assoziationen aufzubrechen, um ein attraktives Potential, das Kraft der gängigen Konnotationen verschüttet zu werden droht, wieder freizulegen. Demokratischer Sozialismus, wohlfahrtsstaatlicher Kapitalismus, soziale Marktwirtschaft – stets geht es bei solchen Zusammenstellungen darum, die Wucht der Semantik des Substantivs durch ein geschickt gewähltes Adjektiv gleichsam zu entschärfen. Dabei soll der Sinngehalt des Substantivs nicht durchgestrichen, sondern nur aus der Falle einer zu einsinnigen Lesart befreit werden. Der mit ihm assoziierte Gehalt soll konserviert werden, aber den negativen Beigeschmack verlieren. Ein Sozialismus, der sich

demokratisch nennt, will nicht länger nach Kollektiven klingen, die individuellem Wollen keinen Raum mehr lassen; wohlfahrtstaatlicher Kapitalismus und soziale Marktwirtschaft bewahren die Vorbehalte gegenüber planwirtschaftlichen Steuerungsversuchen, sie versprechen aber den Pauperismus und das Lumpenproletariat hinter sich zu lassen. Umgekehrt strahlt auch das Substantiv aufs Adjektiv zurück, das ebenfalls von der ungewohnten Zusammenstellung profitieren soll: Eine soziale Marktwirtschaft sucht den Beigeschmack der Gleichmacherei zu vermeiden; sie soll nur eine um die Dimension sozialer Gerechtigkeit erweiterte Marktwirtschaft sein, die ansonsten aber eine Marktwirtschaft bleibt. Manche dieser Zusammenstellungen können deshalb mit getauschten Rollen Verwendung finden: Neben der sozialen Marktwirtschaft taucht zuweilen auch ein marktwirtschaftlicher Sozialismus auf. In diesem Fall ist es dann nicht das liberalkonservative Lager, das sich um den Eindruck sozialer Verantwortung bemüht zeigt, sondern es ist eine Linke, die herauszukehren sucht, dass sie ihre Lektion gelernt hat und weiß, dass mit einem Sozialismus ohne Marktwirtschaft mittlerweile kein Blumentopf mehr zu gewinnen ist. In beiden Fällen zeigt sich demnach der Versuch einer Öffnung für das jeweils andere, konkurrierende Lager: Das vorangestellte Adjektiv versucht den neu komponierten Begriff von den weltanschaulichen Zuspitzungen zu entschlacken, die dem allein stehenden Substantiv anhaften. Beispielhaft für eine solche Zielsetzung ist die klassische Rechtfertigung des Begriffs der sozialen Marktwirtschaft durch *Müller-Armack* in seinem kurzen programmatischen Text „Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft“ (*Müller-Armack* 1976). An der heute immer noch nicht vollständig abgeschlossenen Karriere dieses Begriffs lassen sich übrigens sowohl die Attraktivität als auch die Gefahren einer solchen Begriffskomposition ablesen: So ist es einerseits zweifelsohne gelungen, mit dem Begriff der sozialen Marktwirtschaft eine hochgradig inklusive, über Lagergrenzen hinweg wirkende Formel zu finden. Andererseits haftete der sozialen Marktwirtschaft aber immer schon der Ruch des bloß salvatorischen Kompromisses ohne eingrenzbaren Kern oder gar der einer intendierten Mogelpackung an.

Wie dem auch sei, die Strategie, der solche Begriffsformeln folgen, ist attraktiv. Spieltheoretisch ließe sie sich als das Streben nach einer win-win-Situation beschreiben: Zusammengeführt werden zwei Begriffe, die sich für sich genommen als wenigstens in bestimmten Hinsichten problematisch erwiesen haben, und die durch das gemeinsame Auftreten die negativen Assoziationen abstreifen und wechselseitig aufeinander ein positives Licht werfen sollen. Diese Strategie verfolgen offensichtlich auch Thaler und Sunstein, wenn sie die Formel des libertären Paternalismus in den argumentativen Ring werfen. Ob diese Strategie erfolgreich ist, hängt allerdings nicht zuletzt davon ab, in welchem Maße es plausibel gemacht werden kann, dass sich zwei Begriffe zu einer Begriffsformel zusammenführen lassen – und dabei dürfte es eine Rolle spielen, wie stark sie sich gegenseitig auszuschließen tendieren.

Hier sind im Falle des libertären Paternalismus zunächst wohl Bedenken anzumelden. Denkt man an die beiden Theoretiker, mit denen sich die Programmatik des *libertarianism* im 20. Jahrhunderts wohl vor allem verbindet, *Friedrich von Hayek* und *Robert Nozick*, dann hätte ihnen vermutlich schon der bloße Klang des Wortes Paternalismus das Blut in den Adern gefrieren lassen. *Nozicks* fulminante Ablehnung jeglicher redistributiver Politiken etwa stützt sich gerade auf die aus seiner Sicht schlagende Überzeugungskraft, die antipaternalistische Argumente besitzen. Am Beginn des Kapitels über Verteilungsgerechtigkeit seines heute schon klassischen Buches „Anarchy, State, and Utopia“ argumentiert *Nozick* nicht nur antipaternalistisch, sondern er greift zudem auf ein Beispiel zurück, dessen Erklärungsstruktur von einer intuitiven Ablehnung paternalistischer Be-

vormundungen profitiert. Bevor *Nozick* seine theoretischen Argumente gegen erzwungene Umverteilungen entfaltet, hält er bereits auf einprägsame Weise fest, dass wir uns nach seiner Auffassung nicht in der Position von Kindern befinden, deren Kuchenstücke noch einmal nach geschnitten werden dürfen, da sie etwa durch Unachtsamkeiten beim Schneiden ungleich groß ausgefallen sein mögen (*Nozick* 1974, S. 149). *Nozick* lässt keinen Zweifel daran, dass es einzig dem Individuum selbst obliegt, über seine Handlungen und die ihm gehörenden Güter zu entscheiden. Darin liegt der Kern seines libertären Denkens: „Individuals have rights and there are things no person or group may do to them (without violating their rights)” (*Nozick* 1974, ix). Deshalb hat sich *Nozick* zufolge die Staatsaktivität auch auf die grundlegende Funktion der Herstellung einer eigentumsichernden Rechtsordnung zu beschränken, die den freiwilligen Vertragsschluss zwischen Individuen ermöglicht und sich ansonsten aus ihrem Leben heraushält.

Es ist genau diese Limitierung der Perspektive der Gerechtigkeit und der legitimen Staatshandlungen, die bei Autoren auf entschiedenen Widerspruch trifft, die bei aller Skepsis gegenüber den negativen Implikationen paternalistischer Argumentationen dennoch eine gewisse Nähe zu den positiven, handlungsermöglichenden Dimensionen, auf die paternalistische Denkfiguren hinweisen, unterhalten. *Martha C. Nussbaum* etwa, die sich zwar selbst gegen den Paternalismusverdacht verwahrt (*Nussbaum* 1999, S. 45), deren Überlegungen aber von einer weichen Variante paternalistischen Denkens zumindest inspiriert werden, vertritt die Position einer objektiven Konzeption des guten menschlichen Lebens, dessen Bedingungen ein Staat sicherzustellen habe – auch wenn er damit, beispielsweise durch Umverteilungen, in die Lebensführung von Menschen eingreift. Diese Konzeption verteidigt sie ausdrücklich gegen die auch bei *Nozick* zentrale Argumentationsfigur, dass es jedem Einzelnen im vollen Umfang überlassen bleibt, worin sein Gutes besteht und wofür er die ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen verwenden möchte. Hier zeigt sich die Spannung zwischen *Nozicks* *libertarianism* und *Nussbaums* weichem „Paternalismus“ recht scharf: Während es für *Nussbaum* keineswegs auf der Hand liegt, ob die Ressourcen, über die eine Person verfügt, ihr nicht zum Teil entzogen werden können, um damit eine Umverteilung vorzunehmen, die es dem Staat ermöglicht, auch anderen, schlechter gestellten Gesellschaftsmitgliedern ein gutes Leben zu gewährleisten, das sie aus eigenen Mitteln nicht hätten bestreiten können, liegt nach *Nozicks* Argumentation hier ein klarer Fall von Freiheitsbeschneidung vor, da legal erlangtes Eigentum auch legitimes Eigentum ist, über dessen Verwendung nur die Individuen selbst zu disponieren haben, während jeder Eingriff einen paternalistischen Übergriff auf die Freiheitsrechte darstellt.

2. Die drei Ebenen von *Nudge*

An diesem kurzen Exkurs zu *Nozick* und *Nussbaum* deutet sich schon das Spannungsfeld an, innerhalb dessen sich *Thalers* und *Sunsteins* Vorschlag eines libertären Paternalismus bewegt. Allerdings ist hier Vorsicht geboten. Der libertäre Paternalismus lässt sich nach der Anlage des Buches keineswegs allein anhand einer theoretischen Kohärenzprüfung beurteilen. Uwe *Jean Heuser* hat in seiner Besprechung von *Nudge* in „Die Zeit“ zu Recht auf die Genese des Buches aus der Praxis hingewiesen und dabei hervorgehoben, dass sich der Ansatz des libertären Paternalismus als politische Bewegung versteht, als solche auch agiert und dass das Buch insofern der Praxis folgt (*Heuser* 2009, S. 41). Deshalb handelt es sich bei ihm auch eher um die Zusammenfassung der Programmatik die-

ser Bewegung als um eine theoretische Abhandlung. Zumindest ist das eine der drei Ebenen von *Nudge*. Denn die Argumentation von *Thaler* und *Sunstein* lässt sich natürlich nicht allein auf die Darlegung einer Programmatik verkürzen. Die Autoren versuchen im Grunde drei Ziele miteinander zu verknüpfen: Das erste Ziel besteht in der Tat in der Formulierung einer Bewegungsprogrammatik und auf dieser Ebene geht es *Thaler* und *Sunstein* nicht zuletzt auch darum, Anhänger zu gewinnen. Zu diesem Zweck reicht es aber nicht, Thesen möglichst plakativ zu entwickeln, sondern es muss eine überzeugende Argumentation entfaltet werden. Damit ist das zweite Ziel markiert: Durch *Nudge* soll der theoretische, insbesondere der handlungs- und subjekttheoretische Rahmen nachhaltig verändert werden, der die Wirtschaftswissenschaften und mit ihnen wirtschaftspolitische Überlegungen vor allem anleitet. Dabei handelt es sich um die im engeren Sinne theoretische Ebene des Buches. Hinzu treten schließlich noch ein drittes Ziel und eine ihm korrespondierende dritte Ebene: *Nudge* präsentiert sich auch als Manual einer innovativen Form von (politischer) Handlungsbeeinflussung. In dieser multiperspektivischen Anlage ähnelt das Buch übrigens den Schriften, die *Anthony Giddens* in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts veröffentlicht hat: Wie *Giddens* so suchen auch *Thaler* und *Sunstein* eine politische Bewegung zu begründen bzw. anzutreiben, eine dazu passende Theorie zu entwickeln und ein Angebot konkreter Maßnahmen zu entwickeln. Es ist deshalb wohl auch kein Zufall, dass *Thaler* und *Sunstein* im einen Fall indirekt, im anderen direkt zwei der bekanntesten Buchtitel *Giddens'* wieder aufgreifen: Zunächst bemerken sie nämlich in der Einleitung, dass der libertäre Paternalismus „neither left nor right“ (15) sei und schließen damit an *Giddens'* Formel eines Denkens „Jenseits von Links und Rechts“ (*Giddens* 1997) an, die vor allem die britische, aber in Teilen auch die deutsche Sozialdemokratie der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts beeinflusst hat. Dabei versuchen sie, nebenbei bemerkt, *Giddens'* Fehler, sich dennoch einem politischen Lager zuzuordnen, zu vermeiden, indem sie unterstreichen, dass sie zugleich auch „neither Democratic nor Republican“ (15) seien. Der andere, noch bekanntere Buchtitel *Giddens* – „Der dritte Weg“ (1999) – taucht dann in einer zugleich anschließenden und sich abgrenzenden Reprise am Ende des Buches auf: Das letzte Kapitel trägt die Überschrift *The Real Third Way* (Kap. 16). *Cass Sunstein* unterstreicht derzeit den Eindruck, der *Giddens* des zweiten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends zu sein, indem er mittlerweile von seiner Professur an der Harvard Law School beurlaubt ist, um innerhalb der Obama-Administration als Chef des *Office of Information and Regulatory Affairs* tätig sein zu können.

Doch kehren wir zurück zur Unterscheidung der drei Ebenen des Buches. Sie ist deshalb von Belang, weil sich auf jeder Ebene andere Anforderungen an die Konzeption stellen: Während auf der theoretischen Ebene berechtigtermaßen Konsistenzforderungen erhoben werden können, gilt dies nicht im gleichen Maße für die Ebene der politischen Bewegung und die eines Handbuchs konkreter Vorschläge. Gerade politisch wirksame Formeln zeitigen vielfach dann Erfolg, wenn es ihnen gelingt, ganz unterschiedliche, vielfach widerstreitende Dimensionen zu vereinen. Entscheidend ist dafür vermutlich weniger die theoretische Kohärenz, sondern vielmehr eine theoretisch kaum explizierbare Ausstrahlungs- und Anziehungskraft: Politische Bewegungen sind nicht dann erfolgreich, wenn sie das richtigere Argument auf ihrer Seite haben, sondern wenn sie über Argumente verfügen, die Menschen zum Handeln bewegen. Auch für die Plausibilität des Vorschlagsassortiments ist die theoretische Überzeugungskraft nicht notwendig vorrangig: Vorschläge überzeugen dadurch, dass sie Realisierungschancen versprechen und nicht dadurch, dass man mit ihnen das letzte Wort behält. Dabei darf aber dennoch nicht aus dem Blick verloren werden, dass

der Erfolg des Konzepts insgesamt naturgemäß auch davon abhängt, inwiefern alle drei Ziele erfolgreich integriert werden können. Andernfalls bleibt das Buch für die einen eine weitere Programmschrift, für andere bestenfalls ein Steinbruch mit politischen Vorschlägen oder auch nur eine zwar attraktiv und schillernd präsentierte, letztlich aber doch inkohärente Konzeption. Betrachten wir deshalb nun die drei Ebenen von *Nudge* nacheinander. Bevor das geschehen kann, ist es aber an der Zeit, die titelgebende Grundidee zu umreißen.

3. Was heißt *nudge*?

Die Autoren widmen der Erläuterung der Bedeutung und der Aussprache dieses Wortes eine längere Fußnote (4), in der sie zunächst darauf hinweisen, das *nudge* nicht mit *noodge* zu verwechseln sei, weder dem Sinn noch der Aussprache nach. Während das *oo* in *noodge* wie in *book* betont werde, reime sich *nudge* auf *judge*. Zudem habe *noodge* die Bedeutung von nörgeln und bezeichne bspw. einen „persistent complainer“, wohingegen *nudge*, das sich substantivisch als Stups oder verbal als anstupsen übersetzen lässt, keinen solchen Beigeschmack eines penetranten Insistierens habe, sondern wohl eher einem freundlichen Hinweis oder auch einer Warnung ähnele. Was tatsächlich unter einem *nudge* zu verstehen ist, mit dessen Hilfe das Konzept des libertären Paternalismus anschaulich auf ein Wort gebracht werden soll, lässt sich vermutlich am besten durch eines der Beispiele erläutern, an denen das erfrischend locker geschriebene Buch *Nudge* reich ist. Thaler und Sunstein eröffnen das Buch mit dem Schul-Cafeteria-Beispiel und der Rolle, die die imaginäre Leiterin Carolyn in ihm spielt (S. 1ff.). Carolyn hat relativ umfassende Gestaltungsmöglichkeiten: Sie entscheidet nicht nur über die Essenspläne der Cafeteria, sondern auch über die Anordnung der Speisen und die Weise, in der sie präsentiert werden. Das, was sie tut, beeinflusst deshalb die Entscheidungen, die die Kinder treffen, wenn sie ihr Essen wählen. Carolyn ist, wie der neben *nudge* andere zentrale Begriff des Buches lautet, „a choice architect“ (S. 3, Herv. i.O.). Unter dem Begriff des *choice architect* fassen Thaler und Sunstein all jene in ganz unterschiedlichen öffentlichen und privaten, staatlichen und kommerziellen gesellschaftlichen Sektoren vorkommenden Personen zusammen, die das Auswahlverhalten und die Auswahlresultate ihrer Mitmenschen beeinflussen. Darunter fallen die namengebenden Architektinnen, die ein öffentliches Gebäude gestalten, ebenso wie die Filialleiter, die Süßigkeiten oder auch Obst in der Augenhöhe Drei- bis Fünfjähriger platzieren, aber auch Politikerinnen, die steuerliche Anreize zum Autokauf oder zum Energiesparen bieten. In allen diesen Bereichen soll sich der libertäre Paternalismus anwenden lassen.

Im Cafeteria-Beispiel nun kann Carolyn das Auswahlverhalten von Kindern beeinflussen, indem sie die Reihenfolge der angebotenen Gerichte variiert. Lässt sie die Desserts an den Eingang stellen und die Salate ans Ende, dann wird der Konsum der Desserts ansteigen; macht sie es umgekehrt, essen die Kinder mehr Salat. Carolyn steht somit vor einer Situation, in der sie unterschiedliche Optionen hat, zwischen denen sie selbst entscheiden muss: So kann sie sich gar nicht um die Anordnung kümmern, sie so gestalten, dass der Umsatz steigt, sie per Zufall rotieren lassen oder sich an Kriterien gesunder Ernährung orientieren. Einen *nudge* gibt sie nach Thalers und Sunsteins Auffassung dann, wenn sie letzteres tut und die Salate in die erste Reihe stellt. Die Folge davon wird es sein, wie sich in Untersuchungen zeigt, dass die Kinder sich gesünder ernähren. Warum ist ein solcher *nudge* ein Beispiel für libertären Paternalismus und nicht eines für einen Paternalismus ohne abmilderndes Adjektiv? Entscheidend für diesen Unterschied ist der

Umstand, dass die Kinder weiterhin Zugriff auf alle Speisen haben – weder die Pommes frites noch der Karamellpudding sind verschwunden, sie stehen nur an einer anderen, weniger aufdringlichen Stelle. Paternalistisch ohne Zusatz würde Carolyn dann handeln, wenn sie die gesundheitsschädlicheren Speisen kurzerhand von der Speisekarte streichen ließe. Dann hätten die Kinder keine Wahlfreiheit mehr;Carolyns *nudge* hingegen erhält sie ihnen, so meinen Thaler und Sunstein, im vollen Umfang. Dennoch ändert Carolyn durch ihre Anordnungsentscheidungen das Wahlverhalten der Kinder. Warum darf sie, ja soll sie das tun? Neben der Annahme, dass die Wahlfreiheit im Prinzip erhalten bleibt, ist hier eine These wichtig, auf die Thaler und Sunstein insbesondere an normativ neuralgischen Punkten ihrer Überlegungen immer wieder zurückgreifen: „[T]here is no such thing as a neutral design“ (3). Und wenn dem so ist, dann treffen *choice architects* immer schon eine Entscheidung; liegen die Dinge aber so, dann haben sie, so die Autoren, eine Verantwortung, der sie sich stellen müssen. In dem Augenblick, in dem es klar ist, dass jede Entscheidung, die eine Politikerin, ein Filialleiter oder eine Architektin trifft, das Wahlverhalten ihrer Mitmenschen beeinflusst, erscheint der Gebrauch von dieser Entscheidungskompetenz wie ihn der libertäre Paternalismus in Form von *nudges* vorschlägt, als ein verantwortungsvoller Umgang mit der Entscheidungskompetenz. Das zumindest ist die Deutung, die Thaler und Sunstein mithilfe unzähliger Beispiele aus ganz verschiedenen Bereichen plausibel zu machen suchen. Hier stellen sich aber mindestens zwei normativ folgenreiche Probleme, die hier vorerst nur benannt seien: Erstens ändert auch die Hintergrundthese, dass es keine wirklich neutralen Entscheidungen geben kann, nichts daran, dass die *nudges* zumindest weiche Formen der Manipulation darstellen. Die Antwortlinie, die eine ganze Reihe unterschiedlicher demokratiethoretischer Ansätze andeutet, wenn man vor einer solchen Situation steht, lautet bekanntlich: Beteiligung an der Entscheidungsfindung. Bei Thaler und Sunstein hingegen werden die Entscheidungsprozesse nicht demokratisiert, sondern die *choice architects* sollen einen wohlwollenden expertokratischen Gebrauch von ihrem Entscheidungsspielraum machen. Das ließe sich dadurch rechtfertigen, dass die professionellen Gestalter über einen nicht ohne weiteres kompensierbaren Wissensvorsprung vor jenen, deren Entscheidungen beeinflusst werden sollen, verfügen. In der Tat scheinen Thaler und Sunstein vielfach auf diese Annahme zu bauen – und etwa im Falle des monetären Sektors, dem in *Nudge* der gesamte zweite Teil (Part II: Money, S. 113-163) gewidmet ist, mag das partiell auch stimmen. Diese Annahme lässt sich aber nicht auf alle Bereiche ausweiten, in denen der libertäre Paternalismus zur Anwendung gelangen soll, und sie macht es auch noch nicht plausibel, dass die *choice architects* durch ihren Wissensvorsprung eine *im Ganzen* richtige Designentscheidung zu treffen in der Lage sind. Hier scheint eine Experten-Laien-Unterscheidung zugrunde zu liegen, die, wie etwa der Demokratiethoretiker *John Dewey* schon in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts unterstrichen hat, in modernen Gesellschaften fragwürdig geworden ist. Auf diese und verwandte Probleme wird zurückzukommen sein.

4. Theorie: Econs versus Humans

Die normative Spannung zwischen einem unbedingten Freiheitswillen einerseits und einem quasi-paternalistischen Bedürfnis nach Hilfestellung andererseits, die die Konzeption des libertären Paternalismus kennzeichnet, lässt sich angemessen nur vor einem bestimmten theoretischen Hintergrund erläutern, der für die Überlegungen von Thaler und

Sunstein maßgeblich ist. Im ersten Teil des Buches (*Part I: Humans versus Econs*, S. 19–109) unternehmen *Thaler und Sunstein* den Versuch, die Plausibilität der wirtschaftstheoretisch zentralen Kategorie des *homo oeconomicus* in Frage zu stellen und an die Stelle dieser Subjektvorstellung, die die Autoren kurzerhand als *Econ* bezeichnen, eine in gewisser Weise weniger zweckrational kalkulierende, unsichere, kurz: menschlichere Subjektkonzeption zu setzen, die sie folgerichtig *Human* nennen. Die Kritik der Idee eines wesentlich interessegeleitet handelnden menschlichen Subjekts ist zwar weder ideengeschichtlich noch in der politischen Philosophie der Gegenwart neu. Schon *Adam Ferguson* hat vor dem Hintergrund der schottischen Aufklärung, in deren Denkhorizont wesentliche Teile der modernen Wirtschaftstheorie ihre philosophischen Grundlagen finden, in seinem „Versuch über die Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft“ (*Ferguson* 1988 [1767]) die Vorstellung eines Individuums, das primär interessengesteuert kalkuliert, nicht nur für normativ bedenklich gehalten, sondern ihr darüber hinaus schlichtweg die Erklärungskraft abgesprochen. *Ferguson* stellt nämlich die individualistischen Grundannahmen in Frage, die in der politischen Philosophie *Hobbes’* und vor allem *Lockes* aufgestellt werden und die für liberale und libertäre Denkansätze bis in die politische Philosophie der Gegenwart wichtig sind. Was *Ferguson* grundsätzlich verwirft, ist die Vorstellung eines vorsozialen Individuums, das sein Handeln an zweckrational verstandenen Interessen ausrichtet. Für *Ferguson* sind gewissermaßen beide Teile der Vorstellung eines *homo oeconomicus* zweifelhaft: Erstens bezweifelt er die Existenz unabhängiger, gleichsam aus sozialen Bindungen, die das menschliche Handeln nach seiner Überzeugung stark beeinflussen, heraus gelöster Individuen, wie sie innerhalb der Konzeption eines *homo oeconomicus* unterstellt werden; und zweitens ist für ihn auch der Begriff des Interesses unterbestimmt: Wir wüssten, so *Ferguson*, noch nicht einmal genau, was unter Interesse eigentlich zu verstehen sei und würden es dennoch als „den einzig vernünftigen Beweggrund des Handelns der ganzen Menschheit verstanden wissen“ (*Ferguson* 1988 [1767], S. 113) wollen. Eine ähnliche Kritiklinie vertritt in der politischen Philosophie der Gegenwart der kanadische Philosoph *Charles Taylor*, dem wir die umfassendste ideengeschichtliche Rekonstruktion der Genese der modernen Subjektvorstellungen verdanken (*Taylor* 1989), und der immer wieder die Explikationsfähigkeit von Subjektkonzeptionen in Zweifel gezogen hat, die menschliche Subjekte als punktförmige, nur an ihren Interessen ausgerichtete Handelnde verstehen (*Taylor* 1992).

Die Kritik der *Econs* ist also kein Neuland. Dennoch ist die Vorstellung eines *homo oeconomicus*, wie *Thaler und Sunstein* beklagen, bis heute nicht nur in wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungen, sondern auch in wirtschaftspolitischen Überlegungen dominant. Worum sich die beiden Autoren im ersten Teil von *Nudge* bemühen, ist nun aber – und darin liegt der eigentliche Reiz dieser Unternehmung – nicht einfach eine weitere externe Kritik wirtschaftstheoretischer Referenzkategorien, sondern nichts Geringeres als der Versuch der Darlegung einer ökonomischen Handlungstheorie, die die unzulängliche Konzeption des *homo oeconomicus* durch eine plausiblere Kategorie ersetzt, die den tatsächlichen Bedingungen menschlichen Handelns in einem höheren Maße Rechnung zu tragen sucht. Diese Umstellung in den ökonomischen Grundkategorien (vgl. ausführlich *Bowles* 2003) ist in hohem Maße folgenreich auch für die normative Perspektive der Rechtfertigung der Konzeption des libertären Paternalismus insgesamt. Bereits in der Einleitung machen *Thaler und Sunstein* darauf aufmerksam, dass antipaternalistischen, rein libertären Argumentationen wenigstens implizit eine Annahme zugrunde liege, die vom unrealistischen Bild des Menschen als *Econ* herrühre: Dass Menschen nämlich für

sich selbst am besten, in jedem Fall besser als jeder andere entscheiden können, was ihren Plänen zuträglich ist, ja worauf ihre Pläne insgesamt ausgerichtet sind. Dem sei aber gerade nicht so, wie *Thaler* und *Sunstein* in der unpräntiösen Diktion von *Nudge* unumwunden zu Protokoll geben: „If you look at economic textbooks, you will learn that homo economicus can think like Albert Einstein, store as much memory as IBM’s Big Blue, and exercise the willpower of Mahatma Ghandi. Really. But the folks that we know are not like that. Real people have trouble with long division if they don’t have a calculator, sometimes forget their spouse’s birthday, and have a hangover on New Year’s Day. They are not homo economicus; they are homo sapiens” (S. 7).

Und eingedenk dieser Sachlage sind sie auf sich allein gestellt mit den Entscheidungen, die sie in ihrem Leben zu treffen haben, häufig überfordert und deshalb auf Beratung angewiesen. Nun ist es aber offenbar – wie die Autoren im zweiten Teil zunächst anhand finanzpolitischer Beispiele und im dritten Teil (Part III: Society, S. 167-224) dann ausgeweitet auch auf andere Bereiche des menschlichen Lebens wie Organtransplantation (Kap. 11), Umweltschutz (Kap. 12) oder auch Ehrechtsfragen (Kap. 13) immer wieder aufs Neue vor Augen führen – auch eine Eigenschaft von *Humans*, auf gewöhnliche Beratungen in der Regel nur im Ausnahmefall mit einer Verhaltensänderung zu reagieren. Auf das oben angeführte Cafeteria-Beispiel bezogen heißt das beispielsweise, dass sich durch eine Ernährungsberatung, und mag sie auch regelmäßig wiederholt werden, kaum eine stärkere Neigung zum Salatverzehr bei Kindern und Jugendlichen auslösen lässt, durch eine andere Speisenanordnung hingegen schon. Ähnliches gelte, so suchen die Autoren zu zeigen, für das Verhalten von Erwachsenen in so unterschiedlichen Bereichen wie dem Sparverhalten (Kap. 6) oder umweltschonendem Ressourcenverbrauch (Kap. 12). Die Botschaft, die mit Beispielen wie diesen vermittelt werden soll, lautet, dass *Humans nudge*-bedürftige Wesen sind. Dieser Umstand ändert, wie *Thaler* und *Sunstein* darzulegen suchen, die normative und die analytische Dimension der Ökonomie: Erstens verstünden wir nicht, wie menschliches Handeln funktioniert, wenn wir nicht zur Kenntnis nähmen, dass Menschen hier und dort eines Stupses bedürften, da sie ansonsten dazu tendierten, die Dinge so laufen zu lassen, wie sie sich eben entwickeln; und zweitens sei es, weil es um das menschliche Handeln so bestellt sei, auch normativ nicht bedenklich, sondern vielmehr geboten, ihnen hier und da eine solchen Knuff zu verpassen.

5. Manual: Choice architects

Das Buch ist nicht nur ein Buch, das eine theoretische Bilanz praktischer Einsichten zieht bzw. eine Theorie der Praxis schreibt, sondern es richtet sich in bestimmten Passagen wie ein Handbuch angelegt an Praktikerinnen und Praktiker. Hierbei verfolgen *Thaler* und *Sunstein* eine doppelte Strategie: Erstens arbeiten sie, wie oben erwähnt, für bestimmte Bereiche eine Vielzahl an Beispielen aus, die häufig nicht nur bereits Erprobtes darstellen, sondern anhand deren konkrete Verbesserungsvorschläge entwickelt werden, die von *choice architects* aus den entsprechenden Feldern unmittelbar aufgegriffen werden können.² Da sich aber nicht alle Sektoren, in denen *nudges* hilfreich und wirksam seien sollen, innerhalb des Buches behandeln lassen, verfolgen die Autoren zweitens neben der exemplarischen Strategie die einer Exposition der Handlungslogik von *Humans*, mit deren Hilfe sich dann *nudges* auch für andere Felder entwickeln lassen. Dies geschieht zum einen im Theorieteil (v.a. Kap. 1-3) in Form weit ausholender Rekurse auf verhaltenspsy-

chologische, neurologische, soziologische und ökonomische Überlegungen zum menschlichen Verhalten. Zum anderen werden hierzu immer wieder die aus den Beispielen gezogenen Schlüsse verallgemeinert. Auf dieser Ebene von *Nudge* geht es weniger darum, mit einem normativ und analytisch ausgewogenen Theorieentwurf zu reüssieren. Im Zentrum steht vielmehr das Bemühen, Anhänger zu rekrutieren oder vielleicht auch nur Nachahmer zu inspirieren, indem erfolgversprechende Vorschläge unterbreitet werden.

6. Politische Bewegung: Libertärer Paternalismus

Insgesamt lassen die Autoren aber von Anfang an keinen Zweifel daran, dass sie sich weder mit einer Theorie noch mit einem Handbuch zu beschränken gedenken, sondern dass es ihnen um nichts Geringeres geht, als eine politische Bewegung wenn auch vielleicht nicht ins Leben zu rufen, so dann doch zumindest zu motivieren – „we welcome you to our new movement: *libertarian paternalism*“ (S. 5, Herv. i. O.). Zwar kann der Erfolg der Bewegung nicht an diesem Buch abgelesen werden, aber es lässt sich nicht leugnen, dass es Thaler und Sunstein mit ihrem suggestiv geschriebenen Buch gelingt, eine große internationale Aufmerksamkeit zu binden, die jedenfalls deutlich weiter reicht, als es normale Wissenschaftspublikationen üblicherweise tun.

Fragen lässt sich aber abschließend zumindest, ob der Erfolg der Bewegung des libertären Paternalismus wünschenswert wäre. Hier ist zunächst hervorzuheben, dass mit *Nudge* ein offenbar öffentlichkeitswirksamer Vorschlag einer längst schon überfälligen Revision wirtschaftstheoretischer Kategorien vorliegt. Darauf nachdrücklich hingewiesen zu haben, dass die Konzeption des *homo oeconomicus* eine hoffnungslos unterkomplexe und hochgradig irreführende Vorstellung menschlichen Handelns impliziert, ist bereits für sich genommen ein nicht zu unterschätzendes Verdienst. Von der Hand weisen lässt sich auch nicht, dass die Vorschläge, die das Autorenduo zu unterbreiten nicht müde wird, in vielen Bereichen erfolgversprechend klingen und jedenfalls freiheitsschonendere Verhaltensbeeinflussungen darstellen, als es bei vielen anderen derzeit realpolitisch erprobten Maßnahmen in den auch in *Nudge* behandelten gesellschaftspolitischen Bereichen der Fall ist. Nun kann es aber bei der Frage, ob der Erfolg des libertären Paternalismus wünschenswert wäre, nicht um diesen oder jenen Einzelaspekt gehen, sondern zur Frage steht notgedrungen die Plausibilität der ganzen Konzeption. Und hier kehren, nicht nur in normativer, sondern auch in analytischer und konzeptioneller Hinsicht, die oben markierten Bedenken wieder. Zwar ist von Freiheit in *Nudge* an vielen Stellen die Rede, aber der grundlegenden demokratietheoretischen Herausforderung einer Vermittlung von individueller und kollektiver Selbstbestimmung und Freiheitspraxis, deren Bearbeitung ohne die im starken Sinne antipaternalistische demokratisch-freiheitliche Intuition, dass an der Entscheidung über die einzuschlagende Richtung immer auch diejenigen beteiligt werden müssen, die den einen oder anderen Pfad letztlich einschlagen müssen, stellen sich Thaler und Sunstein nicht. Wenigstens reflektieren sie nicht die Möglichkeit einer demokratisch-reflexiven Gestaltung von *nudges*, sondern stützen sich in ihrem Entwurf vor allem auf die Rolle von *choice architects* genannten Experten, die eine sanfte, freiheitsschonende Beeinflussungsstrategie verfolgen, die sich aber erst dann trennscharf von Manipulationsversuchen unterscheiden ließe, wenn sie eine Beratung über die Formen der zarten Rippenstöße mit jenen vorsehen würde, die sie erhalten sollen. Die Vorstellung der *choice architects* scheint letztlich auf einer Unterscheidung zwischen Experten und

Laien aufzuruhen, über die *John Dewey* schon 1927 in *The Public and its Problems* Folgendes bemerkte: „It is impossible for the high-brows to secure a monopoly of such knowledge as must be used for the regulation of common affairs“ (*Dewey* 1991 [1927], 206). Die Antwort auf die Frage, warum die *choice architects* der Tendenz nach generell über ein besseres Wissen als die übrigen *Humans* verfügen sollen, bleiben *Thaler* und *Sunstein* letztlich schuldig. Nimmt man aber mit Dewey und einer ganzen Reihe anderer moderner Demokratietheorien an, dass sich auf diese Frage gar keine eindeutige Antwort zugunsten der *choice architects* geben lässt, dann kann man sich der Konsequenz nicht entziehen, dass die Entscheidung darüber, wie wir uns selbst beeinflussen sollen, nicht nur aus normativen, sondern auch aus epistemischen Gründen gemeinsam und weitgehend horizontal erfolgen müsste.

Anmerkungen

- 1 Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein 2009: *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, London et al.: Penguin Books. Im Folgenden ohne weitere Angaben unter bloßer Nennung der Seitenzahlen in Klammern im Text zitiert.
- 2 Zu erwähnen ist hierbei ein RECAP (Record, Evaluate, and Compare Alternative Prices, 102) genanntes Instrument, das wohl vor allem auf *Thalers* wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten zurückgehen dürfte und das eine umfassende *nudge*-Strategie darstellt, die sich in zahlreichen Lebensbereichen anwenden lassen soll, in denen Menschen entscheiden müssen, auf welche Weise sie mit ihrem Geld umgehen.

Literatur

- Bowles, Samuel*, 2004: *Microeconomics. Behavior, Institutions and Evolution*, New York usw.: Russell Sage Foundation.
- Dewey, John*, 1991 [1927]: *The Public and its Problems*, Athens, Ohio: Swallow Press.
- Ferguson, Adam*, 1988 [1767]: *Versuch über die Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Giddens, Anthony*, 1997: *Jenseits von Rechts und Links*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Giddens, Anthony*, 1999: *Der dritte Weg*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Heuser, Uwe Jean*, 2009: Mit kleinem Stups zur freien Wahl, in: *Die Zeit*, Nr. 34, 13.10.2009, S. 41.
- Müller-Armack, Alfred*, 1976: Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft, in: *Ders.: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Bern und Stuttgart: Verlag Paul Haupt, S. 231-242.
- Nozick, Robert*, 1974: *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford: Basic Books.
- Nussbaum, Martha, C.* 1999: Der aristotelische Sozialdemokratismus, in: *Dies., Gerechtigkeit oder Das gute Leben*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 24-85.
- Taylor, Charles*, 1989: *The Sources of the Self*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Taylor, Charles*, 1992: Was ist menschliches Handeln?, in: *Ders.: Negative Freiheit?*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 9-51.
- Thaler, Richard H./Sunstein, Cass R.*, 2009: *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, London et al.: Penguin Books.

Anschrift des Autors:

PD Dr. Oliver Flügel-Martinsen, Leibniz Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover
E-Mail: o.fluegel@ipw.uni-hannover.de