



**Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit
und ihre soziale Wirkung als Determinante
des ökonomischen Wachstums**

***Eine vergleichende Analyse von Polen und
Deutschland***



DEUTSCH | POLSKO
POLNISCHE | NIEMIECKA
WISSENSCHAFTS | FUNDACJA
STIFTUNG | NA RZECZ NAUKI



Autoren (in alphabetischer Reihenfolge):

CASE - Center for Social and Economic Research

Krzysztof Głowacki
Christopher Hartwell
Kateryna Karunska
Jacek Kurczewski
Mit Beiträgen von Maria Krell

Europäische Akademie Berlin

Elisabeth Botsch
Tom Göhring
Weronika Priesmeyer-Tkocz

Diese Studie wurde von *CASE - Center for Social and Economic Research* und der *Europäischen Akademie Berlin* im Rahmen des Projekts *“Norma praworządności i jej oddziaływanie społeczne jako czynniki rozwoju gospodarczego Analiza porównawcza Niemiec i Polski”* | „Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und ihre soziale Wirkung als Determinante des ökonomischen Wachstums Eine vergleichende Analyse Deutschlands und Polens“ (No. 2018-26) erstellt.

Projekt wspierany przez Polsko-Niemiecką Fundację na rzecz Nauki | Gefördert aus Mitteln der Deutsch-Polnischen Wissenschaftsstiftung.

Mehr Informationen zum Projekt finden Sie [hier](#).

Zusammenfassung

Die Rechtsstaatlichkeit trägt durch die Sicherung der bürgerlichen und wirtschaftlichen Rechte direkt zum sozialen Wohlstand bei und ist eine der größten Errungenschaften unserer Gesellschaften. In der Europäischen Union ist die Rechtsstaatlichkeit in den Gründungsverträgen verankert. Sie wird nicht nur als eine notwendige Voraussetzung für eine freiheitlich-demokratische Gesellschaft, sondern auch als eine wichtige Voraussetzung für eine stabile, effektive und nachhaltige Marktwirtschaft anerkannt. Tatsächlich waren es die Stabilität und Chancengleichheit des Rechtsstaates, die das Wirtschaftswunder in Nachkriegs-Deutschland und die postkommunistische Wiederbelebung der Wirtschaft in Polen ermöglichten.

Rechtsstaatlichkeit ist ein lebendiges Konzept, das sich ständig weiterentwickelt – sowohl in ihrer formalen, in der Gesetzgebung verankerten Dimension (de-jure) als auch in ihrer Wahrnehmung durch die Gesellschaft (de-facto). Vor allem in Polen ist, der EU zufolge, die Rechtsstaatlichkeit seit 2015 von der Regierung stark in Frage gestellt worden. Sie hat sich unter dem anhaltenden Druck auf die an Gesetz gebundenen Institutionen weiterentwickelt. In jüngster Zeit hat der Ausbruch der COVID-19-Pandemie die Wahrnehmung der Rechtsstaatlichkeit und ihrer Grenzen in der Europäischen Union und darüber hinaus verändert (Marzocchi, 2020).

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie die Rechtsstaatlichkeit als Determinante der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland und Polen sowohl aus der de-jure- als auch aus der de-facto-Perspektive mit den folgenden Forschungsfragen:

- Forschungsfrage 1: Welche formellen Institutionen machen die Rechtsstaatlichkeit in dem Maße aus, wie sie für die wirtschaftliche Entwicklung in den untersuchten Ländern relevant ist – mit anderen Worten, wie ist der de-jure-Zustand des Rechtsstaates?
- Forschungsfrage 2: Wie ist die soziale Wahrnehmung dieser Institutionen, soweit sie für die wirtschaftliche Entwicklung relevant sind – mit anderen Worten, wie ist der de-facto-Zustand des Rechtsstaates?
- Forschungsfrage 3: Wie wirkt sich der de-facto-Zustand des Rechtsstaates auf die wirtschaftliche Entwicklung in den untersuchten Ländern aus?

Das Problem, das wir erforschen, ist vielschichtig und hochkomplex. Der erstgenannten Herausforderung begegnen wir mit einem multidisziplinären Ansatz. Ausgehend von Regeln oder Normen als Leitthema des Projektes und dem gemeinsamen Nenner seiner jeweiligen Teile schlägt die Studie eine Brücke zwischen zwei Forschungsfeldern. Dies sind zum einen die Neue Institutionenökonomik und zum anderen die Rechtssoziologie. Damit tragen die Ergebnisse der Studie auch zu beiden Forschungsfeldern bei. Wir glauben, dass wir durch die Kombination der beiden Forschungsfelder Synergien erzielen werden, die in der wissenschaftlichen Literatur

bisher gefehlt haben. Dies ist vor allem in der Tatsache begründet, dass die Felder sich in der Literatur sonst abgrenzen. Soziale Normen werden beispielsweise selten vom Gesetzgeber gesehen und ökonometrische Analysen selten auch in ihrer sozialen Dimension betrachtet.

De-jure-Rechtsstaatlichkeit

Rechtsstaatlichkeit ist ein subtiles und sich stets weiterentwickelndes Konzept. Ein Versuch, sie umfassend zu definieren ist in dieser Studie deshalb nicht möglich. Wir übernehmen deswegen die üblichen Ansätze der theoretischen Rechtsliteratur. Dort wird zwischen dem formalen und dem materiellen Rechtsstaatsansatz unterschieden (vgl. Krygier, 2015; Waldron, 2016). Im formalen Ansatz, der üblicherweise mit der angelsächsischen Konzeption assoziiert wird, besteht Rechtsstaatlichkeit aus verschiedenen, oft strukturellen Merkmalen. Dazu gehören ein rechtmäßiges Verfahren auf Basis von Gewaltenteilung bzw. -gleichgewicht, rechtzeitige und geordnete Veröffentlichung von Gesetzen und das Funktionieren einer unabhängigen Justiz. Im materiellen Ansatz, der dem deutschen Rechtsstaat ähnlicher ist, werden auch materielle Elemente wie Rechte und Freiheiten, die als unveräußerlich gelten – im wirtschaftlichen Kontext u.a. Eigentumsrechte, wirtschaftliche Freiheit, Korruptionsfreiheit – zu integralen Bestandteilen der Rechtsstaatlichkeit.

Parallel dazu haben Ökonomen die Grenzen ihrer Wissenschaft überschritten und mehrere Faktoren für extra-ökonomische Ursachen eines Wirtschaftswachstums vorgeschlagen. Insbesondere die Neue Institutionenökonomik untersucht, inwiefern Rechtsstaatlichkeit das Wirtschaftswachstum beeinflusst. Laut dieser Forschungsströmung können die Institutionen des Rechtsstaats zum einen die Transaktionskosten senken. Gemeint sind Kosten, die mit der Identifizierung einer geeigneten Transaktion, der Aushandlung eines Vertrags mit dem Transaktionspartner und der Durchsetzung des Vertrags verbunden sind. Zum anderen können sie die Beteiligung verschiedener Parteien an einer Transaktion erhöhen und das Entstehen von „Clubs“ mit besonderen Privilegien verhindern.

Da unsere Studie direkte wirtschaftliche Relevanz hat und auf der vorhandenen Literatur im Bereich der Institutionenökonomik basiert (z. B. Acemoğlu et al., 2005), unterscheiden und berücksichtigen wir diejenigen Ausprägungen der Rechtsstaatlichkeit, die eines oder beide der oben genannten Kriterien erfüllen (Senkung der Transaktionskosten, Erhöhung der Beteiligung). Dazu gehören:

- 1) Gewaltenteilung und -gleichgewicht;
- 2) unabhängige Justiz;
- 3) rechtliche Sicherheit;
- 4) wirtschaftliche Freiheit;
- 5) Eigentumsrechte;
- 6) Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung;
- 7) Freie Medien;
- 8) Punkte von allgemeiner Bedeutung (z. B. Nichtdiskriminierung, Staatshaftung).

Klare, bestimmte und vorhersehbare Vorschriften ermöglichen es den Wirtschaftsakteuren, ihre Aktionen zu planen und ihre Ressourcen effizient zu verwalten. Eigentumsrechte sichern das Eigentum an Vermögenswerten und senken die Kosten für deren Sicherung aus privaten Mitteln. Insbesondere die Rechte an geistigem Eigentum spielen eine entscheidende Rolle bei der Förderung von Innovationen, da sie es Unternehmen ermöglichen, Investitionen zurückzugewinnen und Erträge zu erwirtschaften. Als solche sind sie besonders wichtig für innovationsbasierte Volkswirtschaften (wie Deutschland) und Volkswirtschaften, die sich im Übergang zum innovationsbasierten Modell befinden (wie Polen). Die wirtschaftliche Freiheit gewährleistet Chancengleichheit und ermöglicht es jedem, zum gesellschaftlichen Pool beizutragen. Gestärkt durch Mechanismen zur Korruptionsbekämpfung, gewährleistet die wirtschaftliche Freiheit eine optimale Ressourcenallokation, wie sie z.B. bei leistungsabhängiger Beschäftigung und wettbewerbsbasierter Projektfinanzierung zu beobachten ist (im Gegensatz zu willkürlichen Allokationen, z.B. durch Vetternwirtschaft). Die in das politische System eingebauten Kontrollmechanismen verhindern, dass es von Partikularinteressen vereinnahmt wird, und werden durch die öffentliche Kontrolle freier Medien gestärkt. In ihrer Funktion als Schiedsrichter fungiert die unabhängige Justiz gleichzeitig gegenüber Unternehmen und Haushalten als eine Absicherung. Sie stellt sicher, dass Verträge durchgesetzt werden (z.B. bei Zahlungsverzug), Entscheidungen staatlicher Behörden überprüft werden (z.B. in Steuerstreitigkeiten) und unlautere Praktiken anderer Marktteilnehmer (z.B. unlauterer Wettbewerb) erkannt und beendet werden.

Angesichts der Komplexität der Messung und Untersuchung der Rechtsstaatlichkeit aus der gerade beschriebenen De-jure-Perspektive gliedern wir unsere Analyse in die folgenden Säulen: historischer Rückblick, Indikatoren-Analyse und Rechtsanalyse.

Historischer Rückblick. Aus historischer Sicht haben sowohl Deutschland als auch Polen reiche Verfassungstraditionen. Gleichzeitig scheint die Wahrnehmung der Rechtsstaatlichkeit und das Vertrauen in öffentliche Institutionen von historischen und wirtschaftlichen Faktoren beeinflusst zu sein. Dabei unterscheidet sie sich von den alten Trennlinien, die beide Länder früher in zwei (in Deutschland) oder drei (in Polen) teilten.

In Deutschland war und ist das Vertrauen in öffentliche Institutionen im Osten geringer. Das kann auf den wirtschaftlichen Abschwung und die fehlende Identifikation mit den neu aufgebauten Institutionen und das Erbe des strukturellen Demokratiedefizits des ehemaligen autoritären Staates (DDR) zurückgeführt werden (vgl. Roland Rechtsreport, 2015; Roland Rechtsreport, 2020; Köcher, 2019). In ähnlicher Weise weisen die verfügbaren Studien über Polen darauf hin, dass auch hier noch Trennlinien nach der Wiedervereinigung bestehen. Trotz eines mittlerweile einheitlichen Rechtssystems verläuft die soziale Funktionsweise der Rechtsnormen entlang der alten Teilungsgrenzen immer noch unterschiedlich (vgl. Becker et al., 2016, Vogler, 2019). Diese Befunde korrelieren mit den regionalen Unterschieden im Niveau des Pro-Kopf-BIP, die

ebenfalls weitgehend den alten Teilungsgrenzen folgen. Dennoch ist die Herstellung eines kausalen Zusammenhangs schwierig.

Seit 2015 zeigt sich eine deutliche Erosion der Rechtsstaatlichkeit in Polen. Diese Erosion lässt sich sowohl in Form nachteiliger Veränderungen der Rechtsregeln als auch in der Herangehensweise der herrschenden Klasse an das Recht, d.h. die Rechtskultur, beobachten. Die in diesem Bericht vorgelegte rechtliche Analyse beschreibt diesen Prozess im Hinblick auf die oben erwähnten, besonderen Dimensionen der Rechtsstaatlichkeit. Im zweiten Teil dieses Berichts untersuchen wir, wie sich diese Veränderungen auf die breitere gesellschaftliche Rezeption der Rechtsstaatlichkeit auswirken.

Analyse von Indizes. Die Messung der Rechtsstaatlichkeit ist eine komplexe Aufgabe, die sich nicht auf einzelne Zahlen und Daten reduzieren lässt. Dennoch nutzen wir die Erkenntnisse der Indizes, die das Geschäftsumfeld, die Investitionsattraktivität und den Zustand der Rechtsstaatlichkeit per se bewerten, um eine umfassende de-jure-Analyse der rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen in Deutschland und Polen zu gewährleisten.

Nach der Analyse von fünf Schlüsselindizes zur Rechtsstaatlichkeit lässt sich erkennen, dass Polen im Vergleich zu Deutschland und anderen EU-Ländern schlecht abschneidet. Im *World Justice Project Rule of Law Index 2020* erreicht Polen mit 0,66 den 28. Platz weltweit und schnitt auch laut den anderen Indizes in den letzten Jahren deutlich schlechter ab als zuvor. Nach einer starken Leistung im *World Justice Project Rule of Law Index* und der Anerkennung als erfolgreicher Reformator in den Ausgaben 2010 und 2011 des Berichts verzeichnete Polen zwischen 2015 und 2019 einen Rückgang des Indikators „Einschränkungen der Regierungsgewalt“. Dieser Rückgang von 25%, ist der höchste der in der Studie verglichenen 126 Länder. Darüber hinaus ist seit 2018 ein signifikanter Rückgang des Faktors der gerichtlichen Wirksamkeit (um 24%) im Index der wirtschaftlichen Freiheit der Heritage Foundation zu verzeichnen.

Die Leistung Deutschlands in den untersuchten Indizes ist nach wie vor hoch und historisch stabil. Konkret rangiert Deutschland mit 0,84 im *World Justice Project Rule of Law Index* weltweit auf Platz 6. Die Rechenschaftspflicht der Regierung, die Korruptionsfreiheit sowie Zugänglichkeit und Effizienz des Gerichtssystems werden wiederholt als besonders starke Punkte gelobt (World Justice Project, 2011, 2014). Ähnlich wie in Polen ist Deutschlands historisch stabiler Doing-Business-Index-Wert (rund 79 Punkte) mit einem stetigen Rückgang des relativen Rankings (von Platz 14 im Jahr 2015 auf Platz 22 im Jahr 2020) verbunden. Berücksichtigt man jedoch soziale Kriterien in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit, so schneidet Deutschland besser ab als viele andere Länder mit höheren Werten bei den rein wirtschaftlichen Freiheitsindizes. Beispielsweise rangieren die Vereinigten Staaten auf Platz 6 und Deutschland auf Platz 20 im Economic Freedom of the World Index des Fraser Institute. Wenn man aber den Social Progress Index des Social Progress Imperative (2020) betrachtet, so liegt Deutschland auf Platz 11 von 163 Ländern, während die USA auf Platz 28 liegen.

Die Ergebnisse müssen mit Vorsicht interpretiert werden, da mit der Verwendung dieser Indizes verschiedene Probleme und Herausforderungen einhergehen. Dazu gehören unter anderem eine unterschiedliche zeitliche und geografische Abdeckung, ein so genannter "OECD-Bias" (Moller und Skaaning 2011), und der Rückgriff auf Experteninterviews statt auf große Panels. Schließlich gibt es ein großes Problem, wenn es um die Korrelation zwischen den einzelnen Indizes geht, da sie unterschiedliche Messungen und Definitionen von Rechtsstaatlichkeit verwenden.

Rechtliche Analyse. Unsere rechtliche Analyse der Rechtsstaatlichkeit im wirtschaftlichen Kontext unterstreicht, dass beide Länder der Rechtsstaatlichkeit in all ihren Aspekten unterworfen sind. Das sind: Gleichheit, Nichtdiskriminierung und andere Punkte von allgemeiner Bedeutung, Gewaltenteilung und Gewaltengleichgewicht, eine unabhängige Justiz, Rechtssicherheit, wirtschaftliche Freiheit, Eigentumsrechte, Anti-Korruptionsbestimmungen und freie Medien. Der gegenwärtige Stand der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland und Polen hat besonders von der gemeinsamen Rechtstradition und dem gemeinschaftlichen Besitzstand der Europäischen Union profitiert.

Darüber hinaus spielt sowohl in Deutschland als auch in Polen das Konzept der Rechtsstaatlichkeit eine zentrale Rolle für Wirtschaftsakteure. Sie stellt sicher, dass sich diese an bestimmte Verfahren halten, die eine gerechte, unabhängige und freie Behandlung von Wirtschaftsstreitigkeiten garantieren. Dennoch wurde deutlich, dass der soziale Aspekt des Gesetzes in der deutschen Verfassung und in den Arbeitsbeziehungen eine grundlegendere Rolle spielt.

Seit 2015 haben in Polen vor allem die offiziellen Elemente der Rechtsstaatlichkeit, darunter gegenseitige Kontrolle, freie Medien und Unabhängigkeit der Justiz, gelitten. Beispiel hierfür sind die Wiedervereinigung der Ämter des Justizministers und des Generalstaatsanwalts im Jahr 2016, die die Unabhängigkeit der Staatsanwälte zum Vorteil der Regierung einschränkte. Ebenso genannt werden kann der ernstzunehmende und öffentliche Druck auf die Richter sowie unrechtmäßige strukturelle Eingriffe in die Unabhängigkeit der Justiz. Die langfristigen Auswirkungen dieses Übergangs auf die polnische Wirtschaft sind in den kommenden Jahrzehnten noch nicht absehbar.

De-facto-Rechtsstaatlichkeit

Durch die Kombination der Erkenntnisse unserer de-jure-Analysen mit den Ergebnissen von Umfragen und ausführlichen Interviews mit Vertretern von Klein- und Großunternehmen in Deutschland und Polen stellten wir fest, dass es in beiden Ländern erhebliche Unterschiede im Verständnis und in der Umsetzung von Rechtsstaatlichkeit gibt.

Vor allem unsere soziologischen Ergebnisse zeigen, dass viele polnische Firmen Rechtsstaatlichkeit als formalen Gehorsam gegenüber den Regeln betrachten, was in erster Linie als ihre Verantwortung gegenüber dem Staat verstanden wird. Gleichzeitig wird dem Staat von

polnischen Wirtschaftsvertretern weitgehend misstraut, wobei die „Position der Gegenpartei“ und das „Sozialkapital, über das die Parteien verfügen“ in 35,5% bzw. 24% der Fälle von kleinen und großen Unternehmen als einer der wichtigsten Faktoren für einen erfolgreichen Gerichtsprozess anerkannt wird. Dieses Misstrauen gegenüber dem polnischen Staat erklärt in Ansätzen, warum große Teile der polnischen Gesellschaft den Verstößen der Regierung gegen den Rechtsstaat relativ gleichgültig gegenüberstehen. Vor allem in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz, die politische Opposition und die freien Medien lässt sich diese Gleichgültigkeit beobachten. Bei einer Analyse aus historischer Perspektive lassen sich diese Befunde wahrscheinlich mit den langen Perioden der Fremdherrschaft in Verbindung bringen (168 Jahre im 19. und 20. Jahrhundert), einschließlich der alten imperialen Mächte und, in jüngerer Zeit, des kommunistischen Regimes der Sowjetunion.

In Deutschland hingegen sehen Unternehmen Rechtsstaatlichkeit eher als ein ihnen zur Verfügung stehendes Instrument, das gegenüber Geschäftspartnern und dem Staat eingesetzt werden kann und soll. Diese Wahrnehmung ist nicht frei von Kritik: Etwa ein Drittel der Vertreter von Klein- und Großunternehmen in Deutschland geben an, dass „keines“ der rechtsstaatlichen Elemente im Land ausreichend erfüllt wird.

Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung

Somit besteht in beiden Ländern ein klarer Kontrast zwischen der Bewertung der Leistungsfähigkeit der Rechtsstaatlichkeit und der Rolle des Staates. Während viele Unternehmen in Polen „rule of law“ mit „rule by law“ verwechseln, ist die deutsche Wahrnehmung dem Verständnis von Rechtsstaatlichkeit als einem primär der Gesellschaft (auch in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) dienenden Instrument deutlich näher. Im Vergleich zu den polnischen Firmen ist die Haltung deutscher Firmen auch näher am Geist des Gesellschaftsvertrages und zeigt auch ein implizites Bewusstsein für die Vorteile des Rechtsstaates. Die genannten Vorteile entsprechen denen von der neuen Institutionenökonomik theoretisierten Vorteilen eines funktionierenden Rechtsstaates. So hoben beispielsweise mindestens drei Befragte aus Deutschland deutlich hervor, dass Rechtsstaatlichkeit die Transaktionskosten senkt, was sich unter anderem in einer Art Absicherung gegen Unsicherheit und erleichterter Streitbeilegung niederschlägt.

Berücksichtigt man darüber hinaus die von den deutschen Befragten anerkannte transaktionsmindernde Wirkung und den geringeren Grad an Ungewissheit in Bezug auf das Handeln und die Absichten des Staates, kann man langfristig mit einem höheren Investitionsniveau und damit mit einer höheren wirtschaftlichen Entwicklung rechnen. Unsere empirischen Ergebnisse bestätigen diese Vermutung ebenfalls. Mit Hilfe eines neuartigen Schätzverfahrens auf Grundlage einer neuen Datenbank polnischer und deutscher Variablen fanden wir heraus, dass das Niveau der Rechtsstaatlichkeit sowohl durch politische als auch durch makroökonomische Bedingungen stark vorhersagbar ist. Wenn wir diese Ergebnisse in eine Gleichung einfließen lassen, die Investitionen mit der Rechtsstaatlichkeit in Verbindung bringt,

zeigt sich, dass sich Rechtsstaatlichkeit positiv auf Investitionen auswirkt. Dies gilt in erheblichem Ausmaß über den gesamten Lebenszyklus eines Arbeitnehmers als auch unmittelbar.

Konkret würde ein Land bei dem von unserer Analyse vorhergesagten Höchstmaß an Rechtsstaatlichkeit einen Anstieg seines einkommensbasierten Kapitals pro Arbeitnehmer*in um zusätzliche 16.941 USD verzeichnen. Umgekehrt würden Polen oder Deutschland, wenn sie das niedrigste Niveau an Rechtsstaatlichkeit erreichen würden, ihren Arbeitnehmer*innen 38.466 USD weniger Kapital zur Verfügung stellen können. Dieser Effekt beginnt zu verblassen, je weiter wir das Niveau der Rechtsstaatlichkeit untersuchen. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die Dominoeffekte schlechter Rechtsstaatlichkeit nicht nur unmittelbar sichtbar sind, sondern langfristig erhebliche Auswirkungen haben. Einfach ausgedrückt: Angesichts der Ersatzkosten für entgangene Investitionen – nicht nur heute, sondern auch in den kommenden Jahren – ist das Niveau der Rechtsstaatlichkeit der letzten Jahre entscheidend für den Aufbau eines angemessenen Investitionsniveaus für die Arbeitnehmer*innen.

Diese Ergebnisse zeigen, wie sich Entscheidungen mit Effekt auf die Rechtsstaatlichkeit längerfristig für ein Land auswirken. Ein niedrigeres Niveau der Rechtsstaatlichkeit kann zu einem weitaus geringeren Investitions- und damit Entwicklungsniveau führen.