

**Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen
Analyse des Rechts**

Band 52

Sezession – eine Dezentralisierungsform?

**Ein Übertragungsversuch
institutionenökonomischer Erkenntnisse**

Von

Markus J. Michalke



Duncker & Humblot · Berlin

MARKUS J. MICHALKE

Sezession – eine Dezentralisierungsform?

Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts

herausgegeben von

Heinz Grosseckler, Münster · Bernhard Großfeld, Münster
Klaus J. Hopt, Hamburg · Christian Kirchner, Berlin
Dieter Rückle, Trier · Reinhard H. Schmidt, Frankfurt/Main

Band 52

Sezession – eine Dezentralisierungsform?

Ein Übertragungsversuch
institutionenökonomischer Erkenntnisse

Von

Markus J. Michalke



Duncker & Humblot · Berlin

**Die Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Humboldt-Universität zu Berlin hat diese Arbeit
im Jahre 2004 als Dissertation angenommen.**

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

**Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.**

Alle Rechte vorbehalten

**© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany**

**ISSN 0935-5065
ISBN 3-428-11686-0**

**Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706** 

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Jeder Bürger einer freiheitlichen, rechtsstaatlichen Demokratie hat das Recht zu gehen. Es wahrzunehmen, ist für Ökonomen das Ergebnis eines Entscheidungsprozesses, in dem die Kosten und Nutzen einer Emigration abgewogen werden. Das gleiche gilt für Zentralisierungen und Dezentralisierungen von politischen Kompetenzen. Auch hier beurteilt der Bürger anhand eines Entscheidungsmodells, ob für ihn die vorgeschlagene Kompetenzübertragung positive oder negative Wirkungen entfaltet. Wegen der komplexen und intransparenten Informations- und Kompetenzstruktur des Staatsgebildes und der unterschiedlichen Interessen der Politiker, Bürokraten, Interessengruppen etc. ist es in der Realität jedoch für den einzelnen äußerst schwierig, zu beurteilen, welche Folgen eine Restrukturierung für ihn hat. Diese Arbeit möchte ihm einen Kriterienkatalog anbieten, mit Hilfe dessen die Beurteilung möglich wird. Vorschläge, die politische Repräsentanten machen, können so in Teilen Ihrer Undurchsichtigkeit beraubt und auf den subjektiven Nettonutzen für den einzelnen Bürger von ihm selbst geprüft werden. Die Arbeit läßt sich hierfür von den Dezentralisierungen im unternehmerischen Bereich und deren Beurteilung inspirieren. Strukturveränderungen im unternehmerischen Bereich dienen deshalb als Grundlage, da in der privatwirtschaftlichen Organisation eine höhere Transparenz und Kontrolle herrscht und im Unternehmenswert ein klares Beurteilungskriterium besteht.

Prof. Dr. Dr. Kirchner hat sich darauf eingelassen, den Autor auf der Suche nach Analysemöglichkeiten zu begleiten. Durch das fortwährende Vertrauen in den schlußendlichen Erfolg der Forschung hat er maßgeblich zu diesem Projekt beigetragen. Ihm ist auch die systematische Klarheit einer Grundlagenanalyse zu danken, die Nebenschauplätze anderen Forschungsunterfangen überläßt.

Thomas Wild, Dr. Ivan Baron Adamovich und Prof. Dr. Stefan Voigt halfen, mich auf die Fährte dieser Doktorarbeit zu setzen. Die Auseinandersetzung mit Dr. Dirk Wagner war so grundlegend für den erfolgreichen Abschluß der Arbeit wie die Unterstützung von Arno Fehler. Die letzten Wochen der Dissertation habe ich mit Hanne König geteilt, deren untrüglicher Sinn für Grammatik, Interpunktion und sprachliche Verständlichkeit der Arbeit den letzten Schliff gegeben hat. Ihnen allen sei herzlich gedankt.

Meiner Mutter, die selbst nie die Chance bekommen hat, ihre intellektuelle Offenheit und Disziplin akademisch unter Beweis zu stellen, möchte ich für die Vermittlung eben dieser Tugenden danken.

Ich weiß, daß ohne die Geduld, das Verständnis und das Vertrauen meiner Frau Catharina diese Arbeit nicht vollendet worden wäre. Deshalb sei sie ihr gewidmet.

Abschließend gebührt der Friedrich-Naumann-Stiftung, die mich in Form eines Stipendiats unterstützt hat, mein Dank.

München, im Dezember 2004

Markus J. Michalke

Inhaltsübersicht

Teil I

Einführung in die Arbeit	15
I. Die Sezession und ihre Interpretation	15
II. Aufbau der Arbeit	19

Teil II

Methodik	21
I. Allgemeiner Teil: Theoretische Grundlagen der Neuen Institutionenökonomik	21
II. Spezifischer Teil: Theoretische Grundlage der Analyse hierarchischer Organisationsformen	32

Teil III

Spezifische Bewertungsmodelle	72
I. Bewertung in der unternehmerischen Sphäre	73
II. Bewertung in der staatlichen Sphäre	80

Teil IV

Organisation des Unternehmens	90
I. Kategorisierung der möglichen Dezentralisierungsmaßnahmen und ihr Einfluß auf die Verfügungsrechte des Prinzipals	92
II. Prinzipal-Agent-Problematik	108
III. Wirkungen der Dezentralisierungsmaßnahmen auf die übrigen Kostenkategorien	117
IV. Der geschaffene Unternehmenswert der Maßnahmen im Vergleich	123

Teil V

	Organisation des Staates	134
I.	Ressourcenveränderung	137
II.	Kompetenzveränderung (Föderalisierung).....	145
III.	Autonomisierung.....	153
IV.	Sezession.....	163
V.	Abtretung eines Gebietskörperschaftsteils (Verkauf)	195
VI.	Fazit	199
VII.	Die Optionen Gibraltars als Illustration.....	203

Teil VI

	Schlussfolgerungen	208
	Anhang: Erläuterung zur Anerkennung von Staaten durch Drittstaaten nach Lung-Chu Chen.....	213
	Literaturverzeichnis.....	215
	Sachverzeichnis	224

Inhaltsverzeichnis

Teil I

Einführung in die Arbeit 15

- I. Die Sezession und ihre Interpretation 15
- II. Aufbau der Arbeit..... 19

Teil II

Methodik 21

- I. Allgemeiner Teil: Theoretische Grundlagen der Neuen Institutionenökonomik..... 21
 - 1. Methodologischer Individualismus..... 22
 - 2. Nutzenmaximierung als Zielvorgabe..... 22
 - 3. Beschränkte Rationalität..... 23
 - 4. Verfügungsrechte..... 24
 - 5. Institutionen..... 25
 - 6. Transaktionskosten und Opportunismus..... 28
 - 7. Prinzipal-Agent-Theorie und Theorie relationaler Verträge..... 29
- II. Spezifischer Teil: Theoretische Grundlage der Analyse hierarchischer Organisationsformen..... 32
 - 1. Akteure in den hierarchischen Organisationen Unternehmen und Staat und ihre Beziehungen..... 32
 - a) Unternehmenshierarchie..... 33
 - aa) Residualeigentümer und Manager..... 33
 - bb) Manager und Teilmanager..... 36
 - cc) (Teilbereichs-)Manager – Ausführer Agent..... 37
 - dd) Agenten untereinander..... 38
 - ee) Fazit..... 40
 - b) Staatliche Organisationshierarchie..... 40
 - aa) Wähler – Politiker..... 41
 - bb) Politiker untereinander..... 43
 - cc) Politiker – Bürokraten..... 44
 - dd) Interessengruppen – Wähler..... 46
 - ee) Interessengruppen – Politiker..... 48

ff) Interessengruppen – Bürokraten	48
gg) Fazit	50
2. Kosten- und Nutzenkategorien institutioneller Formen hierarchischer Organisationen und deren Wandel	50
a) Kostenkategorien	52
aa) Informationskosten als Angelpunkt	52
bb) Kosten der Meinungsbildung und Meinungsäußerung – Transmissionskosten zwischen hierarchischen Stufen	54
cc) Konsensfindungskosten in Kollektiven – Einflußkosten bei hierarchischer Organisation	57
dd) Präferenzabweichungskosten – Residualverlust	59
ee) Transaktionskosten der Durchsetzung und Kontrolle – Kontrollkosten bei hierarchischer Organisation	61
ff) Transaktionskosten des Wandels	63
gg) Opportunitätskosten der Wahl	64
hh) Produktionskosten und insbesondere Fiskalkosten	65
b) Nutzenkategorien	66
3. Risikoaspekte	68
4. Fazit	70

Teil III

Spezifische Bewertungsmodelle 72

I. Bewertung in der unternehmerischen Sphäre	73
1. Wahl des Kriteriums	73
2. Definition des Kriteriums	74
3. Unterscheidung zwischen Marktpreis und intrinistischem Eigenkapitalwert	78
4. Einordnung des Kriteriums	78
5. Fazit	79
II. Bewertung in der staatlichen Sphäre	80
1. Wahl des Kriteriums	80
2. Definition des Kriteriums	83
3. Unterscheidung zwischen Marktpreis und Staatsbürgerschaftswert	86
4. Einordnung des Kriteriums	88
5. Fazit	89

*Teil IV***Organisation des Unternehmens**

90

I.	Kategorisierung der möglichen Dezentalisierungsmaßnahmen und ihr Einfluß auf die Verfügungsrechte des Prinzipals.	92
1.	Ressourcenneuverteilung.	92
2.	Kompetenzneuverteilung.	94
3.	Ressourcen- und Kompetenzneuverteilung (Autonomisierung).....	95
4.	„Outsourcing“	97
5.	Einführung von „tracking stocks“ (Spartenaktien)	99
6.	Verkauf von Anteilen an der Tochtergesellschaft durch einen Börsengang („equity carve-out“).....	101
7.	Übertragung der Tochter an die eigenen Aktionäre („spin-off“).	103
8.	Fusion einer Tochtergesellschaft mit einem anderen Unternehmen unter Gründung einer NeuAG	105
9.	Verkauf	106
II.	Prinzipal-Agent-Problematik	108
1.	Ressourcen- und Kompetenzveränderung, Autonomisierung und „outsourcing“.....	110
2.	Spartenkapitaleinführung, partieller „equity carve-out“ und Fusion einer Sparte mit einem anderen Unternehmen zu einer NeuAG	111
3.	„Spin-off“ und Verkauf	115
4.	Fazit	116
III.	Wirkungen der Dezentalisierungsmaßnahmen auf die übrigen Kostenkategorien.	117
1.	Informationskosten	117
2.	Konsensfindungskosten	117
3.	Opportunitätskosten der Wahl/Flexibilität für zukünftige Entscheidungen	118
4.	Transaktionskosten des Wandels.	120
5.	Produktionskosten/Fiskalkosten.	121
IV.	Der geschaffene Unternehmenswert der Maßnahmen im Vergleich.	123
1.	Hierarchieinterne Lösungen	123
2.	„Outsourcing“	124
3.	Fusion einer Tochter mit einem anderen Unternehmen	125
4.	Einführung von Spartenaktien	125
5.	Partieller „equity carve-out“.....	127
6.	„Spin-off“	128
7.	Verkauf	130
8.	Einordnung der Ergebnisse.	131
9.	Fazit	132

*Teil V***Organisation des Staates**

134

I.	Ressourcenveränderung	137
	1. Verfügungsrechte des Prinzipals	138
	2. Prinzipal-Agent-Problematik	139
	3. Weitere Kosten- und Nutzenaspekte	142
	4. Bewertung	144
II.	Kompetenzveränderung (Föderalisierung)	145
	1. Verfügungsrechte des Prinzipals	147
	2. Prinzipal-Agent-Problematik	148
	3. Weitere Kosten- und Nutzenaspekte	151
	4. Bewertung	153
III.	Autonomisierung	153
	1. Verfügungsrechte des Prinzipals	154
	2. Prinzipal-Agent-Problem	155
	3. Weitere Kosten- und Nutzenaspekte	159
	4. Bewertung	161
IV.	Sezession	163
	1. Die einfache Sezession	165
	a) Verfügungsrechte der Prinzipale	165
	b) Prinzipal-Agent-Problematik	169
	c) Weitere Kosten- und Nutzenaspekte	174
	d) Bewertung	179
	2. Die konföderalistische Sezession	180
	a) Verfügungsrechte der Prinzipale	181
	b) Prinzipal-Agent-Problematik	183
	c) Weitere Kosten- und Nutzenaspekte	184
	d) Relative Bewertung	187
	3. Die irredentistische Sezession	187
	a) Verfügungsrechte der Prinzipale	189
	b) Prinzipal-Agent-Problematik	190
	c) Weitere Kosten- und Nutzenaspekte	192
	d) Relative Bewertung	194
V.	Abtretung eines Gebietskörperschaftsteils (Verkauf)	195
	1. Verfügungsrechte der Prinzipale	196
	2. Prinzipal-Agent-Problematik	196
	3. Weitere Kosten- und Nutzenaspekte	197
	4. Bewertung	198
VI.	Fazit	199
VII.	Die Optionen Gibraltars als Illustration	203

Inhaltsverzeichnis	13
--------------------	----

Teil VI

Schlußfolgerungen	208
--------------------------	-----

Anhang: Erläuterung zur Anerkennung von Staaten durch Drittstaaten nach Lung-Chu Chen	213
--	-----

Literaturverzeichnis	215
-----------------------------------	-----

Sachverzeichnis	224
------------------------------	-----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Effiziente Überwachung und Durchsetzung.	62
Abbildung 2: Wirkungspfad einer Maßnahme/Veränderung bei Unternehmen ..	77
Abbildung 3: Wirkungspfad einer Maßnahme/Veränderung bei Staaten	86
Abbildung 4: Ressourcensubstitution und -neuverteilung	93
Abbildung 5: Kompetenzneuverteilung an Sparten.....	95
Abbildung 6: Autonomisierung	96
Abbildung 7: Formen des „outsourcing“	98
Abbildung 8: Einführung von Spartenaktien.....	100
Abbildung 9: 20%iger „equity carve-out“.....	101
Abbildung 10: „Spin-off“ einer Tochtergesellschaft	103
Abbildung 11: Fusion einer Tochtergesellschaft mit einem anderen Unternehmen	106
Abbildung 12: Verkauf einer Tochtergesellschaft an Dritte.....	107
Abbildung 13: Föderalisierung der Aufgabenkompetenz.....	147
Abbildung 14: Formen der Sezession.....	164
Abbildung 15: Transaktionsprozeß „Einfache Sezession“	165
Abbildung 16: Transaktionsprozeß „Konföderalistische Sezession“	181
Abbildung 17: Transaktionsprozeß „Irredentistische Sezession“	188

Teil I

Einführung in die Arbeit

I. Die Sezession und ihre Interpretation

Als die Habsburger sich 1867 im Österreichisch-Ungarischen Ausgleich durch die Anerkennung des Königreichs Ungarn die Loyalität der ungarischen Aristokratie sichern, versuchen die Tschechen einen verstärkten Autonomiestatus in Form eines Königreichs Böhmen zu erlangen. Gegen eine völlige Sezession spricht die Angst vor dem dann möglichen Zugriff des aufstrebenden Deutschen Kaiserreichs.

Nur über eine Zusammenarbeit mit Tschechien erhalten die Slowaken 1918/1919 die Möglichkeit, die Unabhängigkeit von der Unterdrückung durch die ungarische Reichshälfte zu erlangen. Die tschechoslowakische Föderation wird gegründet, in der Minderheitsrechte für die Slowaken verfassungsmäßig gesichert werden.

1991 entschließen sich die heutige Tschechische Republik und die heutige Slowakische Republik, getrennte Wege zu gehen; sie lösen auf friedlichem Weg die tschechoslowakische Föderation auf. Die Erwartung, schließlich Teil der EU zu werden, wird von beiden Parteien in ihrem Entschluß berücksichtigt.

Auf dem Weg der militärischen Auseinandersetzung entstehen ab 1991 aus der sozialistischen föderativen Republik Jugoslawien fünf souveräne Staaten: Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und die Bundesrepublik Jugoslawien.

Die beiden verbleibenden jugoslawischen Teilrepubliken Serbien und Montenegro einigen sich in den Jahren 2002/2003 darauf, die Bundesrepublik Jugoslawien aufzulösen und einen Staatenbund „Serbien-Montenegro“ für mindestens 3 Jahre festzuschreiben, trotz starker Unabhängigkeitsbestrebungen in Montenegro.

Obwohl Umstände, Vorgehensweise und Folgen in den angeführten Beispielen sehr unterschiedlich sind, können alle als Sezessionsverhandlungen zwischen einem Teilstaat und einem Mutterstaat interpretiert werden.

Sezessionen werden zum einen mit Dekolonisierungsprozessen oder Verfallsprozessen von Staaten, zum anderen mit Unterdrückung von Minderhei-

ten und Religionskonflikten in Verbindung gebracht. Wegen der mit ihnen in der Regel einhergehenden gewaltsamen Auseinandersetzungen sowie der ihnen innewohnenden Gefahr, regionale Instabilität zu schaffen, sind sie meist negativ konotiert. Der Zerfall des osmanischen Reichs löste unzählige Nahostkonflikte aus, die Dekolonisierung des indischen Subkontinents hatte die Spaltung Pakistans von Indien zur Folge. Der Teilstaat Biafra in Nigeria, der aufgrund der physischen Bedrohung seiner Mitglieder 1966 zederte, oder der Süd-Sudan, der aufgrund der Bedrohung seiner kulturellen und religiösen Traditionen 1983 seine Unabhängigkeit erklärte, sind hierfür einschlägige Beispiele.

Und tatsächlich kann man nur wenige Sezessionen verzeichnen, in denen sich die beiden Verhandlungspartner auf friedlichem Weg einigten. Neben dem Beispiel der Tschechoslowakei sind auf Nationalstaatsebene bis Ende des 20. Jhd. lediglich die Sezession Norwegens von Schweden 1905, die Auflösung der Realunion zwischen Dänemark und Island 1944 und die Sezession Singapurs von (Ausschluß von) Malaysia 1965 zu nennen. Die am Ende des 20. Jahrhundert erfolgte Auflösung der Sowjetunion ist zwar friedlich verlaufen, stand jedoch am Ende eines Unterdrückungsregimes.

Wenn Sezessionen nun hauptsächlich durch gewaltsame Auseinandersetzungen geprägt sind, könnte sich eine Analyse mit einem Kosten/Nutzen-schema zwar deren Gründen nähern. Eine solche Analyse bliebe jedoch holzschnittartig, da dort, wo die Kosten eines Krieges eingegangen werden, der Nettonutzen aus der Unabhängigkeit erheblich sein müßte. Einzelbeispiele hoben Einzelargumente hervor, eine systematische theoretisch fundierte Analyse unterbliebe.¹ Eine differenzierte Analyse der Veränderung, wie sie die institutionenökonomische Analyse anhand von Verfügungsrechten und der Vertragstheorie für das Funktionieren von Demokratien, Machtwechseln und internationalen Beziehungen ausgearbeitet hat, kann ebenfalls nur bedingt ansetzen, wenn Sezessionen als Gewaltakte interpretiert werden.

Die ökonomische Literatur zum Thema ist insgesamt spärlich. Zwar hat die hohe Anzahl von Sezessionen nach dem Zerfall der Sowjetunion das Interesse sowohl in der politikwissenschaftlichen als auch in der ökonomischen Forschung spürbar erhöht. Vergeblich sucht man jedoch eine theoretische Fundierung systematisch behandelte Sezessionen bzw. eine Einordnung theoretisch fundiert behandelte Einzelprobleme in eine größere Systematik.²

¹ Vgl. *Bartkus* (1999) und Kritik durch *Yarbrough* (2000).

² Für diese Arbeit ist besonders die positive Theorie von Belang. Zur normativen Literatur: Neben normativen Begründungsversuchen eines Rechts auf Sezession (z.B. *Beran* (1984), *Caney* (1998), *Freeman* (1998), *Steiner* (1998)), sind die normativen Theorien der Sezession vorherrschend in den Theorienkomplex des Fiskal-

Die Literatur konzentriert sich weitestgehend auf ökonomische Erklärungsmodelle für die Gründe von Sezessionen (z.B. Bolton/Roland, Dion, Horowitz, Mayall, Young)³, sie stellt diese zum Teil anderen Lösungsmodellen wie einer Föderalisierung gegenüber (z.B. Kymlicka)⁴ oder grenzt sie zu politikwissenschaftlichen Begründungen ab (z.B. Bookman). Ob Sezessionen häufiger in integrierten oder nicht-integrierten Wirtschaftszonen stattfinden, wird mit Hilfe von polit-ökonomischen Modellen der Wählerpräferenz untersucht (z.B. Alesina/Spolaore, Bolton/Roland/Spolaore, Casella/Feinstein, Wie)⁵. Diese Modelle vernachlässigen jedoch u.a. transaktionskostenökonomische Elemente einer Sezessionsentscheidung. Bei Untersuchungen, die sich diesen Elementen nicht verschließen, ist oft die Suche nach der Begründung von Größe und Form von Staaten dominierend. So begreift zum Beispiel eine Theorie der optimalen Rechtsräume die Kontrolle des Territoriums als transaktionskostenminimierende Durchsetzungsstrategie und erklärt damit die Veränderungsprozesse von Staatsgrößen und -formen (z.B. Schmidchen/Schmidt-Trenz oder Yarbrough/Yarbrough)⁶. Auch gibt es Beispiele von Einzelfallanalysen unter manch einem transaktionsökonomischen Gesichtspunkt (z.B. Young). Die meisten von ihnen entbehren jedoch der theoretischen Fundierung (z.B. Sammelband Kramer oder Bartkus)⁷. Einerseits wählen die Analysen ausschließlich ein Kosten-Nutzenkalkül, das Transaktionskosten und Agentenkosten vernachlässigt; andererseits werden die Transaktionskosten als allein ausschlaggebend für Sezessionen herangezogen (z.B. Yarbrough/Yarbrough)⁸.

Sezession nicht primär als Gewaltakt, sondern sie als eine unter vielen „üblichen“ Dezentralisierungsmöglichkeiten zu begreifen, und sie mit Hilfe der institutionenökonomischen Instrumente zu analysieren, unterbleibt.

Ein solcher Ansatz würde die Sezession lediglich als die Extremform der Dezentralisierung der staatlichen Hierarchie definieren, in der einer bestimmten Gruppe alle Verfügungsrechte, die sie an den Zentralstaat dele-

föderalismus einzuordnen. Hier werden die effizienzsteigernden Wirkungen einer konstitutionellen Sezessionsklausel behandelt (z.B. *Apolte* (1997) oder *Chen* und *Ordershook* (1994)) oder in Zusammenhang mit der Maximierung des Steueraufkommens gebracht. (z.B. *Buchanan* und *Faith* (1987), *Friedman* (1977)).

³ *Bolton* und *Roland* (1997), *Dion* (1992), *Horowitz* (1985), *Mayall* (1990), *Young* (1994).

⁴ *Kymlicka* (1998).

⁵ *Alesina* und *Spolaore* (1997), *Bolton*, *Roland* et al. (1996), *Casella* und *Feinstein* (1990), *Wei* (1992).

⁶ *Schmidchen* und *Schmidt-Trenz* (1994), *Schmidchen* (1994), *Yarbrough* und *Yarbrough* (1994).

⁷ *Kramer* (1993), *Bartkus* (1999).

⁸ *Yarbrough* und *Yarbrough* (1998).