



Universität St.Gallen

Zu neueren Entwicklungen bei der
Einbeziehung privater Akteure in
Prozesse der öffentlichen Verwaltung:
Einige Bemerkungen

Gebhard Kirchgässner

December 2014 Discussion Paper no. 2014-13

Editor: Martina Flockerzi
University of St.Gallen
School of Economics and Political Science
Department of Economics
Bodanstrasse 8
CH-9000 St. Gallen
Phone +41 71 224 23 25
Fax +41 71 224 31 35
Email seps@unisg.ch

Publisher: School of Economics and Political Science
Department of Economics
University of St.Gallen
Bodanstrasse 8
CH-9000 St. Gallen
Phone +41 71 224 23 25
Fax +41 71 224 31 35

Electronic Publication: <http://www.seps.unisg.ch>

Zu neueren Entwicklungen bei der Einbeziehung privater Akteure
in Prozesse der öffentlichen Verwaltung:
Einige Bemerkungen¹

Gebhard Kirchgässner²

Author's address: Prof. em. Dr. Dr. h.c. Gebhard Kirchgässner
SIAW-HSG
Bodanstrasse 8
CH-9000 St. Gallen
Email Gebhard.Kirchgaessner@unisg.ch

¹ Unterlage zur Tagung „Staatliche Aufgaben – Private Akteure“, Wien, 8./9. Mai 2014. Überarbeitete Fassung, Oktober 2014. Erscheint in: C. Fuchs et al. (eds.), Staatliche Aufgaben, private Akteure. Band 1: Erscheinungsformen und Effekte, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2015. © Gebhard Kirchgässner.

² Universität St.Gallen: Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), Leopoldina und CESifo.

Abstract

More recently, new modes of collaboration between private and public agents have been developed which provide new possibilities for private interests to influence political processes. These are: (i) intermediate institutions, (ii) direct involvement of private agents in preparing legislative proposals, (iii) invention of new rights to sue for private interests against states which are clandestinely negotiated between bureaucrats and interest groups representatives as parts of international treaties, and (iv) sale to and re-leasing from private investors of public infrastructure. Common to these new modes of collaboration is that the corresponding negotiations are largely secret; even parliaments are often excluded. This can lead to a dramatic reduction of basic democratic rights. The best way to counteract this might be the extension of direct popular rights, in particular the optional and mandatory referendum.

Keywords

Information, Rent-Seeking, Legislation, Bureaucracy, Public Infrastructure, Direct Popular Rights.

JEL Classification

H10, H11, H83.

1 Einleitung

[1] Es bedarf in einer ‚Marktwirtschaft‘, d.h. in einem politischen und wirtschaftlichen System, in welchem gesellschaftliche Entscheidungen nach Möglichkeit über ‚den Markt‘, d.h. durch die Entscheidungen einzelner (autonomer) Individuen getroffen werden sollen, einer besonderen Begründung für kollektive Entscheidungen. Der Grund für diesen Vorrang des Marktes liegt in seiner Effizienz bei der Verarbeitung von Informationen.¹⁾ Andererseits bedarf der Marktmechanismus dann, wenn er zu (einigermassen) zufriedenstellenden Ergebnissen führen soll, eines bestimmten Rahmens, der – zumindest nach überwiegender Auffassung – durch den Staat zu gewährleisten ist.²⁾ Aus dieser Perspektive hat das staatliche Handeln Vorrang, da es ja erst die Voraussetzungen für privates Handeln schafft. Dies gilt insbesondere in Demokratien, in denen dieses Handeln über eine besondere Legitimation verfügt. Tatsächlich sind beide Koordinationsmechanismen, Staat wie Markt, so eng miteinander verflochten, dass es problematisch ist, von einem allgemeinen Vorrang zu sprechen.³⁾

[2] Wem man hier einen Vorrang zusprechen will, ist letztlich kaum relevant; entscheidend ist die Abgrenzung zwischen privatem und öffentlichem Bereich, d.h. wem welche konkreten Aufgaben zugewiesen werden. Und hier bestehen erhebliche Auffassungsunterschiede. J.M. BUCHANAN und G. TULLOCK (1962) haben hierzu ein Entscheidungskriterium vorgeschlagen: Je stärker die mit einer Entscheidung verbundenen externen Effekte sind, desto eher sollte politisch – und im Extremfall sogar einstimmig – entschieden werden. Je höher andererseits die Einigungskosten sind, desto eher sollte eine Entscheidung im privaten Bereich belassen werden. Dieser Vorschlag ist – im Prinzip – einleuchtend, er hilft bei konkreten Fragestellungen freilich nur wenig.

[3] Eine weitere Richtlinie ergibt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip: Jede Aufgabe sollte von der niedrigsten Ebene in einem Gemeinwesen erledigt werden, die dazu – in zufriedenstellender Weise – in der Lage ist. Dieses aus der katholischen Soziallehre stammende Prinzip, welches üblicherweise auf die Aufteilung von Aufgaben auf die verschiedenen staatlichen Ebenen angewendet wird, hat selbstverständlich auch für die Aufteilung von privatem und öffentlichem Bereich seine Berechtigung.⁴⁾ Die Frage ist nur, was in diesem Zusammenhang ‚zufriedenstellend‘ bedeuten soll. Um dieser Frage auszuweichen, kann man die – typischerweise von liberalen Parteien vertretene – Forderung aufstellen, dass all jenes von Privaten erledigt

1. Siehe hierzu die grundlegende Arbeit von F.A. v. HAYEK (1945).

2. Aus libertärer Position mag man die Auffassung vertreten, dass der Staat langfristig überflüssig und durch private Vereinbarungen ersetzt werden kann bzw. wird. (Siehe hierzu z.B. D. FRIEDMAN (1996) oder noch extremer H.-H. HOPPE (2001).) Diese (Wunsch-)Vorstellung, dass der Staat langfristig absterben wird, wird somit nicht nur von Marxisten vertreten.

3. Dies gilt nicht nur systematisch, sondern wohl auch historisch. Auch in historischen Gesellschaften war das Handeln der einzelnen Individuen in die durch die ‚Gesellschaft‘ vorgegebenen Regeln eingebettet, und zwar auch dort, wo von einem Staat im heutigen Sinne noch nicht gesprochen werden konnte. Zur allgemeinen Diskussion gesellschaftlicher Koordinationsmechanismen siehe z.B. den klassischen Beitrag von R.A. DAHL und C.E. LINDBLOM (1953).

4. Zum Subsidiaritätsprinzip siehe z.B. L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (1996).

werden sollte, was diese auch bewerkstelligen können, und zwar auch dann, wenn eine Aufgabe durch den Staat effizienter erledigt werden könnte.⁵⁾ Ein klassisches Beispiel dafür sind die kantonalen Monopole zur Versicherung von Elementar- und Feuerschäden, die in 19 Kantonen der Schweiz existieren. Es hat sich gezeigt (und wurde vom Bundesgericht offiziell betätigt)⁶⁾, dass die kantonalen Monopole die gleichen Leistungen bei deutlich geringeren Prämien erbringen als die privaten Versicherungen in den übrigen 7 Kantonen (und im Fürstentum Liechtenstein).⁷⁾ Man kann hier einen Konflikt zwischen dogmatischer (liberaler) Ideologie und ökonomischer Effizienz ausmachen.

[4] Was die Produktion von Gütern (und Dienstleistungen) angeht, kennt die traditionelle (neoklassische) Theorie ein einfaches Entscheidungskriterium: Sind die Grenzkosten im relevanten gesellschaftlichen Bereich steigend, wird das Angebot dem Markt überlassen, sind sie dagegen sinkend, was bei öffentlichen Gütern und natürlichen Monopolen der Fall ist, soll der Staat für das Angebot sorgen. Bis in die siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts hat man sich (z.B. in Deutschland, Österreich und der Schweiz) relativ strikt an diese Regel gehalten. Mit diesem Argument wurden z.B. Post, Bahn und die Versorgungsbetriebe in öffentlicher Regie betrieben. Man hat dann gesehen, dass dies offensichtlich nicht immer effizient ist und begonnen, diese Bereiche zumindest teilweise zu privatisieren, was freilich nicht immer die erwarteten Ergebnisse zeitigte sowie wieder zusätzliche Regulierungen erforderte.⁸⁾

[5] Alle diese Überlegungen gehen jedoch – zumindest implizit – davon aus, dass sich privater und öffentlicher Bereich sauber trennen lassen. Dies ist aber weder theoretisch noch praktisch möglich, und es ist sehr die Frage, ob dies überhaupt wünschenswert wäre. Schliesslich sind die Bürgerinnen und Bürger der Souverän in unserem Staat, und die staatlichen Entscheidungen sollen ihren (privaten) Bedürfnissen entsprechen. Die Frage ist somit nicht ob, sondern wie private Interessen auf den politischen Prozess Einfluss nehmen, welche Interessen dies genau sind, und ob dies in legitimer oder illegitimer, auf offene oder verdeckte Weise geschieht.

[6] In jüngerer Zeit haben sich neuere Formen des Einbezugs privater Akteure in Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung entwickelt. So wurden z.B. ganze Gesetzesentwürfe von privaten Kanzleien ausgearbeitet, oder Rathäuser an private Investoren verkauft und anschliessend wieder zurückgemietet. Das bedeutendste Problem solcher Verquickungen ist, dass institutionell nicht mehr genau zwischen öffentlichen und privaten Interessen unterschieden werden kann und dabei die demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger massiv beschnitten werden. Zudem geschah ein Grossteil der so getroffenen Entscheidungen unter bewusstem Ausschluss der Öffentlichkeit; öffentliche Diskurse über die Sinnhaftigkeit sollten

5. Diese Position wird z.B. in der Schweiz von den rechts-bürgerlichen Parteien SVP und FDP vertreten, in der Bevölkerung jedoch nur von einer Minderheit unterstützt.

6. Bundesgerichtsentscheid 124 I 25.

7. Siehe hierzu G. KIRCHGÄSSNER (2001).

8. Siehe hierzu auch L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2003, S. 259ff.) sowie die Beiträge in E.U.v. WEIZSÄCKER, O.R YOUNG und M. FINGER (2006).

offensichtlich – im Interesse privater Akteure – verhindert werden. Man sollte sich daher fragen, wie dem entgegengewirkt werden kann.

[7] Im Folgenden soll zunächst auf die Begründung eingegangen werden, die in aller Regel dem Einbezug privater Akteure in Aufgaben der öffentlichen Verwaltung bzw. der Politik zugrunde liegt: dass damit Information verfügbar gemacht werden kann, die den öffentlichen Entscheidungsträgern anderweitig nicht zur Verfügung steht (*Abschnitt 2*). Dabei wird auch auf die damit verbundene Gefahr eingegangen, dass die privaten Akteure sich dabei vor allem dadurch Vorteile verschaffen, dass sie diese Information in ihrem eigenen Interesse filtern. In der modernen politischen Ökonomie wird sie unter dem Stichwort Rent-Seeking diskutiert.⁹⁾ Anschliessend wird auf die Motivationen eingegangen, die dem Handeln der staatlichen und privaten Akteure in diesen Prozessen unterliegen (bzw. ihnen sinnvollerweise unterstellt werden können) (*Abschnitt 3*). Im 4. *Abschnitt* wird auf diese neueren Formen des Einbezugs privater Akteure eingegangen. Es handelt sich dabei um: (i) Intermediäre Institutionen, (ii) direkte Mitarbeit privater Akteure an Gesetzesvorlagen, (iii) Schaffung neuer Klagerechte von Wirtschaftsunternehmen gegenüber Staaten, die als Bestandteil internationaler Verträge in geheimen Verhandlungen zwischen Bürokratie und Interessengruppenvertretern ausgehandelt werden, sowie (iv) Verkauf und Rückmietung öffentlicher Infrastruktur. Wie dem damit verbundenen Abbau demokratischer Rechte mit Hilfe direkter Volksrechte begegnet werden kann, wird im 5. *Abschnitt* behandelt. Zum Abschluss wird nochmals der sich durch die neuen Wege zunehmende Einfluss privater Wirtschaftsinteressen auf den politischen Prozess thematisiert. (*Abschnitt 6*).

2 Information und Rent-Seeking

[8] Die traditionelle Begründung dafür, dass private Akteure Einfluss auf den politischen Prozess nehmen sollen, läuft darauf hinaus, dass damit Information zur Verfügung gestellt wird, über die die öffentliche Verwaltung nicht bzw. nicht in gleichem Umfang verfügt. Diese Information wird als erforderlich angesehen, damit wirksame Regelungen bzw. solche mit vergleichsweise geringen negativen Nebenwirkungen ergriffen werden können.¹⁰⁾ Dass die erforderliche Information oft asymmetrisch verteilt ist, d.h. dass die privaten Akteure häufig über mehr Information verfügen als die öffentliche Verwaltung, kann nicht bestritten werden. Insofern kann das Hinzuziehen privater Akteure durchaus sinnvoll sein. Allerdings gibt es auch Situationen, in denen Regelungen so getroffen werden können, dass die privaten Akteure von sich aus ein Interesse daran haben, die ihnen zur Verfügung stehende Information auszunützen, ohne dass sie explizit in den politischen Prozess eingebunden werden müssen.

[9] Ein typisches Beispiel dafür ist die Umweltschutzgesetzgebung. Solange die Umweltpolitik sich vorwiegend bürokratischer Instrumente bedient, d.h. Ge- und Verbote verwendet, be-

9. Zur Theorie des Rent-Seeking siehe z.B. R.D. TOLLISON (1997) sowie D.C. MUELLER (2003, S. 333ff.).

10. Dies gilt freilich nicht für alle Formen dieser ‚neuen‘ Zusammenarbeit. Wie unten noch ausgeführt wird, spielen hier auch andere Motivationen eine wesentliche Rolle.

steht eine deutliche Informationsasymmetrie: Die privaten Akteure verfügen im Allgemeinen über erheblich mehr und bessere Informationen darüber, was zu vertretbaren Kosten technisch möglich ist, als die Vertreter der öffentlichen Verwaltung. Erstere haben aber nur wenige Anreize, diese Informationen vollumfänglich weiterzugeben, da dies zu zusätzlichen Auflagen und damit zu reduzierten Gewinnen führen könnte. Somit sehen sich die Vertreter der öffentlichen Verwaltung einem „Schweigekartell der Oberingenieure“ gegenüber.¹¹⁾ Beim Einsatz der ökonomischen Instrumente, d.h. von Umweltsteuern oder -zertifikaten, haben dagegen die privaten Akteure von sich aus ein Interesse daran, ihre Informationen über die Möglichkeiten neuer umweltschonender Verfahren einzusetzen, da sie damit ihre Kosten senken können. Zwar können nicht alle heute im Umweltbereich eingesetzten bürokratischen durch ökonomische Instrumente ersetzt werden, aber dies ist zumindest für einen erheblichen Teil möglich. Darüber hinaus würden diese Instrumente im Allgemeinen auch einen geringeren Verwaltungsaufwand erfordern.¹²⁾

[10] Das Problem der Informationsasymmetrie kann freilich nicht immer so elegant gelöst werden. Häufig ist es erforderlich, private Akteure explizit in den politischen Prozess einzubinden. Dies ist vergleichsweise unproblematisch, solange es z.B. in öffentlichen Anhörungen offen und transparent erfolgt und damit auch unterschiedliche Gruppen die Möglichkeit haben, ihre Interessen zu vertreten. Schliesslich stellen private Akteure in ihrem eigenen Interesse Information im Allgemeinen nur selektiv zur Verfügung, d.h. liefern insbesondere jene Informationen, deren Berücksichtigung im politischen Prozess ihren eigenen Interessen entgegenkommt. Gegenteilige Information werden sie dagegen nach Möglichkeit zurückhalten. Daher ist es wichtig, in solchen Prozessen die Vertreter unterschiedlicher Interessen zu Wort kommen zu lassen.

[11] Problematischer wird es, wenn Vertreter privater Interessen im Rahmen des Lobbying versuchen, direkten Einfluss auf Politiker zu nehmen, da dies nicht mehr transparent und offen geschieht und damit für die Öffentlichkeit in aller Regel auch nicht mehr nachvollziehbar ist. In einer freien Gesellschaft kann dies freilich auch nicht unterbunden werden. Noch sehr viel problematischer aber kann es werden, wenn auf die Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen direkt Einfluss genommen wird, sei es, dass ganze Gesetzesentwürfe von Firmen ausgearbeitet werden, die dann dem Parlament vorgelegt werden, sei es, dass Vertreter privater Firmen in der Verwaltung an der Ausarbeitung dieser Entwürfe mitarbeiten. Hier geht jegliche Transparenz verloren; dem Eindringen privater Partialinteressen werden Türen und Tore geöffnet.

[12] Im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie wird dieses Problem unter dem Begriff ‚Rent-Seeking‘ analysiert. Wenn Individuen ihre Ressourcen zur Verfolgung ihrer Interessen einsetzen, haben sie im demokratischen Staat prinzipiell zwei Möglichkeiten: Sie können ver-

11. Siehe H. BONUS (1984, S. 337f.).

12. Dies ist einer der Gründe, weshalb nicht nur die Industrie sondern auch die öffentliche Verwaltung im Allgemeinen nur ein geringes Interesse am Einsatz ökonomischer anstelle von bürokratischen Instrumenten im Umweltschutz hat. Zur Politischen Ökonomie der Umweltpolitik siehe auch F. SCHNEIDER und G. KIRCHGÄSSNER (2003) sowie G. KIRCHGÄSSNER (1991, S. 137ff.).

suchen, ihre Ziele über den Markt zu erreichen, was die übliche Art und Weise ist, private Güter zu erlangen, oder sie können versuchen, über den politischen Prozess öffentliche Güter zu erlangen. Es gibt jedoch auch die Möglichkeit, über den politischen Prozess private Güter zu erlangen. Man kann z.B. versuchen, spezielle Regulierungen zu erreichen, die einem Individuum (bzw. einem Unternehmen) eine Monopolposition als Anbieter eines bestimmten Gutes garantieren, oder man kann versuchen, öffentliche Subventionen für private Güter zu erlangen. Im zweiten Fall werden ‚indirekte Externalitäten‘ im Sinne von H. BONUS (1980) erzeugt: Die Nutzen sind nach wie vor privat, aber die Kosten werden über die staatliche Finanzierung externalisiert. Es geht um Umverteilung zugunsten bestimmter Individuen oder Gruppen durch die Erlangung von Renten: um ‚Rent-Seeking‘.

[13] Zunächst könnte man davon ausgehen, dass es sich hier ‚nur‘ um eine der in einer Demokratie üblichen Umverteilungsaktivitäten handelt. Das hinzukommende alloкатive Problem des Rent-Seeking besteht jedoch zum einen darin, dass die erzeugten indirekten Externalitäten zu Überkonsum und damit zu allokativen Verzerrungen führen. Noch bedeutender ist, dass der Aufwand, welchen die Individuen bzw. Gruppen treiben müssen, um diese Renten zu erhalten, aus gesellschaftlicher Sicht Verschwendung darstellt, da mit dem gleichen Aufwand Güter produziert werden könnten. Rent-Seeking führt daher zu ‚gesellschaftlicher Verschwendung‘. Die Befriedigung spezieller privater Interessen geschieht hier zu Lasten Dritter, in aller Regel der Konsumenten.

[14] Die Möglichkeiten, direkten Einfluss auf Politiker sowie insbesondere auf Mitglieder der öffentlichen Verwaltung zu nehmen, erleichtern Rent-Seeking sehr. Und dies gilt umso stärker, je weiter eine Bürokratie von den Bürgerinnen und Bürgern entfernt ist. Nicht umsonst haben heute alle relevanten Interessengruppen ihre Vertreter bei der Europäischen Union in Brüssel.¹³⁾ Was dort zwischen Lobbyisten und Vertretern der Europäischen Bürokratie verhandelt wird, erblickt nur selten und teilweise nur durch Zufälle das Licht der Öffentlichkeit. Dies gilt insbesondere dann, wenn wie z.B. bei der Aushandlung des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten, die Verhandlungen im Geheimen stattfinden und auch die Parlamentarier nicht informiert werden, und zwar weder auf der europäischen noch auf der nationalen Ebene.¹⁴⁾

13. Laut Transparency International (2014, S. 10) sind in Brüssel etwa 15'000 Lobbyisten tätig. Lobby Control spricht sogar von 20'000 Lobbyisten. (<https://www.lobbycontrol.de/schwerpunkt/lobbyismus-in-der-eu/> (02/05/14)). Genaue Zahlen kennt man nicht, da es nur ein freiwilliges und kein verpflichtendes Register dieser Lobbyisten gibt, in welchem „nur 6000 der mindestens 15 000 in Brüssel wirkenden Interessenvertreter erfasst sind.“ (N. NUSPLIGER, EU besser als ihr Ruf, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 95 vom 25. April 2014, S..

14. Generell gilt, dass alle offiziellen Dokumente der Europäischen Union zwar gut, Dokumente unterhalb der Ministerebene aber kaum zugänglich sind, auch wenn sie von hoher Relevanz für die nationale Gesetzgebung sind. Siehe hierzu TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2014, S. 10).

3 Motivation und Anreize

[15] Damit stellt sich folgende Frage: Welche Akteure vertreten in diesen Prozessen welche Interessen? Im traditionellen ökonomischen Ansatz ging man davon aus, dass – zugegebenermassen in vereinfachender Darstellung – die privaten Wirtschaftssubjekte ihren eigenen Nutzen maximieren, während die politischen Instanzen (in der Demokratie) sich um das Gemeinwohl (bzw. in ökonomischer Terminologie die Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt) bemühen. Für die wirtschaftlichen Unternehmer wurde das Ziel der Nutzenmaximierung als Gewinnmaximierung konkretisiert. Der Kritik daran, dass wirtschaftliche Unternehmer wohl kaum eine so eindimensionale Zielfunktion haben dürften, wurde damit begegnet, dass sie zumindest dann, wenn sie unter Wettbewerbsbedingungen handeln, kaum anders agieren könnten, ‚als ob‘ sie den Gewinn ihres Unternehmens maximieren würden.¹⁵⁾ Dieses Argument gilt im neoklassischen Modell der vollständigen Konkurrenz und ist auch aus diesem abgeleitet; je ‚weicher‘ der Wettbewerb ist, desto stärker können die wirtschaftlichen Akteure davon abweichen.

[16] Dies heisst freilich nicht, dass das Motiv der Gewinnmaximierung nicht doch zentral für das unternehmerische Verhalten ist, und zwar auch bei Monopolen. Es geht dann um die Maximierung der Monopolrente. Aus der ‚als ob‘-Annahme wird dann freilich eine Annahme über die tatsächliche Motivation der Akteure. Tatsächlich dürfte diese Motivation heute eine grössere Rolle spielen als noch vor wenigen Jahrzehnten. Ablesbar ist dies an der Hervorhebung der Maximierung des Shareholder-Values als Unternehmensziel in jüngerer Zeit.¹⁶⁾ Dazu mag die Verstärkung der internationalen Konkurrenz beigetragen haben, auch wenn dies nicht der einzige Grund sein dürfte. Auch wenn dies häufig kritisiert wird, so hat doch die Konzentration auf kurzfristige Unternehmensgewinne, ablesbar in den jeweiligen Quartalszahlen, in den vergangenen Jahren massiv an Bedeutung gewonnen.¹⁷⁾ Zudem wurde die alleinige Ausrichtung auf die Interessen der Aktionäre nicht nur kritisiert, sondern von wichtigen Ökonomen auch moralisch gerechtfertigt.¹⁸⁾ Damit wurde ein ursprünglich deskriptiv

15. Siehe hierzu die klassischen Beiträge von A.A. ALCHIAN (1950) und M. FRIEDMAN (1953).

16. Dieser Begriff wurde erst im Jahr 1986 durch A. RAPPAPORT in die Diskussion eingeführt.

17. Siehe hierzu z.B. R. TICHY (2003) zu den sich daraus ergebenden Konsequenzen: „Belastend wirken die Schattenseiten des Shareholder-Values: Quartalsberichte wurden zum Maß der Wirtschaft, kurzfristige Kurssteigerungen Pflicht. Manager reagieren auf ihre Weise: Wer innerhalb weniger Monate den Aktionären Milliarden in die Depots schaufelt, will davon Millionen in die eigene Tasche abzweigen - zumal dann, wenn dabei der eigene Job verloren geht wie im Fall Esser. So schlicht und keinen Deut beschönigend lautet die Begründung, die der Chef der Deutschen Bank, Josef Ackermann, für diese Selbstbedienungsmentalität nachgeliefert hat. Denn bei der noch urdeutschen Mannesmann AG fehlte ein wichtiges Element des Shareholder-Values, weshalb in einer Art außerplanmäßiger letzter Ölung die Belohnung nachgeholt werden musste: Es geht um Stock-Options.“ (Shareholder-Value vor Gericht, *Handelsblatt online* vom 7. März 2003, <http://www.handelsblatt.com/archiv/marktwirtschaft-ordnungspolitik-im-handelsblatt-shareholder-value-vor-gericht/2231302.html> (02/05/14)).

18. Als prominentesten Autor hierzu siehe M. FRIEDMAN (1962). Für ein neueres Beispiel einer solchen Argumentation siehe R.K. SPRENGER, Unternehmen in der Verantwortung: Weshalb Unternehmen nur indirekt sozial wirken können, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 141 vom 19. Juni 2008, S. 25, in seinem Kommentar zu: O. HÖFFE, Soziale Verantwortung zahlt sich für Unternehmen aus: Wie «kluge» Firmen gesellschaftlichen

gedachtes Handlungsprinzip normativ gewendet und erhöht. Die Problematik, die sich daraus ergibt, wurde freilich kaum in Rechnung gestellt.¹⁹⁾

[17] Auch wenn in Politik und Wirtschaft andere Rahmenbedingungen gelten, ist es wenig plausibel, dass die Motivationslagen der politischen so unterschiedlich zu den wirtschaftlichen Unternehmern sein sollten. Konsequenterweise geht die ökonomische Theorie der Politik daher davon aus, dass auch die Politiker ihren persönlichen Nutzen maximieren.²⁰⁾ A. DOWNS (1957), der dies als erster sehr ausführlich diskutiert hat, hat daraus für die Politiker die Annahme der ‚Stimmenmaximierung‘ abgeleitet: Die Regierung versucht ihre Politik so zu gestalten, dass sie bei der nächsten Wahl einen möglichst hohen Stimmenanteil erhält bzw., was nicht immer äquivalent ist, die Wahrscheinlichkeit für ihre Wiederwahl maximiert.²¹⁾

[18] Bei der Annahme der Stimmenmaximierung stellt sich das gleiche Problem wie bei der Annahme der Gewinnmaximierung: beide haben nur dann zumindest annähernd Gültigkeit, wenn die handelnden Akteure sich in einer Situation befinden, die von einer Wettbewerbssituation nicht allzu weit entfernt ist.²²⁾ In Monopolsituationen haben sie keine Gültigkeit, weder im wirtschaftlichen noch im politischen Monopol. Angesichts der Tatsachen dass der Regierung (in aller Regel) – anders als in den Modellen von H. HOTELLING (1929) und A. DOWNS (1957) – eine volle Legislaturperiode für die Verfolgung ihrer Ziele zur Verfügung steht und dass sie im Gegensatz zur Opposition über einen Apparat verfügt, ist die konkrete Situation auch demokratischer Regierungen eher mit monopolitischer Konkurrenz als mit vollständigem Wettbewerb zu vergleichen. Daher werden für sie ihre eigenen politischen Ziele (bzw. die Befriedigung der Wünsche ihrer Klientel) im Vordergrund stehen, wobei sie frei-

Erwartungen begegnen, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. XXX vom 17./18. Mai 2008, S. XX, und dessen Antwort: O. HÖFFE, *Souveräne Unternehmer*, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 141 vom 19. Juni 2008, S. 25.

19. Dies gilt für viele Autoren, auch wenn diese Problematik z.B. bei G. BRENNAN und J.M. BUCHANAN (1988, S. 82ff.) in Zusammenhang mit politischem Handeln ausführlich diskutiert wird.
20. Abgesehen davon ist es auch nicht einfach, zu definieren, was man im Einzelnen unter dem ‚Gemeinwohl‘ verstehen soll. Ein einfacher Rekurs auf den Mehrheitswillen reicht hier nicht aus, auch wenn er im demokratischen Prozess im Allgemeinen entscheidend sein soll. Zur Problematik des Gemeinwohls siehe auch G. KIRCHGÄSSNER (2002).
21. Die Annahme, dass die Regierung ihren Stimmenanteil zu maximieren sucht, findet sich wohl zum ersten Mal bei H. HOTELLING (1929).
22. Für die Annahme der Gewinnmaximierung gilt dies für den ‚normalen Wirtschaftsprozess‘, insbesondere dann, wenn der Eigentümer das Unternehmen auch leitet. Er (Sie) wird auch andere Interessen in sein (ihr) Kalkül einbeziehen, soweit dies die Wettbewerbssituation zulässt. Je stärker diese beiden Funktionen getrennt sind, desto stärker wird das reine Gewinnmotiv. Dies kann vergleichsweise unproblematisch sein, wenn man auf ‚die unsichtbare Hand des Marktes‘ vertrauen kann und damit darauf, dass dies zu einem gesamtgesellschaftlich ‚akzeptablen‘ Ergebnis führt. In den unten in *Abschnitt 4.3* aufgeführten Beispielen, in denen Unternehmen und die von ihnen beauftragten Anwälte Entschädigungszahlungen in Milliardenhöhe dafür verlangen, dass ihre erwarteten zukünftigen Gewinne aufgrund umwelt- oder gesundheitspolitischer Massnahmen beeinträchtigt werden könnten, kann dieses Argument nicht mehr angeführt werden. Hier geht es um das reine Gewinnmotiv, ganz unabhängig davon, was die gesellschaftlichen Kosten einer Durchsetzung dieser Forderungen sind.

lich darauf achten muss, dass ihre Wiederwahl nicht gefährdet wird. Aus der ursprünglichen Zielfunktion wird so die wohl wichtigste Nebenbedingung ihres Handelns.²³⁾

[19] Private Akteure treffen im politischen Prozess in vielen Fällen jedoch nicht direkt auf Politiker, sondern zunächst auf Bürokraten. Auch diesen kann man unterstellen, dass sie - zumindest annähernd - versuchen, ihren eigenen Nutzen zu maximieren. Die ökonomische Theorie der Bürokratie geht davon aus, dass dieser Nutzen einerseits in einem grossen Budget und zum anderen in grosser Freiheit in der Verwendung dieses Budgets liegt. Im Gegensatz zu wirtschaftlichen Akteuren und Politikern unterliegen sie jedoch weder den Beschränkungen des Marktes noch jenen des politischen Prozesses; letztere werden nur sehr indirekt darüber vermittelt, dass sie den Politikern zuarbeiten müssen. Dies gilt zumindest für jene Länder wie Deutschland, die Schweiz und Österreich, in denen Regierungswechsel keine grösseren Änderungen im Beamtenapparat nach sich ziehen. Bürokraten sind daher freier als andere politische Akteure, in ihren Handlungen ihren eigenen politischen Vorstellungen zum Durchbruch zu verhelfen; sie sind dadurch auch anfälliger für Einflüsse von aussen.

[20] Werden nun Private in die Arbeit der öffentlichen Verwaltung eingebunden, treffen nicht nur unterschiedliche, sondern auch unterschiedlich stark ausgeprägte Motivationen aufeinander. Die Politiker verfolgen ihre eigenen Interessen bzw. jene ihrer Klientel, sind aber über die Wiederwahlrestriktion zumindest halbwegs an die Verfolgung des Gemeinwohls gebunden. Für die privaten Akteure ist die Verfolgung des Gemeinwohls irrelevant; sie orientieren sich an den Interessen ihrer Unternehmung bzw. ihres Verbands. Die Bürokraten schliesslich stehen zwischen beiden: sie müssen ihre politischen Auftraggeber zumindest einigermaßen zufriedenstellen, können aber gegenüber den Politikern durchaus auch die Interessen der mit ihnen zusammenarbeitenden privaten Akteure vertreten. Dies kann, wie die Arbeiten zur ‚regulatorischen Kaperung‘ (regulatory capture) der Bürokratie durch Interessengruppen zeigen, sehr weitgehend geschehen.²⁴⁾ Dabei gingen diese Arbeiten traditionell eher davon aus, dass die Interessengruppen von aussen mit Hilfe von Lobbying auf Regierung und Bürokratie einwirken. Sobald private Akteure innerhalb der Verwaltung (oder auch anstelle der öffentlichen Verwaltung) tätig werden, ist diese Gefahr noch sehr viel grösser. Dadurch kann der politische Prozess im Extremfall vollständig ausgehebelt werden: Wirtschaftliche Interessen finden ihren Niederschlag in Gesetzen und Verträgen, ohne dass eine wirksame politische Kontrolle besteht.

4 Neue Wege des Einbezugs privater Akteure

[21] Die Frage ist: Wie gross sind die Gewinne durch verbesserte Information, wie bedeutend sind aber auch die Gefahren, die sich daraus für den politischen Prozess (bzw. für seine demokratische Absicherung) ergeben? Im Folgenden sollen beispielhaft vier Bereiche be-

23. Siehe hierzu z.B. B.S. FREY und F. SCHNEIDER (1978) sowie ausführlicher G. KIRCHGÄSSNER (1984).

24. Siehe hierzu den klassischen Beitrag von G. STIGLER (1971) sowie z.B. auch J.J. LAFFONT und J. TIROLE (1991).

leuchtet werden, in denen sich in jüngerer Zeit Formen der Zusammenarbeit zwischen privaten Akteuren und öffentlicher Verwaltung neu oder zumindest weiterentwickelt haben. Wie oben bereits ausgeführt wurde, handelt es sich dabei um: (i) Intermediäre Institutionen, (ii) direkte Mitarbeit privater Akteure an Gesetzesvorlagen, (iii) Schaffung neuer Klagerechte von Wirtschaftsunternehmen gegenüber Staaten, die als Bestandteil internationaler Verträge in geheimen Verhandlungen zwischen Bürokratie und Interessengruppenvertretern ausgehandelt werden, sowie (iv) Verkauf und Rückmietung öffentlicher Infrastruktur. Diesen Vorgängen ist gemeinsam, dass sie kaum mehr in das Bild des traditionellen Lobbyings mit seinem (mehr oder weniger) offenen Informationsaustausch passen, da sie sich weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit vollziehen.

4.1 Intermediäre Institutionen

[22] Etwas vereinfacht, aber sicher nicht ganz falsch, sieht die traditionelle Sichtweise der Ökonomen bezüglich der staatlichen Aktivität folgendermassen aus: Ist die Rahmenordnung einmal festgelegt und sieht man von reinen öffentlichen Gütern ab, dann hängt bei Gütern, bei welchen der Konsum rivalisiert, die Frage, ob der Staat in den Wirtschaftsablauf eingreifen soll, im Wesentlichen davon ab, ob ohne zusätzlichen staatlichen Eingriff ein Ausschluss vom Konsum bzw. der Nutzung dieser Güter möglich ist oder nicht. Ist ein Ausschluss nicht möglich und handelt es sich damit um ‚Allmende-Güter‘, dann droht eine Übernutzung, und der Staat hat die Aufgabe, dies durch seinen Eingriff zu verhindern und so eine, wenn vielleicht auch nicht optimale, so zumindest doch zufriedenstellende Allokation der knappen Ressourcen herbeizuführen. Ist dagegen ein Ausschluss möglich, kann man die Lösung dieses Allokationsproblems getrost dem Markt überlassen.

[23] Dieser traditionelle Ansatz ist jedoch aus folgendem Grund problematisch: Er verengt die betrachteten Akteure auf zwei Handlungsträger: den (Zentral-)Staat und die privaten Individuen. Intermediäre Akteure bzw. – genauer gesagt – Institutionen, die zwischen diesen beiden Ebenen angesiedelt sind, die aber möglicherweise zur Lösung gesellschaftlicher Probleme führen können, die weder vom Staat von oben diktiert werden, noch sich in einem Marktprozess gleichsam als Nebenprodukt ergeben, wenn die Individuen ihre eigenen Interessen verfolgen, werden damit aus der Betrachtung ausgeblendet.²⁵⁾

[24] Nun hat E. OSTROM (1990) in einer beeindruckenden Arbeit gezeigt, dass gerade Allmendeprobleme in der Vergangenheit oft durch solche intermediären Institutionen gelöst wurden, während sich (zentral)staatliche Lösungen häufig als wenig effektiv erwiesen haben. Dies sind freilich nicht die einzigen Probleme, für die heute solche Lösungen angestrebt werden, und solche Lösungen werden (in anderen Bereichen) bereits seit langem eingesetzt: Vier Beispiele seien erwähnt:

- (i) Die Lösungen von Allmendeproblemen, wie sie von E. OSTROM (1990) beschrieben werden,

25. Zur rechtlichen Beurteilung solcher Institutionen siehe z.B. CH. ENGEL (2001).

- (ii) ‚Codes of Best Practice‘ im Bereich der Corporate Governance,
- (iii) Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Arbeitsverträgen sowie
- (iv) Selbstverpflichtungen der Wirtschaft im Rahmen der Umweltpolitik.

In all diesen Beispielen werden die angestrebten Lösungen weder vom Staat diktiert noch über einen Marktprozess gefunden.

[25] Entsprechend dem oben Gesagten besteht der grosse Vorteil von Lösungen mit Hilfe intermediärer Institutionen darin, dass die vorhandene Information besser genutzt werden kann. Andererseits ist das grosse Problem solcher Lösungen, dass sie zu Lasten Dritter erfolgen können, d.h. dass mit ihnen Rent-Seeking betrieben wird. Ausserdem wird mit ihnen das angestrebte Ziel unter Umständen gar nicht erreicht. Nicht alle Regelungen durch intermediäre Institutionen stellen daher einen Fortschritt dar. Ökonomen haben z.B. schon lange darauf hingewiesen, dass standesrechtliche Regelungen bestimmter Berufsgruppen, die durch staatliche Bestimmungen rechtlich verbindlich gemacht wurden, auch als Instrumente des Rent-Seeking betrachtet werden können und die angegebenen Gründe, die sich meistens um den Verbraucherschutz drehen, nur vorgeschoben sein könnten, um die Regelungen im politischen Prozess einfacher durchsetzen zu können. Ähnlich wird gegen Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen argumentiert. Der auf der Basis der Theorie des Rent-Seeking häufig geäusserte Generalverdacht gegen solche intermediären Institutionen lässt sich freilich nicht generell aufrechterhalten; in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation können sowohl standesrechtliche Regelungen als auch Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen auch sinnvoll sein.

[26] Die Rolle des Staates, die freilich häufig nicht von den Regierungen, sondern von den (obersten) Gerichten übernommen wird, besteht hier in erster Linie darin, den von den privaten Akteuren vereinbarten Regelungen Rechtskraft zu verleihen. Dies gilt nicht nur für die oben beschriebenen ‚Codes of Best Practice‘, denen z.B. in Deutschland durch die entsprechende Bestimmung im Transparenz- und Publizitätsgesetz vom 26. Juli 2002 Rechtskraft verliehen wurde. Viel aufschlussreicher dürften in diesem Zusammenhang die von E. OSTROM (1990) angeführten Beispiele sein. Sieht man einmal von kleinen dörflichen Gemeinschaften (in der Schweiz und in Entwicklungsländern) ab, in denen das Allmendeproblem gleichsam durch gegenseitige Kontrolle geregelt werden konnte, dann bedurften die neueren, insbesondere aus den Vereinigten Staaten angeführten Beispiele der Wasserversorgung, um wirksam zu werden, einen Beschluss des obersten Gerichtshofs, durch den die ausgehandelten Regeln für alle privaten Akteure als bindend erklärt wurden.

[27] Dies bedeutet, dass wir in diesem Zusammenhang zwischen drei verschiedenen Aspekten der Staatstätigkeit unterscheiden müssen. Der erste und wichtigste ist wieder die Setzung der Rahmenordnung; sie erfolgt hier dadurch, dass bestimmte, von privaten Akteuren ausgehandelte Verträge als allgemein verbindlich erklärt werden. Dies kann durch die Regierung, aber auch durch Gerichte erfolgen. Zweitens müssen die vorgeschlagenen Regelungen rechtlich geprüft werden; sie dürfen nicht in die Rechte anderer (Dritter) in nicht-legitimer Weise eingreifen. Hier ist (im Zweifelsfall) eher das Gerichtswesen gefragt. Die dritte Aufgabe be-

steht in der inhaltlichen Festlegung der Regelungen, die typischerweise dem Gesetzgeber obliegt. Genau diese Aufgabe kann an Dritte (Betroffene) delegiert werden, und hier fallen auch die Informationsvorteile von Regelungen mit Hilfe intermediärer Institutionen an.

[28] Vor diesem Hintergrund wird auch ersichtlich, weshalb – im Gegensatz zu den bei E. OSTROM (1990) diskutierten Allmendeproblemen – die bisherigen Erfahrungen mit Selbstverpflichtungserklärungen der Wirtschaft im Umweltbereich eher ernüchternd sind; wie Erfahrungen in den Vereinigten Staaten gezeigt haben, werden, soweit sich die Unternehmen überhaupt an solche Vorgaben halten, nur solche Massnahmen ergriffen, die auch ohne eine solche Erklärung ergriffen worden wären. Die Selbstverpflichtungserklärung ist damit nicht mehr als eine Art des ‚window-dressing‘; darüber hinausgehende wirksame Massnahmen werden von den einzelnen Unternehmen bestenfalls dann ergriffen, wenn die Anwendung anderer (wirksamer) Instrumente glaubhaft angedroht wird (und/oder mit Subventionen gelockt wird).²⁶⁾ Zwar gibt es auch hier eine Informationsasymmetrie zu Ungunsten der staatlichen Entscheidungsträger. Der Grund für die Unwirksamkeit besteht jedoch darin, dass die Selbstverpflichtungen im Umweltbereich – im Gegensatz zu den anderen Beispielen – für die einzelnen Unternehmen nicht bindend sind und auch nicht bindend sein können; kein Wirtschaftsverband ist in der Lage, für seine Mitglieder in diesem Bereich bindende Regelungen zu vereinbaren. Daher kann man ohne Sanktionen Trittbrettfahrerverhalten nicht verhindern. Will man eine wirksame Umweltpolitik durchsetzen, dann muss die Informationsasymmetrie durch andere, insbesondere die oben angesprochenen marktwirtschaftlichen Instrumente der Umweltpolitik überwunden werden, die dazu durchaus in der Lage sind.²⁷⁾ Im Gegensatz dazu könnte der Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance²⁸⁾ (genauso wie der Deutsche Corporate Governance Index²⁹⁾) z.B. durch eine gesetzliche Regelung für die börsennotierten Unternehmen verbindlich gemacht werden, was seine Wirksamkeit vermutlich erheblich vergrössern würde.

4.2 Direkte Mitarbeit privater Akteure an Gesetzesvorlagen

[29] Obwohl eigentlich das Justizministerium federführend war, bat das deutsche Bundeswirtschaftsministerium im Jahr 2009 die international tätige britische Großkanzlei Linklaters, den Entwurf für ein ‚Gesetz zur Ergänzung des Kreditwesengesetzes‘ auszuarbeiten. Es ging

26. Siehe hierzu z.B. K. RENNINGS, K.L. BROCKMANN und H. BERGMANN (1997), M. DELMAS und A. KELLER (2005) sowie M.A. DELMAS und M. MONTES-SANCHO (2010).

27. Dass die Selbstverpflichtungen ebenfalls als ‚marktwirtschaftliche Instrumente‘ bezeichnend werden, ist eine Art Etikettenschwindel, der sie politisch akzeptabler machen soll. Siehe hierzu auch G. KIRCHGÄSSNER (2002a) bzw. F. SCHNEIDER und G. KIRCHGÄSSNER (2003).

28. http://www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/pospap_swiss-code_corp-govern_20080221_de.pdf (03/05/14).

29. http://www.dcgk.de/files/dcgk/usercontent/de/download/kodex/D_CorGov_Endfassung_2013.pdf (03/05/14).

darum, wie der Staat kriselnden Banken künftig helfen kann.³⁰⁾ Der von dieser Kanzlei ausgearbeitete Entwurf wurde anscheinend ohne Überarbeitung den anderen Ministerien zugeleitet, was daran erkennbar war, dass das Signum der Anwaltskanzlei noch auf den Bögen war.³¹⁾ Dabei war dies offensichtlich nicht das einzige Mal, dass komplette Gesetzesentwürfe von privaten Kanzleien erarbeitet wurden, und zwar ohne, dass hierfür eine Ausschreibung stattfand. Bereits im Herbst 2008 war die Rechtsanwaltskanzlei Bruckhaus Deiringer für die Erarbeitung einer Vorlage für das Finanzmarktstabilisierungsgesetz beauftragt worden.³²⁾

[30] Dass private Akteure beratend an der Gesetzgebung teilnehmen, ist generell üblich und per se auch nicht problematisch. Dies gilt insbesondere dann, wenn dies, wie z.B. beim unten beschriebenen Vernehmlassungsprozess in der Schweiz, offen geschieht. Problematisch wird es, wenn dies verdeckt geschieht und nur per Zufall an das Licht der Öffentlichkeit gelangt, sei es, dass Kanzleien ganze Gesetzentwürfe ausarbeiten, sei es, dass Mitarbeiter von Kanzleien in Ministerien eigene Büros erhalten und dort mit den Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung direkt zusammenarbeiten. Auch wenn die deutsche Bundesregierung dies in Antworten auf zwei Anfragen von Abgeordneten in Abrede stellt: Hier kann nicht ausgeschlossen werden, dass private Interessen illegitimen Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen.³³⁾ Dies könnte man dadurch entschärfen, dass man Transparenz herstellt, und zwar sowohl bezüglich der beteiligten Akteure als auch bezüglich der Summen, die dabei im Spiel sind. Wie die Deutsche Bundesregierung jedoch deutlich gemacht hat, ist sie nicht bereit, volle Transparenz herzustellen. Sie verspricht lediglich zu „prüfen, ob und in welcher Weise die Inanspruchnahme einer Beratung dokumentiert werden könnte.“³⁴⁾

[31] Bei der Frage der Honorare, die dabei im Spiel sind, beruft sie sich auf das Geschäftsgeheimnis, und zwar sogar gegenüber den Parlamentsmitgliedern. Hier liegt offensichtlich ein grundlegendes Missverständnis vor: Die Bundesregierung geht davon aus, dass das dafür ausgegebene Geld ihr eigenes sei. Tatsächlich aber ist es das Geld der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, das sie treuhänderisch zu verwalten hat. Diese aber haben ein Anrecht darauf zu wissen, was mit ihrem Steuergeld geschieht. Dies gilt insbesondere dann, wenn dabei private Akteure mit eigentlich hoheitlichen Aufgaben betreut werden. Aus dieser Perspektive heraus wäre es konsequent, sowohl offenzulegen, wer an einem solchen Prozess beteiligt ist, als

30. Siehe hierzu: F. GATHMANN, Großkanzlei hilft Wirtschaftsministerium: Kritiker rügen Gutenbergs Gesetz-Outsourcing, SPIEGEL ONLINE vom 12. August 2009, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/grosskanzlei-hilft-wirtschaftsministerium-kritiker-ruegen-gutenbergs-gesetz-outsourcing-a-641728.html> (03/05/14), sowie: Ein Fall für den Bundesrechnungshof, FAZ.NET vom 12. August, 2009, <http://www.faz.net/aktuell/politik/wahljahr-2009/bundestagswahl/gesetzentwurf-von-anwaltskanzlei-ein-fall-fuer-den-bundesrechnungshof-1845247.html> (03/05/14).

31. Siehe hierzu H. PRANTL, Gutenbergs Grosskanzlei, *Süddeutsche.de* vom 17. Mai 2010, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/neues-gesetz-gutenbergs-grosskanzlei-1.153712> (03/05/14)

32. Siehe Bundestagsdrucksache 17/9026, S. 2.

33. Siehe die beiden Anfragen (Bundestagsdrucksachen 16/13899 und 17/9026) und die Antworten dazu (Bundestagsdrucksachen 16/13983 und 17/9266).

34. Siehe Bundestagsdrucksache 17/9266, S. 6.

auch, wie hoch die gezahlten Beträge sind, soweit sie vorgegebene Bagatellgrenzen überschreiten.

4.3 Schaffung neuer Klagerechte von Wirtschaftsunternehmen gegenüber Staaten

[32] Während es bei den bisher diskutierten Fällen – zumindest vordergründig – darum ging, die Qualität des politischen bzw. des Verwaltungshandeln durch Einbezug zusätzlicher Informationen zu verbessern, ist hier die Intention, durch Erweiterung des internationalen Handels sowie durch Schaffung stabiler Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen die Wachstumschancen von Volkswirtschaften zu erhöhen. So verhandelt die Europäische Union seit Juli 2013 mit den Vereinigten Staaten über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)), d.h. um ein Freihandelsabkommen. Diese Verhandlungen, die von der Europäischen Kommission und der U.S.-Regierung unter Einbezug von Wirtschaftsvertretern geführt werden, sind geheim. Dies bedeutet nicht nur, dass keine Informationen darüber an die Öffentlichkeit gelangen sollen, sondern auch, dass weder die europäischen noch die nationalen Vertreter über den Stand der Verhandlungen ausführlich informiert werden. Sie sollen diesen Verträgen zwar am Ende zustimmen, haben aber keine Möglichkeit, auf den Inhalt einzuwirken. Diejenigen, welche die Bürgerinnen und Bürger im politischen Prozess vertreten sollen, sind damit ausgeschlossen; sie sollen bis zur Ratifizierung des Vertrags vor der Türe bleiben.³⁵⁾ Dieses Freihandelsabkommen schliesst ein Investitionsschutzabkommen ein, welches heftig umstritten ist.

[33] Der Grund für das Bemühen um Geheimhaltung dürfte u.a. darin liegen, dass von 1995 bis 1997 im Rahmen der OECD bereits ein internationales Investitionsschutzabkommen (Multilateral Agreement in Investment (MAI)) verhandelt wurde. Auch damals geschah dies zunächst weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Als aber der Entwurf bekannt wurde, regte sich erheblicher Widerstand. Schliesslich ist das Abkommen im Dezember 1998 letztlich am Widerstand Frankreichs gescheitert.³⁶⁾

[34] Im Prinzip ist gegen das Bemühen, Investitionen ausländischer Unternehmen gegen ungerechtfertigte politische Eingriffe, insbesondere auch gegen ‚indirekte Enteignung‘, zu schützen, kaum etwas einzuwenden. Letztere sollen zwar nicht untersagt, aber angemessen entschädigt werden. Die dadurch gewonnene Rechtssicherheit ermöglicht häufig erst ausländische Direktinvestitionen, die dem Empfängerland von grossem Nutzen sein können. Dies ist nicht so sehr für die entwickelten westlichen Demokratien relevant, sondern vor allem für jene Entwicklungsländer, deren politische Systeme wenig gefestigt sind. Daher wurden solche Abkommen zunächst bilateral zwischen Industrie- und Entwicklungsländern geschlossen.

35. Nach Auffassung der Kommission muss der Deutsche Bundestag diesem Abkommen nicht zustimmen. Damit wäre auch diese demokratische Einflussmöglichkeit beseitigt. Siehe hierzu P. PINZLER, EU will laut Geheimdokument Sonderrechte für Konzerne, *ZEIT-ONLINE* vom 24. Februar 2014, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-02/freihandelsabkommen-eu-sonderrechte-konzerne> (04/05/14).

36. Siehe hierzu H.C. SHERMAN (1998). Zur allgemeinen Problematik solcher Abkommen siehe auch A. POLK (1999).

Inzwischen gibt es jedoch auch solche Abkommen zwischen Industrieländern, und die OECD hatte die Absicht, den ‚Wildwuchs‘ dieser Abkommen durch ein umfassendes Abkommen abzulösen. Treten Konflikte zwischen Ländern, bzw. genauer, zwischen international tätigen Firmen und jenen Ländern, in denen sie Direktinvestitionen getätigt haben, auf, sollen sie durch ein internationales Schiedsgerichtsverfahren beigelegt werden, welches, wie bis heute üblich, unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagt. Dabei können die betroffenen Länder zu hohen Entschädigungszahlungen verpflichtet werden.

[35] Das Problem ist freilich, was unter ‚indirekter Enteignung‘ zu verstehen ist. Wie eine ganze Reihe von Fällen der letzten Jahre zeigt, versuchen Unternehmen und die von ihnen beauftragten, speziell darauf spezialisierten Anwaltskanzleien durchzusetzen, dass dazu auch Änderungen der nationalen Gesetzgebung in den Bereichen der Umwelt-, Sozial- und Gesundheitspolitik zählen. Unternehmen fordern Entschädigungen für entgangene Gewinne, die z.B. dadurch entstehen könnten, dass infolge der Verschärfung eines Umweltstandards die Kosten für ein Produkt steigen und damit Absatzchancen und Gewinne zurückgehen. Und selbst Warnungen vor Gesundheitsschäden sollen als Verursacher entgangener Gewinne betrachtet werden. So fordert z.B. Philip Morris 2.2 Milliarden US-Dollar von Uruguay wegen Gesundheitswarnungen auf Zigarettenspackungen, der Stromkonzern Vattenfall verlangt von Deutschland 2.3 Milliarden US-Dollar wegen entgangener Gewinne durch den Ausstieg Deutschlands aus der Atomenergie³⁷⁾ und der kanadische Konzern Lone Pine fordert über eine amerikanische Tochtergesellschaft 250 Millionen US-Dollar von Kanada wegen eines Moratorium betreffend die Gewinnung von Schiefergas durch Fracking, welches aus Umweltschutzgründen erlassen wurde.³⁸⁾

[36] Trotz des Versuchs der Geheimhaltung kamen Dokumente an die Öffentlichkeit und haben, wie schon beim MAI-Abkommen, massive Proteste hervorgerufen.³⁹⁾ Es wurden die gleichen Vorbehalte wie bei diesem Abkommen angebracht. Die Kommission versuchte im November 2013 diese Bedenken durch eine Erklärung zu zerstreuen.⁴⁰⁾ Auch wurden die Verhandlungen über den Investitionsschutz zunächst für 3 Monate ausgesetzt. Ob dieses (geringfügige) Entgegenkommen ausreichen wird, die Vorbehalte soweit zu entkräften, dass die-

37. Siehe hierzu J. SCHLAND, Vattenfall: 15 Juristen gegen die Demokratie, *Frankfurter Rundschau online* vom 23. März 2013, <http://www.fr-online.de/wirtschaft/vattenfall-15-juristen-gegen-die-demokratie,1472780,22189216.html> (05.05/15). – Der Fall Vattenfall ist auch insofern interessant, als es sich bei der Kernenergie um einen der am höchsten subventionierten Bereiche der Wirtschaft handelt, da sich jene Unternehmen, die Kernreaktoren betreiben, nicht in relevanter Höhe gegen mögliche Schäden absichern müssen; sie dürfen dieses Risiko auf die Allgemeinheit abwälzen. Es stellt sich sehr die Frage, ob diese Reaktoren überhaupt betriebswirtschaftlich rentabel betrieben werden könnten, wenn sie sich adäquat versichern müssten.

38. Siehe hierzu: CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, Still not loving ISDS: 10 reasons to oppose investors' super-rights in EU trade deals, 16. April 2004, <http://corporateeurope.org/international-trade/2014/04/still-not-loving-isds-10-reasons-oppose-investors-super-rights-eu-trade> (03/05/14).

39. Siehe z.B. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2013) sowie RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2013).

40. So wird z.B. versprochen, dass die Dokumente in den Schiedsgerichtsverfahren genauso wie die Anhörungen im Gegensatz zur bisherigen Praxis öffentlich und nicht mehr geheim stattfinden sollen. Siehe hierzu EUROPÄISCHE KOMMISSION (2013a, S. 10).

sem Vertrag nicht das gleiche Schicksal beschieden sein wird wie dem MAI-Abkommen, ist offen.

[37] Verschärft wird die Situation dadurch, dass Spekulanten derzeit unter Berufung auf existierende Investitionsschutzabkommen versuchen, von Griechenland und Zypern hohe Entschädigungszahlungen für Verluste zu erlangen, die ihnen durch die von der Troika geforderten Restrukturierungsmassnahmen entstanden sind.⁴¹⁾ Diese Entwicklung ist freilich nicht neu; schon früher wurden neben den oben erwähnten Klagen in ähnlichem Zusammenhang Klagen gegen Argentinien, Peru oder Ecuador geführt.⁴²⁾ In jüngerer Zeit hat die Zahl der Klagen jedoch massiv zugenommen; dabei spielten immer grössere Summen eine Rolle, und es wurden zunehmend auch Industrieländer wie Kanada und Australien, aber auch Mitgliedsländer der Europäischen Union mit Klagen überzogen.⁴³⁾

[38] Dazu kommt, dass dann, wenn Massnahmen der Umwelt-, Sozial und Gesundheitspolitik Anlass zu Klagen geben und Entschädigungszahlungen rechtfertigen können, dies zu einer Diskriminierung der nur national agierenden Firmen führt, da sie keinen Anspruch auf Entschädigungszahlungen geltend machen können. Wie das oben aufgeführte Beispiel Kanadas zeigt, kann man dies freilich durch Gründung von Tochterfirmen im Ausland umgehen. Sollte dies in grösserem Umfang geschehen, werden die Möglichkeiten der (nationalen) Politik in diesen Bereichen massiv eingeschränkt.

[39] Inzwischen haben einige Länder daraus Konsequenzen gezogen. Australien will in seine Handelsverträge keine Schiedsgerichtsverfahren mehr aufnehmen, Bolivien, Ecuador und Venezuela haben Investitionsschutzabkommen aufgekündigt und sind nicht mehr Mitgliedsstaat des Internationalen Zentrums zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)). Argentinien weigert sich, Zahlungen zu leisten, die aus seinen Restrukturierungsmassnahmen in der Krise 2001/02 abgeleitet werden. Südafrika hat angekündigt, dass es keine neuen Investitionsschutzabkommen mehr abschliessen und auslaufende nicht mehr verlängern wird.⁴⁴⁾

[40] Entgegen den ursprünglichen Absichten haben sich Investitionsschutzabkommen offensichtlich zu einem lukrativen Geschäft für Spekulanten und international tätige Anwaltskanz-

41. Siehe hierzu A. ENDRES, Milliarden für die Geierfonds, *ZEIT.ONLINE* vom 12. März 2014, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-03/ttip-freihandelsabkommen-investorenschutz-eurokrise> (05/05/14). Zur ausführlichen Darstellung siehe CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (2014).

42. Siehe hierzu A. ENDRES, Ein Milliardengeschäft für findige Anwälte, *ZEIT.OLINE* vom 27. November 2012, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2012-11/investitionsschutzklagen/komplettansicht> (05/05/14), sowie P. EBERHARDT und C. OLIVET (2012), worauf sich A. ENDRES bezieht. – Dabei handelt es sich teilweise um reine Spekulation. So wurden z.B. argentinische Staatspapiere auf dem Sekundärmarkt billig eingekauft und anschliessend vor amerikanischen Gerichten versucht, von der argentinischen Regierung den vollen Preis dieser Papiere zu erhalten. Auch wenn Spekulation in vielen Fällen positive Auswirkungen auf den Wirtschaftsprozess hat, dürfte es schwierig sein, bei dieser Art von Spekulation nicht nur negative Auswirkungen zu sehen.

43. So stieg die Zahl der Fälle zwischen 1996 und 2011 von 38 auf 450. Siehe hierzu P. EBERHARDT und C. OLIVET (2012, S. 14).

44. Siehe hierzu P. EBERHARDT und C. OLIVET (2012, S. 9).

leien entwickelt; die Kosten eines Fall betragen im Durchschnitt 8 Million U.S. Dollar und können auf über 30 Millionen steigen.⁴⁵⁾ Will man die eigentlich vernünftige Idee von Investitionsschutzabkommen retten, wird es nicht nur notwendig sein, die Schiedsgerichtsverfahren transparent zu gestalten, sondern man wird auch sicherstellen müssen, dass politische Massnahmen der Umwelt- Sozial- und Gesundheitspolitik genauso wenig Anlass für Klagen sein können, wie Massnahmen, die in einer Schuldenkrise wie z.B. bei Argentinien oder Griechenland erforderlich sind. Dabei kann es nicht nur darum gehen, dass die gegenwärtigen Standards in diesen Bereichen respektiert werden, sondern es geht auch um die Möglichkeit, weiterhin Politik in diesen Bereichen gestalten zu können. Darüber hinaus dürfte Frankreich wohl weiterhin wie beim MAI darauf bestehen, dass der Kulturbereich ausgenommen wird.⁴⁶⁾

4.4 Verkauf und Rückmietung öffentlicher Infrastruktur

[41] In den siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass nicht alles, was bisher als genuine Staatsaufgabe betrachtet wurde, tatsächlich auch vom Staat getätigt werden muss. Es gab die oben bereits angesprochene Welle von Deregulierung und Privatisierung. Diese trieb gegen Ende des Jahrhunderts seltsame Blüten. Um die Finanznot ihrer Städte zu lindern, entdeckten deutsche Kommunalpolitiker ein neues Instrument: Man verkaufe (Teile der) städtische(n) Infrastruktur an einen Investor bzw. verpachte sie für 99 Jahre und lease sie dann wieder zurück. Mit dem Erlös für den Verkauf kann man Schulden abgelden und Freiraum für neue, zusätzliche Ausgaben schaffen. So hat z.B. Stuttgart im Jahr 2002 nicht nur seine Wasserversorgung, sondern seine gesamte Infrastruktur für Gas, Wasser, Strom und Trinkwasser an die Energieversorgung Baden-Württemberg (EnBW) verkauft.⁴⁷⁾ Berlin ist nicht ganz so weit gegangen, es hat ‚nur‘ 49 Prozent seiner Wasserversorgung verkauft.⁴⁸⁾

[42] Dass öffentliche Versorgungs- oder auch Transportunternehmen privatisiert werden, mag man noch verstehen; hier könnte argumentiert werden, dass private Unternehmen diese Leistungen zu geringeren Kosten und/oder mit höherer Qualität anbieten. Die empirische Erfahrung der letzten Jahrzehnte spricht freilich nicht unbedingt dafür. Schliesslich war, wie das abschreckende Beispiel der britischen Eisenbahnen zeigt, welches selbst der sonst Privatisierungen gegenüber sehr aufgeschlossene *Economist* als „desastrous failure“ bezeichnete, manche Privatisierung alles andere als ein Erfolg.⁴⁹⁾ Und auch die Privatisierung der Wasserver-

45. Ebenda, S. 7, S. 15.

46. Siehe hierzu A. FROELICH (2011)

47. Siehe hierzu J. LOWE (2007, S. 76ff.).

48. Siehe hierzu: R. KIRBACH, Cross-Border-Leasing: Für dumm verkauft, *Die Zeit* Nr. 12 vom 12. März 2009, S. 17 – 21. Dort findet sich auch eine Übersicht über Verkäufe zwischen 1998 und 2003 (S. 21).

49. Siehe: Britain's Railways: The Rail Billionaires, *The Economist* vom 3. Juli 1999, S. 67 – 70. Die Erfahrungen mit Privatisierungen der sind insgesamt sehr gemischt. Siehe hierzu die Beispiele in E.U. v. WEIZSÄCKER, O.R YOUNG und M. FINGER (2006). Zu den britischen Eisenbahnen siehe auch M. WEIDAUER (2006) sowie: TH. FISCHERMANN, Irrfahrt in den Wettbewerb: Die privatisierten britischen Eisenbahnen verprellen ihre Kunden, *Die Zeit* Nr. 44 vom 24. Oktober 1997, S. 32, oder: U. WALTHER, Rafften im Un-

sorgung hat bisher in vielen Fällen zu höheren Preisen und/oder schlechterer Qualität geführt.⁵⁰⁾

[43] Insofern ist es auch nicht verwunderlich, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Schweiz geplante Privatisierungen (sowie auch Deregulierungen) in einer ganzen Reihe von Fällen abgelehnt haben, auch wenn diese im Parlament mit einer (sehr) grossen Mehrheit verabschiedet worden waren.⁵¹⁾ Offensichtlich möchte die (politisch aktive) Bevölkerung bestimmte Angelegenheiten nicht gerne aus der Hand geben, bzw. sie vertraut nicht ohne weiteres darauf, dass bei einer Privatisierung die Qualität der angebotenen Leistungen, mit der sie nach Umfrageergebnissen heute zufrieden ist, erhalten bleibt.⁵²⁾ Schliesslich kann es, wie z.B. D. Bös (1989) herausgearbeitet hat, bei einer Privatisierung durchaus um einen Trade-off zwischen Effizienz (geringeren betriebswirtschaftlichen Kosten) und Qualität gehen, und die wesentlichen Argumente zugunsten einer Privatisierung sind in diesen Fällen eher politischer (bzw. ideologischer) als ökonomischer Natur.⁵³⁾

[44] Kaum nachzuvollziehen ist dagegen, wenn Kommunen wie z.B. in Gelsenkirchen ihr Rathaus oder wie z.B. in Berlin Schulen verkaufen und dann wieder zurückmieten. Den kurzfristigen Einnahmen stehen dann langfristige Zahlungsverpflichtungen gegenüber. Die Kommune verschiebt damit die Lasten ihrer Finanzierung von der heutigen auf künftige Generationen. Ausserdem begeben sie sich zukünftiger Gestaltungsmöglichkeiten, was ihnen teuer zu stehen kommen kann. Soll z.B. wegen des Rückgangs der Bevölkerung eine Schule geschlossen werden, kann die Kommune nicht von sich aus darüber befinden bzw. muss die Leasinggebühr weiter bezahlen, auch wenn die Schule dann leer steht (und möglicherweise zerfällt). Werden solche ‚Geschäfte‘ wie z.B. in Mühlheim unter Ausschluss der Öffentlichkeit abgewickelt und sind die Beteiligten dann auch noch unter Androhung von Konventionalstrafen zur Verschwiegenheit verpflichtet, sind sie besonders problematisch.⁵⁴⁾

tergrund: Nach der Eisenbahn soll die Londoner U-Bahn teilprivatisiert werden – Ein neues Desaster zeichnet sich ab, *CASH* Nr. 35 vom 3. September 1999, S. 37. Zur Situation bei den deutschen Bahnen siehe M. WEIDAUER und E.U. v. WEIZÄCKER (2006) sowie: P. HARTMANN, Geisterfahrt auf Deutschlands Schienen, *Die Weltwoche* Nr. 12 vom 25. März 1999, S. 15.

50. Siehe hierzu SWR info, Wasser: Dienstleistung oder Luxus, 24. Januar 2013; <http://www.swr.de/swrinfo/wasser-privatisierung/-/id=7612/did=10901528/nid=7612/xh7zqe/index.html> (05/05/14).
51. Siehe hierzu die Beispiele in L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2003, S. 262f.).
52. Siehe hierzu: Zufriedene Stromkunden sagen Nein: Analyse Abstimmungsergebnisse zur EKZ-Vorlage, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 198 vom 28. August 2001, S. 41. – Es scheint hier einen deutlichen Unterschied in der Einschätzung zwischen Europa (zumindest dem deutschsprachigen Raum) und den Vereinigten Staaten zu geben. Während in Europa zumeist davon ausgegangen wird, dass das staatliche Angebot eine höhere Qualität aufweist, sprechen die Amerikaner dies eher den privaten Anbietern zu.
53. Siehe hierzu auch M. PRISCHING (1988), der darauf hinweist, dass es sich bei der Privatisierung häufig (auch) um symbolische Politik handelt. Dies muss nicht gegen diese sprechen, beleuchtet jedoch einen Aspekt, der in ökonomischen Diskussionen häufig übersehen wird.
54. Siehe hierzu: D. SCHRAVEN, Verantwortungslose Tricks belasten Kommunalkassen, Ruhrgebiet vom 14. Juni 2009; <http://www.ruhrbarone.de/verantwortungslose-tricks-belasten-kommunalkassen/2445> (05/05/14).

[45] Als Investoren im Land kamen insbesondere grosse Stiftungen infrage, die damit Steuern sparen konnten. Die so erzielten ‚Gewinne‘ konnte man sich aufteilen und damit den heutigen finanziellen Spielraum der Kommune erweitern. Abgesehen davon, dass die Kommunen damit finanzielle Verpflichtungen über lange Zeiträume eingegangen sind, die kaum kalkulierbar waren, wurde auch nicht in Rechnung gestellt, dass diesen Gewinnen Steuerausfälle bei Bund und Ländern gegenüberstanden, welche implizit über andere Steuern, Einkommens- oder Verbrauchssteuern, finanziert werden müssen. Selbst wenn alles gut geht, d.h. wenn keine für die Kommunen nicht eingeplanten Risiken auftreten, ist dies für den Staat insgesamt ein schlechtes Geschäft: „Der Staat ist der Verlierer.“⁵⁵⁾

[46] Besonders attraktiv erschien vielen Gemeinden das ‚Cross-Border-Leasing‘ (CBL), bei dem der Investor in den Vereinigten Staaten war.⁵⁶⁾ Hier ergaben sich Steuervorteile, da die entsprechenden ‚Investitionen‘ in den Vereinigten Staaten als förderungswürdige Auslandsinvestitionen anerkannt und damit steuerbegünstigt waren. Diesen Gewinn, der jetzt nicht auf Kosten der deutschen Steuerzahler ging, konnte man sich teilen, weshalb dies ein für alle vorteilhafter ‚Deal‘ zu sein schien. Da hier in Zukunft Zahlungen ins Ausland geleistet werden müssen, gingen solche Geschäfte andererseits eindeutig auf Kosten späterer deutscher Generationen.⁵⁷⁾ Noch problematischer aber ist, dass die handelnden Politiker gar nicht wussten, worauf sie sich damit eingelassen haben. Die Gesamtverträge bestehen aus einer ganzen Reihe von Einzelverträgen, sie sind in Englisch abgefasst und umfassen mehr als 1000 Seiten. Vermutlich hat sie in den betroffenen Gemeinden niemand wirklich studiert und schon gar nicht verstanden. Ihnen wurden in aller Regel auch nicht die Originalverträge, sondern nur kurze deutsche Zusammenfassungen ausgehändigt.⁵⁸⁾ Die Verträge wurden in New York unterzeichnet, womit New York Gerichtsstand ist; die Verträge unterliegen damit amerikanischem Recht.⁵⁹⁾ Die gewählten Vertreter der Bürgerinnen und Bürger waren offensichtlich nicht in der Lage, die hier vorliegenden Rechtskonstruktionen zu durchschauen und zu bewerten, was von jenen, die solche Verträge als vorteilhaft ansehen (und wohl auch von solchen

55. Siehe U. FRIED, Der Staat ist der Verlierer: Wenn eine Stadt ihr Rathaus verkauft und wieder anmietet, gehen Steuereinnahmen verloren, *Frankfurter Rundschau online* vom 28. August 2003, <http://www.meinepolitik.de/fr528803.htm> (03/05/14).

56. Zu den Bedingungen des Cross-Border-Leasing siehe die aus der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums VwV CBL, Az.23b-2252.60/17 entnommene Dokumentation unter http://www.s-ww.de/wasserforum/media/PDF-Dateien/WasistCBL_5SeitenausVwVSachsen.pdf (03/05/14) sowie W. RÜGEMER (2005). Eine Verteidigung dieses Verfahren findet sich z.B. bei F. LAUDENKLOS und C. PEGATZKY (2002).

57. Während es bei ‚normalen‘ Staatsschulden innerhalb eines Landes zwar zu Umverteilung innerhalb späterer Generationen kommt, weil die Steuerzahler den Besitzern staatlicher Wertpapiere Zinsen und Tilgung zahlen müssen, gehen hier diese Zahlungen, da es sich um eine ‚externe Schuld‘ handelt, ins Ausland. Den in der Zukunft belasteten Steuerzahlern stehen dann keine ‚Gewinner‘ im eigenen Land gegenüber. Siehe hierzu G. KIRCHGÄSSNER (2014).

58. Siehe hierzu: R. KIRBACH, Die Rathauszocker, *Die Zeit* Nr. 30 vom 16. Juli 2009, S. 13.

59. Siehe hierzu: R. KIRBACH, Cross-Border-Leasing: Für Dumme verkauft, *Die Zeit* Nr. 12 vom 12. März 2009, S. 17 – 21.

Abschlüssen profitiert haben), auch offen zugegeben wurde. Dies wurde auch als Grund dafür angesehen, dass man die Gemeinderäte nicht im Detail informieren musste bzw. sollte.⁶⁰⁾

[47] Das Geld haben sich die Investoren von Banken geliehen. Sinkt deren Kreditwürdigkeit müssen die Kommunen andere Sicherheiten bieten. Dieser Fall ist eingetreten, als im Jahr 2008 die American International Group (AIG) von der amerikanischen Regierung gerettet werden musste, die in vielen dieser Verträge involviert war. Da damit das ursprünglich erstklassige Rating dieser Gesellschaft nicht mehr gegeben war, waren die Kommunen verpflichtet, einen Ausgleich zu schaffen.⁶¹⁾ Dies kann sehr teuer werden.⁶²⁾ CBL-Geschäfte, die zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts von vielen Kommunen getätigt wurden, werden inzwischen freilich nicht mehr getätigt, da Ende 2004 von der US-amerikanischen Regierung ein Gesetz erlassen wurde, welches CBL-Verträge als illegale Scheingeschäfte verbietet.⁶³⁾ Dennoch werden viele deutsche Gemeinden noch Jahrzehnte unter den damit eingegangenen Verpflichtungen und Belastungen leben müssen. Und dies schließt auch nicht aus, dass von Kommunen, die sich in einer finanziellen Notlage befinden, weiterhin solche Geschäfte – wenn auch nicht mehr mit U.S. amerikanischen Investoren – abgeschlossen werden.⁶⁴⁾

[48] Inzwischen rudern viele Städte zurück, sei es, dass die Politiker von sich aus die Initiative ergriffen haben, sei es, dass sie durch Abstimmungen dazu veranlasst wurden. So haben die Hamburger am 21. September 2013 mit knapper Mehrheit für den Rückkauf der Energienetze gestimmt. In Berlin ist eine entsprechende Abstimmung am 3. November 2013 zwar gescheitert, da die Beteiligung mit 24.1 Prozent knapp unter dem vorgeschriebenen Quorum

60. Siehe hierzu: F. LAUDENKLOS und C. PEGATZKY (2002, S. 1030): „Die Komplexität der Verträge, die englische Sprache und die fremde, den Verträgen zugrundeliegende Rechtsordnung bedingen es mithin, dass es selbst für juristisch ausgebildete Personen außerordentlich schwierig und zeitaufwendig ist, den Inhalt der Verträge nach einer Lektüre zu erfassen. Aus der Sicht einer Gemeindevertretung würde es keinen Sinn ergeben, einem Vertragswerk zustimmen zu müssen, dessen Inhalt und Tragweite aufgrund der übergroßen Fülle und Komplexität der Entscheidungsgrundlagen tatsächlich kaum beurteilt werden kann.“

61. Siehe hierzu das Interview mit JULIAN ROBERTS in: Banken nutzen Kommunen schamlos aus, *derStandard.at* vom 22. Februar 2009, <http://derstandard.at/1234507699981/Interview-Banken-nutzten-Kommunen-schamlos-aus> (05/05/14).

62. In London läuft derzeit ein Prozess der UBS und zwei weiterer Banken gegen die Stadt Leipzig, bei dem es um Entschädigungsforderungen von ca. 300 Millionen Euro geht. Dabei waren freilich auch kriminelle Machenschaften im Spiel, weshalb die Stadt hofft, diese Summe nicht bezahlen zu müssen. Der Ausgang des Prozesses ist offen. Siehe hierzu: T. DATT und A. GINZEL, Deckel drauf, *ZEIT.ONLINE* vom 28. Januar 2011, <http://www.zeit.de/2011/05/S-Wasserwerke-Leipzig>, sowie: Gescheiterte Finanzwetten: Die Zukunft Leipzigs steht auf dem Spiel, *MDR.DE* vom 30. April 2014 http://www.mdr.de/nachrichten/kwl-prozess-london100_zc-e9a9d57e_zs-6c4417e7.html (05/06/14).

63. Siehe hierzu: STUTTGARTER WASSERFORUM, <http://www.s-wasserforum.de/> (03/05/14).

64. Darüber hinaus haben Kommunen auch noch mit Banken (insbesondere der Deutschen Bank) Zinswetten (Swaps bzw. Swap-Ladder-Swaps) abgeschlossen, bei denen die Bank nur gewinnen konnte, wenn der Kunde verliert. Dies hat eine Reihe von Schadensersatzklagen gegen die Deutsche Bank ausgelöst, die unterschiedlich ausgegangen sind. Siehe hierzu R. KIRBACH, Die Rathauszocker, *DIE ZEIT* vom 16. Juli 2009, S. 13 – 15. Interessant (und möglicherweise richtungweisend) ist ein Urteil, in welchem der Bundesgerichtshof wegen einer solchen Zinswette einem mittelständigen Unternehmen Schadensersatz zugesprochen hat. Siehe: Deutsche Bank zu Schadensersatz verdonnert, *Süddeutsche.de* vom 22. März 2011, <http://www.sueddeutsche.de/geld/bgh-prozess-um-zinswetten-deutsche-bank-muss-zahlen-1.1075423> (14/05/14).

von 25 Prozent lag, aber immerhin haben 83 Prozent dafür gestimmt. Die Stadt Stuttgart möchte von der Energieversorgung Baden-Württemberg (EnBW) ihre Wasserversorgung zurückkaufen, kann sich aber mit dieser nicht auf einen Preis einigen. Während Stuttgart 150 Millionen bietet, möchte EnBW 700 Millionen erhalten. Der Prozess darüber läuft derzeit vor dem Landgericht Stuttgart.⁶⁵⁾

5 Mögliche institutionelle Reaktionen: Ausweitungen direkter Volksrechte

[49] Es ist offensichtlich, dass durch diese ‚neuen‘ Arten der Einflussnahme privater Akteure auf den politischen Prozess bzw. das Handeln der öffentlichen Verwaltung, die zum grossen Teil hinter verschlossenen Türen unter Ausschaltung der Öffentlichkeit stattfinden, die demokratischen Rechte der Bevölkerung – zum Teil sogar massiv – beeinträchtigt werden.⁶⁶⁾ Damit stellt sich die Frage, wie dies – zumindest teilweise – ausgeglichen werden kann. Ein Schlüssel dafür dürfte in einer Ausweitung der direkten Volksrechte, insbesondere des Referendumsrechts, liegen, wie wir es in der Schweiz kennen. Ist ein Referendum möglich oder sogar erforderlich, kann eine öffentliche Diskussion stattfinden. Dadurch sind solche Geheimverträge nicht mehr möglich, und Vor- und Nachteile staatlicher Regulierungen können gegeneinander abgewogen werden. In rein repräsentativen Systemen finden solche Debatten selbst dann, wenn offen verhandelt wird, weit seltener und häufig auch in einer sehr viel begrenzteren Öffentlichkeit statt.⁶⁷⁾ Gelingt es dennoch, eine öffentliche Diskussion herbeizuführen, so kann dies u.a. dazu führen, dass öffentliche Investitionen nicht verkauft werden.⁶⁸⁾

[50] Dass direkte Volksrechte hier einen zumindest teilweisen Ausgleich ermöglichen könnten, wird z.B. am Problem des Verkaufs und der anschliessenden Rückmietung öffentlicher Einrichtungen deutlich. Dass nicht noch mehr Rathäuser verkauft und die entsprechenden Kommunen dabei in nicht einschätzbare finanzielle Abenteuer gestürzt wurden, hängt damit zusammen, dass sich in Gemeinden, die solche Pläne hatten, Bürgerinitiativen gebildet haben, die das zu verhindern suchten und damit zumindest teilweise auch erfolgreich waren. So

65. Siehe hierzu: Langer Streit ums Trinkwasser: Anfang 2014 läuft Konzession mit der ENBW aus - Stadt kann Anlagen nicht übernehmen, Schwäbisches Tagblatt (tagblatt.de) vom 1. Oktober 2013 http://www.tagblatt.de/Home/nachrichten/ueberregional/stuttgart-ueberregionale-nachrichten_artikel,-Anfang-2014-laeuft-Konzession-mit-der-ENBW-aus-Stadt-kann-Anlagen-nicht-uebernehmen-_arid,230901.html (05/05/14).

66. Zum systematischen Ausschalten demokratischer Instanzen bei CBL-Verträgen siehe auch W. RÜGEMER (2005, S. 81f.).

67. Siehe hierzu als Beispiel die Diskussion um Stuttgart 21, die erst dann richtig in Gang kam, als es eigentlich schon zu spät war. Dabei war die Öffentlichkeit nach den in Deutschland geltenden Regeln von Anfang an formal voll einbezogen. Wäre hier von Anfang an klar gewesen, dass die Bürgerinnen und Bürger diesem Projekt zustimmen müssen, hätte der öffentliche Diskurs darüber vermutlich sehr viel früher begonnen und wäre ganz anders verlaufen. Dies schliesst nicht aus, dass das Projekt nicht doch (mit der Zustimmung der Mehrheit in der Abstimmung) realisiert worden wäre. Es hätte dann aber auch eine ganz andere Legitimation. Siehe hierzu auch G. KIRCHGÄSSNER (2010).

68. So hat z.B. die öffentliche Diskussion verhindert, dass Hamburg seine Mehrheit an der Hamburger Hafen- und Logistik AG (HHLA) aufgegeben hat. (Siehe hierzu: U. MEYER-TIMPE, Käufliches Hamburg, *DIE ZEIT* Nr. 28 vom 6. Juli 2009, S. 21.).

konnte z.B. in Stuttgart verhindert werden, dass neben der Wasserversorgung auch 21 Stuttgarter Schulzentren, 6 Verwaltungsgebäude, die Hafenanlage, das Verkehrsleitsystem sowie das U-Bahn-Schienennetz verkauft wurde.⁶⁹⁾ Hätte man die Bevölkerung fragen müssen, hätte sie zuvor wohl kaum dem Verkauf der Wasserversorgung zugestimmt und damit der Stadt erhebliche zukünftige Belastungen und Risiken erspart. Den Verkauf solcher öffentlichen Einrichtungen einem zumindest fakultativen Referendum zu unterstellen, dürfte auch deshalb angebracht sein, weil manche (Kommunal-)Politiker anscheinend immer noch nicht begriffen haben, welchen Risiken sie späteren Generationen mit solchen über 99 Jahre laufenden Verträgen aufbürden.⁷⁰⁾

[51] Fakultative bzw. sogar obligatorische Referenden sind auch bei internationalen Verträgen wie z.B. dem Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten angebracht. Auch wenn die Verträge zunächst hinter verschlossenen Türen ausgehandelt werden, müssen sie dann vor einer Abstimmung der Öffentlichkeit unterbreitet und die einzelnen Regelungen begründet werden. Ein Investitionsschutzabkommen, welches die demokratischen Rechte derart einschränkt, wie es derzeit zumindest befürchtet wird, hätte dabei keine Chance. Da man das antizipiert, würden die Verhandlungen auch ganz anders geführt, da immer die Frage mit berücksichtigt würde, ob man eine Mehrheit der Bevölkerung dafür gewinnen kann. Heute wird sie von den Beteiligten als nahezu irrelevant angesehen.

[52] Die heisst freilich nicht, dass im rein parlamentarischen System alles möglich wäre. So ist, wie oben ausgeführt wurde, der Versuch, innerhalb der OECD ein einheitliches multilaterales Investitionsschutzabkommen auszuhandeln, welches eine erhebliche Einschränkung der demokratischen Rechte bedeutet hätte, im Jahr 1998 am Widerstand Frankreichs gescheitert. Damit dies verhindert werden konnte, bedurfte es, nachdem die Verhandlungen zunächst im Geheimen geführt wurden, zunächst einer Indiskretion und dann eines international zunehmenden Widerstands von Bürgerinitiativen. Hätte darüber in allen betroffenen Ländern abgestimmt werden müssen, wäre von vornherein offensichtlich gewesen, dass ein solches Abkommen keine Aussicht auf Erfolg hat, und man hätte vielleicht versucht, für das Ziel des Schutzes ausländischer Investitionen gegen willkürliche Staatshandlungen Regelungen zu finden, die nicht bzw. nicht in diesem extremen Ausmass in die demokratischen Rechte eingreifen. Wie die Verhandlungen über das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten zeigen, scheinen die heute verhandelnden Politiker und Bürokraten kaum etwas dazugelernt zu haben. Umso wichtiger ist es, dass ihr Verhalten mit Hilfe direktdemokratischer Instrumente einer strikten Kontrolle unterzogen wird.

[53] Die bedeutet nicht, dass wirtschaftliche Interessen in diesem Prozess nicht auch berücksichtigt werden sollten und könnten. In der Schweiz geschieht dies ganz explizit, indem den relevanten Betroffenen und damit auch den wirtschaftlichen Verbänden in Artikel 147 der

69. Siehe hierzu <http://www.s-wasserforum.de/> (03/05/14).

70. Siehe hierzu: FDP will Bornheimer Rathaus verkaufen, Generalanzeiger vom 13. März 2010, <http://www.general-anzeiger-bonn.de/lokales/region/FDP-will-Bornheimer-Rathaus-verkaufen-article18484.html> (03/05/14).

Bundesverfassung sogar ein verfassungsmässiges Recht gewährt wird, sich im Rahmen der ‚Vernehmlassung‘ zu einem Gesetzesvorhaben der Regierung zu äussern, bevor die Vorlage von der Regierung in das Parlament eingebracht wird. Diese Äusserungen sind öffentlich. Die Regierung berät über die dabei gemachten Vorschläge und Einwände und bringt im Allgemeinen eine modifizierte Vorlage in das Parlament ein, in welcher sie die Vorschläge und Einwände insoweit berücksichtigt, als sie dies für sinnvoll erachtet. Dem Parlament steht es frei, noch näher darauf einzugehen, was freilich dann, wenn es dabei Interessengruppen zu sehr nachgibt, die Chancen der Vorlage im Referendum beeinträchtigen kann.⁷¹⁾ In diesem Verfahren werden die Probleme offen diskutiert, und selbst dann, wenn Verhandlungen zunächst ‚geheim‘ stattfinden, ist anschliessend die Möglichkeit demokratischer Kontrolle gegeben.

6 Abschliessende Bemerkungen

[54] In jüngerer Zeit wurden zusätzliche Möglichkeiten eröffnet, wie private Akteure auf das Handeln von Politik und Verwaltung Einfluss nehmen können. Dabei geht es zum Teil wie beim traditionellen Lobbying um die Einbeziehung zusätzlicher Information in das Handeln der öffentlichen Instanzen. Möglichkeiten zusätzlicher Einflussnahme haben sich aber auch als Nebeneffekt des Versuchs ergeben, ausländische Direktinvestitionen zu schützen, während andere durch das Bestreben von Lokalpolitikern geschaffen wurden, mit Hilfe unkonventioneller Methoden die finanzielle Situation ihrer Kommunen kurzfristig etwas aufzubessern. Im Gegensatz zum traditionellen Lobbying, welches im Allgemeinen zumindest nicht unter bewusstem Ausschluss der Öffentlichkeit geschieht, werden die Verhandlungen beim Ausnutzen dieser neuen Möglichkeiten im Allgemeinen geheim geführt, wobei zum Teil selbst die demokratischen Repräsentationsorgane, die Parlamente, ausgeschlossen werden. Damit geht ein erheblicher Abbau demokratischer Rechte einher.

[55] Hier scheinen sich im politischen Prozess jene durchzusetzen, die schon von vornherein bezweifeln, dass demokratische Entscheidungen zu wirtschaftlich sinnvollen Ergebnissen führen. Dass solche Auffassungen im Raum stehen, zeigt sich zum z.B. darin, dass in der Schweiz noch vor nicht allzu langer Zeit führende Wirtschaftsvertreter, aber auch Universitätsprofessoren, für eine Einschränkung der direktdemokratischen Rechte votiert haben, da, wie W. WITTMANN (1998, S. 206f.) glaubte, „die direkte Demokratie im allgemeinen und das Referendum im Besonderen auf Dauer die schweizerische Wirtschaft ruinieren werden, indem sie marktwirtschaftliche Reformen verhindern. Die direkte Demokratie ist auf dem Wege, die

71. So ist z.B. am 16. Mai 2004 eine geplante Steuerreform daran gescheitert, dass das Parlament auf eine Reform der Familienbesteuerung eine Reform der Wohneigentumsbesteuerung gepackt hat, die den Besitzern eigengenutzten Wohnraums erhebliche Vorteile gebracht hätte. Fünf Jahre zuvor, am 7. Februar 1999, war eine ähnliche Regelung im Rahmen einer Initiative vom Volk bereits verworfen worden. Das Parlament hoffte, dass die Bevölkerung zusammen mit der breit akzeptierten Änderung der Familienbesteuerung die ‚Kröte‘ der Änderung der Wohneigentumsbesteuerung schlucken würde. Dieses ‚Paket‘ wurde freilich abgelehnt; die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger lassen sich, wie sich auch in anderen Abstimmungen gezeigt hat, nicht gerne so austricksen.

Schweiz zu gefährden und zu zerstören.“⁷²⁾ Im parlamentarischen System scheint man heute Wege gefunden zu haben, diesen lästigen Einfluss demokratischer Beteiligung selbst über das hinaus zurückzudrängen, was im rein repräsentativen System bisher gegeben war. Zweitens kann sich diese Kritik an der Demokratie auch auf prominente Ökonomen berufen, wie insbesondere F.A. v. HAYEK, der dem demokratischen Prozess ausgesprochen skeptisch gegenüberstand: Er zog, wie er selbst schrieb, „eine beschränkte nicht-demokratische Regierung einer nicht-beschränkten demokratischen ... vor“ (1977, S. 9), wobei er unter der Beschränkung vor allem den Schutz privater Eigentumsrechte sah. In dieser Tradition steht z.B. auch B. CAPLAN, der der Auffassung ist, dass „die Demokratie scheitert, weil sie das tut, was die Wählerinnen und Wähler wünschen“ (2007, S. 3).

[56] Aus demokratischer Perspektive sieht die Situation freilich völlig anders aus. Hier stellt sich die Frage, wie man diesem massiven Abbau demokratischer Rechte begegnen kann. Wie oben ausgeführt wurde, dürfte die Stärkung direkter Volksrechte eine, vielleicht sogar die vielversprechendste Möglichkeit dazu sein, da insbesondere das Referendum öffentliche Diskurse über die hier zur Diskussion stehenden Massnahmen erzwingt und so (anfängliche) Verhandlungen hinter verschlossenen Türen zwar nicht verhindert, aber doch in ihrer Bedeutung und ihrem Einfluss stark reduziert.⁷³⁾ Dabei ergibt sich eine interessante Verschiebung der Diskussion. Während früher argumentiert wurde, dass die direkten Volksrechte ein Einfallstor zur Verfolgung partieller Interessen im demokratischen Prozess darstellen, wobei schon immer fraglich war, ob dies auch zutrifft,⁷⁴⁾ zeigt sich jetzt, dass diese Rechte vermutlich der erfolgversprechendste Weg sind, um illegitimen Einflüssen solcher Interessen auf den politischen Prozess zu begegnen. Dafür spricht auch, dass zum einen sowohl das MAI-Abkommen im Jahr 1998 als auch noch schlimmere Auswüchse beim Verkauf öffentlicher Infrastruktur durch zivilgesellschaftliche Initiativen gescheitert sind und dass ein Teil dieser Verkäufe jetzt unter anderem aufgrund von Abstimmungen rückgängig gemacht wird. Es wä-

72. Ähnliche Äusserungen finden sich bei S. BORNER (1997). Siehe aber auch Aussagen von Vertretern der ‚Wirtschaft‘ wie z.B. L. MÜHLEMANN, dem damaligen CEO der Credit Suisse: Was die Politik von einem Unternehmen lernen muss, *Das Magazin* 52 (1999) vom 1. Januar 2000, S. 40 – 43, oder H. RENTSCH, Auf Konsens und Konkordanz fixiert und blind für die Kosten: Wie die Institutionen des ‚Schweizer Modells‘ Verteilung über Wachstum stellen, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 92 vom 21./22. April 2001. Zur Kritik an dieser Position siehe z.B. M. DIEM MEIER, Die Bewegung der Marktrevolutionäre, *Tagesanzeiger* vom 1. November 2005, S. 10, sowie – ausführlicher – M. DIEM MEIER (2005).

73. Dass man auch in der direkten Demokratie versuchen kann, internationale Verträge in Geheimverhandlungen festzuzurren und die demokratischen Mitwirkungsrechte weitestgehend auszuhebeln, wurde deutlich, als zur Beilegung des Konflikts zwischen Schweizer Banken und den Vereinigten Staaten im Jahr 2013 ein Vertrag zwischen letzteren und der Schweiz geschlossen werden sollte. Das Parlament, welches über den Inhalt des Vertrags nur sehr begrenzt informiert war, hat es abgelehnt, diesen zu ratifizieren. Dazu mag beigetragen haben, dass es in der Öffentlichkeit eine intensive Diskussion darüber gab. Interessant ist auch, dass die negativen Entwicklungen, die bei einem Scheitern dieses Vertrags befürchtet wurden, zumindest bisher so nicht eingetreten sind. Zum Scheitern des Vertrags im Parlament siehe: Die «Lex USA» scheitert im Nationalrat, *Neue Zürcher Zeitung online* vom 13. Juni 2013, <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/lex-usa-scheitert-im-nationalrat-1.18100993> (06/05/14).

74. Siehe hierzu z.B. S. BORNER, A. BRUNETTI und TH. STRAUBHAAR (1990, S. 19). Zur Diskussion über den Einfluss der Interessengruppen in der direkten Demokratie siehe auch G. KIRCHGÄSSNER, L.P. FELD und M.R. SAVIOZ (1999, S. 24ff).

re freilich sehr viel einfacher gewesen, wenn mit Hilfe eines Referendums von vornherein klargestellt worden wäre, ob die betroffene Bevölkerung mit den entsprechenden Massnahmen einverstanden ist oder nicht.

[57] Die Möglichkeiten, die sich aus Investitionsschutzabkommen für die Blockade der Politik in den Bereichen Gesundheit, Umwelt und Soziales ergeben, können genauso wenig mit dem traditionellen Argument des Einbezug zusätzlicher Information gerechtfertigt werden wie die Gewinnmöglichkeiten, die sich für private Investoren aus dem Verkauf öffentlicher Infrastruktur ergeben. In beiden Fällen wurden grosse neue Tore für Rent-Seeking auf Kosten der Steuerzahler aufgestossen. Es liegt an den politischen Akteuren, soweit sie durch Interessengruppen nicht bereits vollständig ‚gekapert‘ sind, darauf zu reagieren und Gegenmassnahmen zu ergreifen. Dabei sind insbesondere die Parlamente gefordert. Dass die Europäische Kommission bei der Entscheidung über das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten die nationalen Parlamente ausschalten will, lässt freilich Schlimmes befürchten.

Zusammenfassung

In jüngerer Zeit haben sich neue Arten der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren ergeben bzw. wurden privaten Wirtschaftsinteressen neue Wege eröffnet, um auf politische Prozesse einzuwirken. Es handelt sich dabei um: (i) Intermediäre Institutionen, (ii) direkte Mitarbeit privater Akteure an Gesetzesvorlagen, (iii) Schaffung neuer Klagerechte von Wirtschaftsunternehmen gegenüber Staaten, die als Bestandteil internationaler Verträge in geheimen Verhandlungen zwischen Bürokratie und Interessengruppenvertretern ausgehandelt werden, sowie (iv) Verkauf und Rückmietung öffentlicher Infrastruktur. Kennzeichnend für diese neuen Wege der Einflussnahme ist, dass sie weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden und zu einem massiven Abbau grundlegender demokratischer Rechte führen können. Dem kann vor allem durch einen Ausbau direkt-demokratischer Rechte, insbesondere des fakultativen und obligatorischen Referendums, begegnet werden.

Literaturverzeichnis

- ALCHIAN, ARMAN A. (1950), Uncertainty, Evolution, and Economic Theory, *Journal of Political Economy* 58, S. 211 – 221.
- BONUS, H. (1980), Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 136, S. 50 – 81.
- BONUS, HOLGER (1984), Zwei Philosophien der Umweltpolitik, Lehren aus der amerikanischen Luftreinhaltepolitik, *List Form* 12, S. 323 – 334.
- BORNER, SILVIO (1997), Die direkte Demokratie: Ein schweizerischer Balanceakt zwischen direktdemokratischer Partizipation, staatlicher Handlungsfähigkeit und 'Rule of Law', in: S. BORNER und H. RENTSCH (eds.), *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz*, Rüegger, Chur/Zürich, S. 13 – 24, S. 341.
- BORNER, Silvio, Aymo Brunetti und Thomas Straubhaar (1990), *Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- BÖS, DIETER (1989), Arguments on Privatization, in: G. FELS und G.M. v. FÜRSTENBERG (eds.), *A Supply-Side Agenda for Germany*, Springer, Berlin et al., S. 217 – 245.
- BRENNAN, GEOFFREY, und JAMES M. BUCHANAN, (1988), Is Public Choice Immoral? The Case for the 'Nobel' Lie, *Virginia Law Review* 74, pp. 179 – 189; abgedruckt in: *The Collected Works of James M. Buchanan, Volume 13: Politics as Public Choice*, Liberty Fund, Indianapolis 2000, S. 79 – 89.
- BUCHANAN, JAMES M., und GORDON TULLOCK (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962.
- CAPLAN, BRYAN (2007), *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton University Press, Princeton N.J.
- CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (2014), *Profiting from Crisis: How Corporations and Lawyers Are Scavenging Profits from Europe's Crisis Countries*, Amsterdam/Brussels, http://corporateeurope.org/sites/default/files/profitng-from-crisis_0.pdf (03/05/14).
- DAHL ROBERT A. und CHARLES E. LINDBLOM (1953), *Politics, Economics, and Welfare*, Harper and Brothers, New York. (Neuaufgabe: Transaction Publishers, New Brunswick 1992.)
- DELMAS, MAGALI, und ARTURO KELLER (2005), Free Riding in Voluntary Environmental Programs: The Case of the U.S. EPA WasteWise Program, *Policy Sciences* 28, S. 91 – 106.
- DELMAS, MAGALI, und MARIA J. MONTES-SANCHO (2010), Voluntary Agreements to Improve Environmental Quality: Symbolic and Substantive Cooperation, *Strategic Management Journal* 31, S. 575 – 601.
- DIEM MEIER, MARKUS (2005), Was heisst hier liberal? Warum die Untergangspropheten falsch liegen und die Schweiz zu beneiden bleibt, Rüegger, Chur/Zürich.
- DOWNS, ANTHONY (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York; deutsche Übersetzung: *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Mohr (Siebeck), Tübingen 1968.
- EBERHARDT, PIA, und CECILLIA OLIVET (2012), *Profiting from Injustice: How Law Firms, Arbitrators and Financiers are Fuelling an Investment Arbitration Boom*, Corporate Europe Observatory/Transnational Institute, Brussels/Amsterdam, <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/profitngfrominjustice.pdf> (05/'05/14).
- ENGEL, CHRISTOPH (2001), Institutionen zwischen Staat und Markt, *Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften* 34, S. 1 – 24.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2013), *Trade in Services, Investment and E-Commerce*, Draft, Brüssel 2. Juli 2013.

- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2013a), Investitionsschutz und Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten in EU-Abkommen, Brüssel, November.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_151995.pdf (05/05/14).
- FELD, LARS P., und GEBHARD KIRCHGÄSSNER (1996), *Omne Agens Agendo Perficitur: The Economic Meaning of Subsidiarity*, in: R. HOLZMANN (ed.), *Maastricht: Monetary Constitution Without a Fiscal Constitution?*, Nomos, Baden-Baden, S. 195 – 226.
- FELD, LARS P., und GEBHARD KIRCHGÄSSNER (2003), Die Rolle des Staates in privaten Governance Strukturen, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 139, S. 253 – 285.
- FREY, BRUNO S., und FRIEDRICH SCHNEIDER (1978), An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States, *Review of Economics and Statistics* 60, S. 174 – 183.
- FRIEDMAN, DANIEL (1996), Anarchy and Efficient Law, in: J. SANDERS and J. NARVESON (eds.), *For and Against the State*, Rowman and Littlefield, Lanham, S. 235 – 254.
- FRIEDMAN, MILTON (1953), The Methodology of Positive Economics, in: M. FRIEDMAN, *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago, S. 3 – 43.
- FRIEDMAN, MILTON (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago.
- FROELICH, ANETTE (2011), Scheitern von Investitionsschutzabkommen an kulturellen Belangen am Beispiel des MAI-Abkommens, *Kunstrechtsspiegel* 01/11, S. 15 – 20.
- HAYEK, FRIEDRICH AUGUST VON (1945), The Use of Knowledge in Society, *American Economic Review* 35, S. 519 – 530.
- HAYEK, FRIEDRICH AUGUST VON (1977), *Drei Vorlesungen über Demokratie, Gerechtigkeit und Sozialismus*, Mohr (Siebeck), Tübingen.
- HOPPE, HANS-HERMANN (2001), *Democracy, the God that Failed: The Economics and Politics of Monarchy, Democracy and Natural Order*, Transaction Publishers, New Brunswick (NJ).
- HOTELLING, HAROLD (1929), Stability in Competition, *Economic Journal* 39, S. 41 – 57.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (1984), *Optimale Wirtschaftspolitik und die Erzeugung politisch-ökonomischer Konjunkturzyklen*, Hain, Meisenheim.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (1991), *Homo Oeconomicus, Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, J.B.C. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1991; 4. Auflage 2013.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2001), Die Effizienz eines öffentlichen Versicherungsmonopols: Das Beispiel der schweizerischen Gebäudeversicherungen, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 24, S. 249 – 266.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2002), Gemeinwohl in der Spannung von Wirtschaft und politischer Organisation: Bemerkungen aus ökonomischer Perspektive, in: W. BRUGGER, S. KIRSTE und M. ANDERHEIDEN (eds.), *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*, Nomos, Baden-Baden, S. 289 – 326.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2002a), Die Bedeutung moralischen Handelns für die Umweltpolitik, in: V. ARNOLD (ed.), *Wirtschaftsethische Perspektiven VI*, Duncker und Humblot, Berlin, S. 267 – 294.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2010), Stuttgart 21 und die NEAT: Vom Nutzen von Volksabstimmungen, <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2010/12/stuttgart-21-und-die-neat-vom-nutzen-von-volksabstimmungen/> (05/05/14)..
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2014), On the Political Economy of Public Deficits and Debt, *German Economic Review* 15, S. 116 – 130.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD, LARS P. FELD und MARCEL C. SAVIOZ (1999), , Helbing und Lichtenhahn/Vahlen, Basel/München.

- LAFFONT, JEAN-JAQUES, und JEAN TIROLE (1991), The Politics of Government Decision Making: A Theory of Regulatory Capture, *Quarterly Journal of Economics* 106, S. 1089 – 1127.
- LAUDENKLOS, FRANK, und CLAUS PEGATZKY (2002), US-Leasingfinanzierungen. Innovative Finanzierungsformen oder zweifelhafte Geschäfte?, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 21, S. 1299 – 1306.
- LOWE, JENS (2007), *Das Wasser-Syndikat: Über die Verknappung und Kommerzialisierung einer lebensnotwendigen Ressource*, Pforte, Dornach.
- MUELLER, DENNIS C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.).
- OSTROM, ELINOR (1990), *The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge/New York/Melbourne, deutsche Übersetzung: *Die Verfassung der Allmende: Jenseits von Staat und Markt*, Mohr (Siebeck), Tübingen 1999.
- POLK, ANDREAS (1999), Multilaterale Abkommen für Direktinvestitionen: Lernen aus dem MAI?, mimeo, Sozialökonomisches Institut der Universität Zürich, Oktober.
- PRISCHING, MANFRED (1988), Privatisierung als symbolische Politik, *Wirtschaftspolitische Blätter* 35, S. 408 – 416.
- RAPPAPORT, ALFRED (1986), *Creating Shareholder Value: The New Standard for Business Performance*, MacMillan, New York.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2013), Leitlinien für die Verhandlungen über ein Umfassendes Handels- und Investitionsabkommen – bezeichnet als transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft – zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika, Brüssel, 17. Juni.
- RENNINGS, KLAUS, KARL LUDWIG BROCKMANN und HEIDI BERGMANN (1997), Voluntary Agreements in Environmental Protection: Experiences in Germany and Future Perspectives, *Business Strategy and the Environment* 6, S. 245 – 263.
- RÜGEMER, WERNER (2005), *Cross Border Leasing: Ein Lehrstück zur globalen Enteignung der Städte*, Westfälisches Dampfboot, Münster, 2. Auflage.
- SCHNEIDER, FRIEDRICH, und GEBHARD KIRCHGÄSSNER (2003), On the Political Economy of Environmental Policy, *Public Choice* 116, S. 369 – 396.
- SHERMAN, HEIDEMARIE C. (1998), Das MAI ist tot, es lebe das MAI?, *ifo-Schnelldienst* 36.
- STIGLER, GEORGE (1971), The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, S. 3 – 21.
- TOLLISON, ROBERT D. (1997), "Rent Seeking", in: D.C. MUELLER (ed.), *Perspectives on Public-Choice: A Handbook*, Cambridge et al., S. 506 – 525.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2014), *The European Union Integrity System*, Brüssel.
- WEIDAUER, MARTIN (2006), Bahnprivatisierung in Grossbritannien, in: E.U. v. WEIZSÄCKER, O.R YOUNG und M. FINGER (2006), S. 87 – 91.
- WEIDAUER, MARTIN, und ERNST ULRICH VON WEIZSÄCKER (2006), Deutsche Bahnreform zwischen Zuschüssen und Marktwirtschaft, in: E.U. v. WEIZSÄCKER, O.R YOUNG und M. FINGER (2006), S. 92 – 97.
- WEIZSÄCKER, ERNST ULRICH VON, ORAN R YOUNG und MATTHIAS FINGER (eds.) (2006), *Grenzen der Privatisierung: Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome*, Hirzel, Stuttgart.
- WITTMANN, WALTER (1998), *Die Schweiz: Ende eines Mythos*, Wirtschaftsverlag Langen Müller/Herbig, München.