

# Erodiert die Marktwirtschaft durch Vertrauensverlust?

*Zahlreiche Börsenskandale, die Abnahme der Zahlungsmoral und der Unmut der Bürger angesichts von Reformen lenken das Interesse auf die Bedeutung von Vertrauen für die Marktwirtschaft. Wie notwendig ist Vertrauen für die Wirtschaft und wodurch wird Vertrauen enttäuscht? Erodiert die Marktwirtschaft, weil immer immer mehr Bürger das Vertrauen in die Institutionen verlieren? Wie kann dieser Prozess aufgehalten werden?*

Friedrich L. Sell

## Enttäuschter Optimismus und Vertrauensverlust: Nicht das Gleiche und doch miteinander verwandt

Die Anlagebranche Europas und der USA, so berichtete das Handelsblatt am 9. Juli 2004<sup>1</sup>, steckt in einer „Vertrauenskrise“. Als Ursache hierfür werden überzogene Renditeversprechungen und die Enttäuschung der mit diesen Versprechungen verbundenen (positiven) Erwartungen genannt. Zu einem Verlust an Vertrauen, das anschließend mühsam wieder erneuert werden muss, führt allerdings nicht jede Enttäuschung optimistischer Erwartungen.

Fragen wir uns zunächst: Was ist, bzw. bescheidener, wie äußert sich „Optimismus“? In den Worten von Heifetz und Spiegel: „Optimists overestimate the positive impact of their own actions, pessimists underestimate it, and only realists assess it correctly.“<sup>2</sup> Eine Reihe von Autoren verbindet den Begriff Optimismus mit der Beobachtung, „dass die meisten Leute von ihren eigenen Fähigkeiten überaus überzeugt und unrea-

listisch optimistisch im Hinblick auf ihre Zukunft sind“<sup>3</sup>. Oder, wie Hvide es nennt, „if [a] worker is overconfident, his confidence level exceeds his true (average) ability“<sup>4</sup>. Optimisten „überschätzen das Ausmaß, in dem sie selbst dazu beitragen, es (das positive Ergebnis) zustande zu bringen“<sup>5</sup>.

Es sieht so aus, als käme der Optimismus hier in Gestalt einer Illusion oder wenigstens doch von fehlendem Realismus daher, denn die betroffenen Subjekte „scheinen die Tatsache zu ignorieren, dass sie mit einer Referenzgruppe von Subjekten konkurrieren, die ebenfalls glauben, befähigt zu sein“<sup>6</sup>. Statistisch gesprochen bildet sich eine Mehrheit von Agenten gewissermaßen ein, mit den eigenen Fähigkeiten über dem Medianwert

zu liegen, obwohl dies natürlich bei einer symmetrischen Verteilung der Häufigkeit dieser Eigenschaft gar nicht sein kann und in Wahrheit nur die Hälfte der Akteure das für sich in Anspruch nehmen dürfte. Optimisten werden daher gerne dafür beschuldigt, die Tatsache zu vernachlässigen, dass „jeder andere auch das Gleiche denkt“<sup>7</sup>.

### Erwartungen im Konjunkturzyklus

Ökonomische Akteure müssen in Marktwirtschaften wirtschaftliche Entscheidungen treffen – wie etwa eine Unternehmensgründung und/oder den Markteintritt – welche ohne ein gewisses Maß an Fehleinschätzung der eigenen relativen Fähigkeiten möglicherweise gar nicht erfolgt wären<sup>8</sup>. Insofern ist Optimismus Teil jenes „Produktionsfaktors Risiko“ von dem Sinn spricht. Wird eine solche, auf der Grundlage von mehr oder weniger begründetem Optimismus getroffene Entscheidung durch die anschließende tatsächliche Entwicklung bestätigt, so stärkt dieses unser Selbstvertrauen. Im

<sup>1</sup> Vgl. o.V.: Anlagebranche büßt Vertrauen ein. Anbieter haben Angst vor Problemen mit Hedge-Fonds, in: Handelsblatt Nr. 131 vom 9.7.2004, S. 21.

<sup>2</sup> A. Heifetz, Y. Spiegel: On the Evolutionary Emergence of Optimism, Working Paper Nr. 24-2000, The Eitan Berglass School of Economics, Tel-Aviv University, S. 1.

<sup>3</sup> C. Camerer, D. Lovo: Overconfidence and Excess Entry: An Experimental Approach, in: American Economic Review, Vol. 84 (1999), Nr. 1, S. 306-318; hier S. 306 (Übers. d. Verf.).

<sup>4</sup> H. K. Hvide: Pragmatic Beliefs and Overconfidence, in: Journal of Economic Behaviour and Organisation, Vol. 48, (2002), Nr. 1, S. 15-28; hier S. 20.

<sup>5</sup> A. Heifetz, Y. Spiegel, a.a.O., S. 18 (Übers. d. Verf.).

<sup>6</sup> C. Camerer, D. Lovo, a.a.O., S. 307 (Übers. d. Verf.).

<sup>7</sup> Ebenda S. 315 (Übers. d. Verf.).

<sup>8</sup> Vgl. A. Heifetz, Y. Spiegel, a.a.O., S. 24.

umgekehrten Falle erfolgt eine heilsame, weil den Unternehmer möglicherweise früh genug erzielende Korrektur der Erwartungen, die ihn vor Ressourcenverschwendung bewahrt. Ohne das Prinzip der Haftung würde dieser wichtige Mechanismus in Marktwirtschaften versagen.

Das Ifo-Institut ordnet den typischen vier Phasen des Konjunkturzyklus (Boom, Abschwung, Rezession, Aufschwung) entsprechend vier bestimmte Kombinationen der aktuellen konjunkturellen Lage und der Erwartungen bei den wichtigsten Wirtschaftsakteuren zu. Sind die Lageeinschätzung und die Zukunftserwartungen positiv (negativ), so liegt gemäß Ifo ein Boom (eine Rezession) vor; ist die Lageeinschätzung dagegen noch negativ (positiv), während die Zukunftserwartungen optimistisch (pessimistisch) sind, so wird ein Aufschwung (Abschwung) diagnostiziert<sup>9</sup>. Dieser Klassifizierung wohnt die innere Logik inne, wonach die heutigen Fakten den Zukunftsaussichten hinterherhinken und die Erwartungen die zukünftigen Fakten mehr oder weniger korrekt antizipieren.

Eine konkurrierende Klassifizierung könnte allerdings darin bestehen, aus dem Kontrast von Erwartungen und eintreffenden Informationen Erwartungsänderungen abzuleiten. Demnach würde ein Abschwung (Aufschwung) durch die negative Enttäuschung (positive Überraschung) optimistischer (pessimistischer) Erwartungen angestoßen<sup>10</sup>. Auslöser sind

<sup>9</sup> Vgl. H.-W. Sinn: Vortrag „Konjunktur und Wachstum im Lichte der Osterweiterung der Europäischen Union“ auf der 55. Jahreshauptversammlung des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung am 22.6.2004 in München.

<sup>10</sup> Vgl. F. L. Sell: Optimism, Pessimism and the Unforeseen: Modelling an Endogenous Business Cycle Driven by Strong Beliefs, Diskussionsbeitrag 14. Jg. (2002), Nr. 1, Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität der Bundeswehr München.

in beiden Fällen die eintreffenden Informationen über die tatsächliche Entwicklung.

#### Wie entsteht Vertrauensverlust?

Nicht nur in der Anlagebranche, sondern in der gesamten Volkswirtschaft Deutschlands wird mittlerweile nicht mehr nur von enttäuschem Optimismus, sondern sogar von einer Vertrauenskrise, ja von einem weitreichenden Verlust an Vertrauen gesprochen. Hier muss es sich um mehr als um enttäuschte Erwartungen handeln. Ein umfassender Verlust an Vertrauen wäre für eine funktionierende Marktwirtschaft gleichbedeutend mit der Einbuße eines der wichtigsten Elemente des gesellschaftlichen Sozialkapitals. Da dieses aber einen wichtigen Produktionsfaktor darstellt, wären nachhaltige Wachstumsbeschädi-

gungen zu befürchten. Der Reihe nach: Wo liegen die Berührungspunkte zwischen enttäuschten (positiv überraschten) optimistischen (pessimistischen) Erwartungen einerseits und der Wiedergewinnung (dem Verlust) von Vertrauen andererseits?

Es gibt mindestens drei Erklärungsmuster. Erstens: In unserem Beispiel aus der Anlagebranche ist die eingetretene Vertrauenskrise die Folge davon, dass hier Tauschpartner (Vertrauensnehmer) in einer Marktwirtschaft risikobehaftete Ereignisse bzw. Ausgänge als „sicher“, den eigenen Optimismus gewissermaßen als (mehr oder weniger vollkommene) Voraussicht, ja als „Fakt“ gegenüber dem Vertrauensgeber ausgeben. Sie täuschen eine Garantie vor, die gar nicht existiert. Streng genommen liegt der Fehler hier beim Vertrauensgeber selbst. Die Abgabe von Rendite-Versprechen ist in einer Marktwirtschaft prinzipiell unglaubwürdig, denn der Vertrauensnehmer kann eigentlich nicht mehr versprechen als „sein Bestes“ zu tun. Ein erstes Zwischenfazit könnte also lauten, dass Vertrauen immer dann erschüttert wird, wenn Erwartungen gewissermaßen als verlässliche Informationen ausgegeben werden.

Ein zweites Erklärungsmuster tritt aber hinzu: Vertrauen geht verloren, wenn wesentliche (insbesondere negative) Informationen, die zu einer unerwünschten Revision der Erwartungen führen müssten, von den Verantwortlichen gefälscht und/oder zumindest so lange wie möglich zurückgehalten werden. Hierunter lassen sich im Grunde genommen die meisten Bilanzfälschungsskandale der letzten Jahre, insbesondere aber die Vertuschung der eigenen Überschuldung oder die Manipulation der Erträge durch das US-amerikanische Unternehmen Enron subsumieren.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Friedrich L. Sell, 50, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomik und Wirtschaftspolitik, am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität der Bundeswehr in München.*

*Privatdozentin Dr. Elisabeth Göbel, 48, lehrt Betriebswirtschaftslehre an der Universität Trier.*

*Dr. Nils Goldschmidt, 34, ist Forschungsreferent am Walter Eucken Institut in Freiburg.*

*Prof. Dr. Hans-Bernd Schäfer, 61, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg und ist visiting professor for law and economics an der George Mason School of Law, USA.*

Schließlich kommt ein Vertrauensverlust wohl drittens immer dann zustande, wenn Erwartungen, die sich auf das Verhalten von Institutionen bzw. von maßgeblichen Vertretern dieser Institutionen beziehen und die sich aus dem Regelwerk ableiten lassen, dem diese Institutionen erklärtermaßen und freiwillig folgen wollen, enttäuscht werden. Hier liegt so etwas wie die Verletzung von Selbstverpflichtungen vor. Das Verhalten bestimmter Aufsichtsräte, Behördenleiter und Unternehmensvorstände aus der letzten Zeit sind beredete Beispiele für dieses dritte Erklärungsmuster. Auch hier ist Enron, mit seinem langjährigen Chef Kenneth Lay, ein unrühmliches Beispiel: Er selbst verkaufte im großen Stil schon Enron-Anteile, als er seinen Mitarbeitern und Anlegern noch riet, die angeblich unterbewertete Aktie zu kaufen.

Nun gibt es in der empirischen Wirtschaftsforschung eine Reihe von Ansätzen, die versuchen, zum einen die Zukunftserwartungen, im positiven Falle also die „Zuversicht“ bzw. den Optimismus der Wirtschaftssubjekte und zum anderen das in einer Volkswirtschaft vorhandene „Vertrauen“ zu messen. Was ist von diesen Messkonzepten zu halten? Berücksichtigen sie die dargelegten Unterschiede bzw. die Berührungspunkte zwischen Vertrauen und Zukunftserwartungen? Können sie selbst auf den Verlauf von Konjunktur und Wirtschaftswachstum Einfluss nehmen?

#### **Der Versuch, „Optimismus“ zu messen**

Die Mehrheit der Veröffentlichungen, welche Indikatoren verwenden, die die Konsumentenvorstellungen reflektieren sollen,

<sup>11</sup> Vgl. D. Acemoglu, A. Scott: An Exploration of the Effects of Pessimism on Doubt Asset Returns, in: *Journal of Economic Dynamics & Control*, Vol. 26 (1994), Nr. 7/8, S. 1075-1092; hier S. 1075.

beziehen sich auf Maßzahlen wie das Konsumentenvertrauen („consumer confidence“<sup>11</sup>) oder die Konsumentenstimmung („consumer sentiment“<sup>12</sup>). So berücksichtigt beispielsweise die Gallup-Befragung Antworten von Konsumenten auf fünf Fragen (und später auch darauf bezogene Durchschnittsbildungen) über deren Erfahrungen innerhalb des letzten Jahres hinsichtlich der „allgemeinen wirtschaftlichen Bedingungen“, ihrer „Finanzen im Haushalt“, den „erwarteten Veränderungen“ dieser Variablen innerhalb des nächsten Jahres und schließlich darüber, ob „es eine gute Zeit dafür ist, eine größere Anschaffung zu tätigen“<sup>13</sup>.

Dennoch ist die Berechnung einfacher Durchschnitte aus diesen Antworten wie ein Vergleich von Äpfeln mit Birnen. Während die Äußerung positiver (negativer) Erwartungen hinsichtlich der Zukunft in den prospektiven Antworten mehr oder weniger das Ausmaß an Optimismus (Pessimismus) unter den Interviewten deutlich macht, geben die retrospektiven Antworten – und auch die Antworten hinsichtlich der Kauflust für Anschaffungen in der Gegenwart – im Großen und Ganzen lediglich Hinweise darauf, bis zu welchem Ausmaß die Menschen in der unmittelbaren Vergangenheit überrascht (enttäuscht) wurden. Dabei geht jene Multidimensionalität, die man durch die Kombination von unterschiedlichen Einstellungen einerseits mit unterschiedlichen Fehlertypen andererseits erhält, verloren, wenn einfach ein hohes (niedriges) Ausmaß an Konsumentenvertrauen mit „die

<sup>12</sup> Vgl. C. D. Delorme Jr. et al.: Consumer Confidence and Rational Expectations in the United States Compared with the United Kingdom, in: *Applied Economics*, Vol. 33 (2001), Nr. 7, S. 863-869; hier S. 864.

<sup>13</sup> Vgl. D. Acemoglu, A. Scott, a.a.O., S. 1076.

<sup>14</sup> Vgl. C. D. Delorme Jr. et al., a.a.O., S. 866 (Übers. d. Verf.).

Konsumenten sind betrübt (erfreut) und pessimistisch (optimistisch) über den gegenwärtigen Zustand der Volkswirtschaft“<sup>14</sup> gleichgesetzt wird.

In dieser vereinfachten Sichtweise ist Pessimismus (Optimismus) schlicht durch eine gute (schlechte) Erwartung über die Lage der Wirtschaft „verursacht“. Eine Erklärung des Konjunkturzyklus mit Hilfe der Existenz von Erwartungen unter den privaten Agenten und der entsprechenden Aktualisierung bzw. Korrektur dieser Erwartungen im Zuge der eintretenden Entwicklung in der Wirtschaft selbst ist dann nicht mehr möglich. Wenn Agenten entweder nur „Optimisten“ oder „Pessimisten“ sein können und ein Wandel der Einstellungen unberücksichtigt bleibt, dann ist in einem solchen Ansatz auch kein Platz für die Erklärung von Wendepunkten innerhalb des Konjunkturzyklus.

Die ICS-Umfrage (durchgeführt von der Universität Michigan) basiert ebenfalls auf den Antworten zu fünf Fragen: „Among the five questions used to compile the index are two major components: One reflects consumer assessments of current economic conditions; another focuses on expectations about the future“<sup>15</sup>. Die beiden Komponenten des ICS bestehen aus zwei unterschiedlichen Indizes, dem „index of consumer expectations“ (ICE) und dem „index of current economic conditions“ (ICEC)<sup>16</sup>. Die Trennung in diese beiden Komponenten stellt zweifellos eine methodische Verbesserung dar. Aber: Wie stehen denn die in die Zukunft gerichteten Erwartungen einerseits und die Wahrneh-

<sup>15</sup> J. Kinsey, M. I. Collins: The Consumer Sentiment Index: Rational Expectations and Behaviour, in: R. N. Mayer (Hrsg.): *Enhancing Consumer Choice: Proceedings of the Second International Conference on Research in the Consumer Interest*, Columbia 1990, S. 205-218; hier S. 206.

<sup>16</sup> Ebenda S. 206.

mung der Gegenwart andererseits zueinander? In einem Ansatz rationaler Erwartungen schätzen Kinsey und Collins den ICE, neben anderen Einflussgrößen, als eine Funktion des ICEC. Diese Vorgehensweise kann aber bestenfalls nur zur Hälfte, wenn überhaupt, die Ernüchterung von Optimisten bzw. die positiven Überraschungen für Pessimisten im Zuge des Konjunkturzyklus erklären<sup>17</sup>.

Ungeachtet dieser Mängel kommt eine Anzahl wissenschaftlicher Beiträge mit einer grundsätzlich richtigen Erkenntnis „daher“: Im Konsumentenvertrauen spiegelt sich nicht nur die aktuelle Lage der Wirtschaft wider, sondern es gilt auch, dass „die Konsumentenstimmung Schwankungen des BSP verursacht“<sup>18</sup>. Empirische Untersuchungen stützen die Annahme, dass das Konsumentenvertrauen positiv (negativ) korreliert mit guten (schlechten) Nachrichten von der realen Gesamtwirtschaft<sup>19</sup>. Es konnte außerdem gezeigt werden, dass Schätzer für das Konsumentenvertrauen gute Dienste als Frühindikatoren für Änderungen im tatsächlichen Konsum von Gütern leisten<sup>20</sup>. Des Weiteren gibt es ökonometrische Evidenz für die Hypothese, dass „exogene Veränderungen bei der Konsumentenstimmung reale Wirkungen auf den Output haben“<sup>21</sup>.

#### Zur Messung von Vertrauen

Kann Vertrauen „gemessen“ werden? Es scheint so, als ob ein

<sup>17</sup> Vgl. J. Kinsey, M. I. Collins, a.a.O., S. 209 ff.

<sup>18</sup> J. G. Matsusaka, A. M. Sbordone: Consumer Confidence and Economic Fluctuations, in: *Economic Inquiry*, Vol. 33, (1995), Nr. 2, S. 296-318; hier S. 297 (Übers. d. Verf.).

<sup>19</sup> Vgl. C. D. Delorme Jr. et al., a.a.O., S. 866.

<sup>20</sup> Vgl. C. D. Delorme Jr. et al., a.a.O., S. 868.

<sup>21</sup> J. G. Matsusaka, A. M. Sbordone, a.a.O., S. 317 (Übers. d. Verf.).

jüngerer Beitrag von Glaeser et al. eine Ansicht offerierte, welche wohl Zustimmung bei der Mehrheit der Forscher auf diesem Gebiet finden könnte. Trotzdem, wie viel „Vertrauen“ dürfen wir dem gewählten methodologischen Ansatz der Autoren schenken? Sie führen dazu aus: „we measure trust ... by conducting experiments with monetary rewards“<sup>22</sup>. Anschließend regressieren sie die Antworten des Experiments auf „personal characteristics of our subjects“<sup>23</sup> und sie vergleichen die erzielten Ergebnisse mit denen von Befragungen (etwa Resultate, welche das National Opinion Research Centre's General Society Survey, GSS erbracht hat). Folgt man den Verfassern, dann ist es so, dass „Experimente Präferenzen messen ... und dies weitaus überzeugender als Befragungen, da bei Experimenten das Verhalten direkt beobachtet werden kann“<sup>24</sup>.

Einige der erzielten ökonometrischen Ergebnisse (Größenordnung, Vorzeichen und Signifikanz des geschätzten Koeffizienten) vermögen allerdings nicht einmal die Autoren selbst zu überzeugen und sie äußern die Vermutung, dass „aufgrund der Neuheit des Experiments Fehler entstehen“<sup>25</sup>. Nicht zuletzt in dieser Begründung scheint aber eine gewisse Gefahr zu liegen – ungeachtet der ansonsten brillanten und gewissenhaften methodischen Schritte, welche die Forschergruppe unternommen hat –, nämlich die Gefahr, sehr schnell und tief in der Lucas-Kritik-Falle zu landen. Die gewählte Experiment-Situation erscheint nämlich doch sehr weitab von dem täglich wiederkehrenden „jemandem vertrauen oder eben nicht vertrauen“-Sze-

<sup>22</sup> E. L. Glaeser et al.: Measuring Trust, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 65 (2000), Nr. 3, S. 811-846; hier S. 812.

<sup>23</sup> E. L. Glaeser et al., a.a.O., S. 839.

<sup>24</sup> Ebenda, S. 841 (Übers. d. Verf.).

<sup>25</sup> Ebenda, a.a.O., S. 836 (Übers. d. Verf.).

nario. Auch ist der immer wieder neue Charakter von „Trade-Offs“ und von Herausfordernden, die nach Entscheidungen verlangen, wohl eher eine Konstante und keine Ausnahme(situation) in unserem Leben.

Deshalb sollten, solange es sich als schwierig erweist, ökonomisches Verhalten unter „normalen Umständen“ zu beobachten, Ergebnisse von Experimenten sehr sorgfältig und zurückhaltend betrachtet werden, und man sollte noch behutsamer bei der Deutung von Signalen aus Experimenten als Messgrößen für Vertrauen sein. Nationale Befragungen von Konsumenten, mit all ihren bekannten Einschränkungen, vermögen durchaus robustere Informationen über den Glauben, die Hoffnungen und weitere Emotionen der Menschen, wie etwa die Bereitschaft, anderen zu vertrauen, enthalten.

In die gleiche Richtung gehen die Arbeiten von Alesina und La Ferrara, welche die GSS Befragung (1974 bis 1994) für ihre ausführlichen und rigorosen ökonometrischen Forschungsarbeiten über die Frage „Wer vertraut?“ („Who trusts?“) benutzten<sup>26</sup>. Sie haben drei Gruppen von Variablen identifiziert, die recht genau die Neigung zu Vertrauen „erklären“ konnten: Erstens individuelle Charakteristika (Ausbildung, Einkommen etc.), zweitens die Zugehörigkeit zu gesellschaftlich diskriminierten Gruppen und drittens die Beschaffenheit der Wohngemeinschaft, in denen die untersuchten Agenten leben (Einkommensungleichheit, Mobilität etc.).

Zak und Knack haben ihre eigenen empirischen Untersuchungen

<sup>26</sup> Vgl. A. Alesina, E. La Ferrara: Who Trusts Others?, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 85 (2002), Nr. 2, S. 207-234.

<sup>27</sup> Vgl. P. Zak, S. Knack: Trust and Growth, in: *Economic Journal*, Vol. 111 (2001), S. 295-321; hier S. 306.

über das Vertrauensphänomen auf die Daten des World Value Surveys (WVS) gestützt<sup>27</sup>. Das von ihnen benutzte Vertrauensmaß ist annähernd identisch mit jenem der GSS-Befragung: Es ist der prozentuale Anteil jener Antwortenden, die darin übereinstimmen, dass „man den meisten Leuten trauen kann gegenüber der Alternative (dass) man im Umgang mit Menschen nie vorsichtig genug sein kann“<sup>28</sup>. In dieser Stichprobe sind Daten aus 41 Marktwirtschaften und drei verschiedenen Erhebungen („Wellen“) enthalten (1981, 1990/91, 1995/96).

### Die Überwindung von Vertrauensverlust

Was könnte dazu beitragen, enttäuschte Erwartungen von Anlegern, die von Dritten durch

<sup>28</sup> P. Zak, S. Knack: a.a.O., S. 306 (Übers. d. Verf.).

die Etikettierung von Chancen als Fakten provoziert worden waren, vergessen zu machen, also neues Vertrauen in der Branche zu schöpfen? Laut einer Befragung von Anlegern durch die Bank of New York sind es vor allem drei Gesichtspunkte: höhere ethische Standards der Produkthanbieter, eine bessere Anlegeraufklärung und die Konzentration auf die Investoreninteressen statt auf den Geschäftsabschluss.

Alle drei Forderungen zielen auf die von uns identifizierten Erklärungsmuster. Höhere ethische Standards sollen verhindern, dass risikobehaftete Chancen als sichere Ereignisse ausgegeben werden. Eine bessere Anlegeraufklärung soll gewährleisten, dass wesentliche Informationen für die Anleger früh genug ans Licht kommen und nicht zurückgehalten werden. Und

schließlich soll die Konzentration auf die Investoreninteressen eine neue, nach Möglichkeit auch glaubwürdige Selbstverpflichtung des Managements abgeben.

Aber: Machen wir uns nichts vor. Enrons Pleite löste bekanntlich die Verabschiedung des drakonischen Sarbanes-Oxley-Gesetzes aus, das mit harten Strafen für US-Firmenmanager künftige Skandale verhindern soll. Der möglicherweise langwierige Prozess der Wiedergewinnung von Vertrauen (ähnlich der Situation einer Notenbank, welche ihre Reputation eingebüßt hat) geht häufig mit einer Zunahme der Regulierungsdichte und mit höheren Transaktionskosten einher. Nicht nur der Verlust, auch die Wiedergewinnung von Vertrauen ist für die Marktwirtschaft teuer. Alternativen dazu allerdings gibt es nicht.

Elisabeth Göbel

## Vertrauen als ökonomische Ressource

Das Thema „Vertrauen“ stößt in den letzten Jahren auf wachsendes Interesse in der Ökonomik. Nicht von ungefähr fällt diese Entwicklung zusammen mit der zunehmenden Bedeutung der so genannten Neuen Institutionenökonomik (NIÖ)<sup>1</sup>. Denn erst durch die Neue Institutionenökonomik wurden die Risiken und Kosten der Marktbenutzung thematisiert, welche die Beschäftigung mit dem Thema „Vertrauen“ aus ökonomischer Sicht sinnvoll erscheinen lassen.

### Risiken und Kosten der Marktbenutzung

Die Neue Institutionenökonomik geht von folgender Situation bei einer Markttransaktion aus:

- Das Wohlergehen eines Transaktionsbeteiligten hängt von Handlungen und Entscheidungen des anderen Beteiligten ab.
- Die Beteiligten haben aufgrund ihrer unterschiedlichen Verfügungsrechtspositionen oft unterschiedliche Interessen.
- Die Benutzung des Marktes erzeugt Kosten, so genannte Transaktionskosten. Dazu gehören beispielsweise die Kosten der Suche nach Marktpartnern, Kosten des Vertragsabschlusses, der Durchsetzung und der Anpassung von Verträgen.
- Die Marktakteure verhalten sich als (intendiert) rationale Nutzenmaximierer, entsprechen also dem Menschenbild des Homo Oeconomicus. Dabei scheuen sie auch vor Opportunismus (beispielsweise in Form von Betrug) nicht zurück, wenn es ihnen nutzt.
- Den Beteiligten stehen Möglichkeiten offen, ihren Nutzen auf Kosten des anderen zu mehren. Diese Möglichkeiten ergeben sich zum einen aus Informationsasymmetrien, d.h. eine Partei hat Informationen über welche die andere nicht verfügt. Zum anderen eröffnet auch die Spezifität (Besonderheit) der getauschten Leistung eine Möglichkeit zum Opportunismus, weil kein ande-

<sup>1</sup> Vgl. E. Göbel: Neue Institutionenökonomik, Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendungen, Stuttgart 2002.

rer Tauschpartner zur Verfügung steht.

Markttransaktionen, wie sie von der Neuen Institutionenökonomik modelliert werden, weisen demnach die zwei wesentlichen Merkmale auf, die nötig sind, damit Vertrauen überhaupt Bedeutung erlangen kann: Abhängigkeit der Parteien (interdependence) und Risiko (risk)<sup>2</sup>. Im Gegensatz zur neoklassischen Prämisse der vollkommenen Marktkontrolle (durch vollkommene Markttransparenz und vollständigen Wettbewerb) geht die Neue Institutionenökonomik also von der realistischen Annahme aus, dass sich die Marktakteure wechselseitig schaden können.

#### Einzelne Risiken

Zu den Risiken im Einzelnen: Mit den Risiken aus der Informationsasymmetrie setzt sich vor allem der Principal-Agent-Ansatz auseinander, der sich mit den Beziehungen zwischen einem Auftraggeber (Prinzipal) und einem Auftragnehmer (Agent) beschäftigt. Im Wesentlichen kennt er drei Problemtypen: hidden characteristics, hidden action und hidden information.

Bevor man einen Vertrag mit einem Agenten abschließt, möchte man die Eigenschaften des Agenten und/oder der von ihm angebotenen Leistung kennen, kann dies aber ex ante sehr häufig nicht genau in Erfahrung bringen. Die Eigenschaften (characteristics) bleiben mehr oder weniger verborgen (hidden) und es entsteht die Gefahr der Auswahl schlechter Vertragspartner (adverse selection). Bei der Einstellung eines neuen Mitarbeiters treten diese Probleme ebenso regelmäßig auf wie beim Abschluss eines Darlehensvertrages

oder dem Kauf eines Produktes mit Eigenschaften, die sich nicht durch äußere Inspektion feststellen lassen.

Als Hidden-action-Problem bezeichnet man das Risiko, welches entsteht, wenn der Prinzipal das Aktivitätsniveau des Agenten nicht lückenlos beobachten kann. Kann man auch vom Ergebnis nicht einwandfrei auf die Anstrengung zurückschließen, beispielsweise weil auf das Ergebnis auch noch externe Faktoren einwirken, dann kann der Agent den Informationsvorsprung nutzen und z.B. extra langsam arbeiten oder einfach Arbeitsstunden auf die Rechnung setzen, die er gar nicht abgeleistet hat. Diese „Drückebergerei“ kann man sowohl bei angestellten Mitarbeitern als auch bei selbstständigen Dienstleistern befürchten.

In fast allen Agencybeziehungen kommt noch ein Hidden-information-Problem hinzu. Damit wird das aus dem Spezialwissen des Agenten resultierende Risiko angesprochen. Selbst wenn der Prinzipal die Aktivitäten des Agenten beobachten kann, fehlt ihm wahrscheinlich oft die nötige Kompetenz, um deren Notwendigkeit oder die Güte der Ausführung wirklich beurteilen zu können. So kann ein Kunde in einer Kfz-Werkstatt zwar zuschauen, wie eine neue Kupplung in sein Auto eingebaut wird, aber zumeist wird er nicht Fachmann genug sein um bewerten zu können, ob dies überhaupt notwendig ist. Was die Neue Institutionenökonomik als Problem auffasst, nämlich das Expertenwissen des Agenten, stellt allerdings zugleich den wesentlichen Vorteil einer arbeitsteiligen Tauschwirtschaft dar.

Der Transaktionskostenansatz betont die Risiken, die aus der Spezifität einer Leistung resultieren. Für eine spezifische Leistung (etwa eine Spezialmaschine) gibt

es nur wenige, unter Umständen nur einen einzigen Marktpartner. Die normalerweise in einer Wettbewerbswirtschaft drohende Sanktion der Beendigung der Tauschbeziehung ist also nicht wirksam, was zu einer risikoreichen Bindung führt. Ist ein Tauschpartner in einer stärkeren Position, weil er weniger abhängig ist von dieser spezifischen Tauschbeziehung als der andere, dann kann er seine Machtposition opportunistisch ausnutzen und beispielsweise in Vertragsnachverhandlungen bessere Konditionen für sich „erpressen“.

#### Maßnahmen der Risikoabsicherung

Die Neue Institutionenökonomik geht davon aus, dass der rationale Marktakteur versuchen wird, sich gegen diese Risiken abzusichern. Die Sicherungsmaßnahmen setzen zunächst an der Beseitigung bzw. Senkung der Informationsasymmetrie an. Ein Arbeitgeber unterzieht die Bewerber um einen Arbeitsplatz einer umfassenden Durchleuchtung, ein Kreditgeber prüft sorgfältig die Bonität eines potenziellen Kunden, ein Konsument sammelt möglichst viele Informationen über die angebotenen Produkte.

Solche vom Prinzipal ausgehenden Screeningmaßnahmen werden durch das so genannte Signaling des Agenten unterstützt. Bewerber legen Zeugnisse vor, die Anbieter von Konsumgütern werben mit Gütesiegeln irgendwelcher Testinstitute. Auch in laufenden Vertragsbeziehungen finden immer wieder Kontrollen statt. Der Hausbesitzer beobachtet den Handwerker bei der Arbeit und schreibt sich die Stunden auf, der Ladenbesitzer überprüft am Abend die Kassenführung seiner Angestellten. Um das Hidden-information-Problem zu senken, könnten mehrere Agenten miteinander verglichen oder

<sup>2</sup> Vgl. D. M. Rousseau, S. B. Sitkin, R. S. Burt, C. Camerer: Not So Different After All: A Cross-Discipline View Of Trust, in: Academy of Management Review, Vol. 23 (1998), Nr. 3, S. 393-404, hier S. 395.

Gutachten von Experten eingeholt werden.

Weiterhin wird auch versucht, die Interessen der Beteiligten durch die Gestaltung von Anreizen zu harmonisieren. Der Agent soll dann und nur dann in den Genuss einer Belohnung kommen, wenn er den Nutzen des Prinzipals verfolgt. Das Risiko, dass der Agent extra langsam arbeitet oder zu viele Arbeitsstunden aufschreibt, kann beispielsweise sehr einfach dadurch beseitigt werden, dass man die Bezahlung von einem Stundenlohn auf einen Leistungslohn umstellt. Es ist dann in seinem eigenen Interesse schnell zu arbeiten. Statt erwünschtes Verhalten zu belohnen, könnte der Prinzipal auch unerwünschtes Verhalten bestrafen und beispielsweise Vertragsstrafen festlegen, wenn bestimmte Leistungen nicht erbracht werden. Auch der Agent kann solche Sicherungsleistungen anbieten. Beispiele sind eine Rücknahmegarantie für Produkte, die nicht die versprochenen Eigenschaften aufweisen oder die Hinterlegung einer Kautions durch einen Mieter.

Ist Spezifität das Problem, dann wird als Lösung empfohlen, das institutionelle Arrangement zu wechseln und das Produkt/die Leistung nicht mehr zu kaufen, sondern selbst herzustellen. Eine „Erpressung“ durch den Lieferanten ist dann nicht mehr möglich. Eine andere Lösung läge im Verzicht auf die Spezifität, also dem Kauf von Standardprodukten/-leistungen, für die ein Wettbewerbsmarkt existiert.

Solche Maßnahmen senken zwar das Risiko, haben aber den entscheidenden Nachteil, dass sie die Kosten der Marktbenutzung weiter in die Höhe treiben. Man muss Zeit und Geld aufwenden, um sich Informationen zu beschaffen, Juristen müssen für längere

und kompliziertere Verträge entlohnt werden, Kontrolleure und Gutachter wollen bezahlt werden, man muss auf die Vorteile der Spezifität verzichten oder eigene Produktionskapazitäten aufbauen usw.

Anstatt zu solchen teuren Sicherungsmaßnahmen zu greifen können die Marktpartner einander aber auch vertrauen.

### **Vertrauen als Antwort auf Marktrisiken**

Vertrauen wird definiert als „the willingness to be vulnerable under conditions of risk and interdependence ... based upon positive expectations of the intentions or behavior of another“<sup>3</sup>. Vertrauen setzt also die objektive Möglichkeit und das subjektive Bewusstsein einer potenziellen Schädigung voraus sowie die Möglichkeit der aktiven Risikovermeidung durch alternative Handlungen (beispielsweise Kontrollen oder auch Verzicht auf die Transaktion). Vertrauen heißt, sich in einer solchen Situation freiwillig auf das Risiko einzulassen, weil man mit einem nicht schädigenden Verhalten des Marktpartners rechnet<sup>4</sup>.

Vertrauen wird unterschieden von Zuversicht und Zutrauen. Zuversicht meint eine unspezifische Gewissheit über die Fortgeltung der bestehenden Ordnung, beispielsweise dass Geld weiterhin als Zahlungsmittel akzeptiert wird, dass man auf dem Weg ins Geschäft nicht überfallen wird usw. Ohne eine solche allgemeine Zuversicht wäre eine Teilnahme an der Gesellschaft und am Markt unmöglich. Zutrauen bezieht sich auf die Fähigkeiten einer Person, beispielsweise auf die Fähigkeit eines Anwaltes, einen Gesellschaftsvertrag aufzusetzen. Vertrauen

ist exklusiver als Zuversicht. Man vertraut bestimmten Personen. Und man vertraut ihren guten Absichten oder Motiven, nicht ihren Fähigkeiten.

Vertrauen bezieht sich auf den Motivationsaspekt einer Transaktion und setzt damit am Menschenbild des Homo Oeconomicus an. Man verlässt sich darauf, dass der Transaktionspartner auch dann auf opportunistisches Verhalten verzichtet, wenn es ihm nutzen würde und er die Gelegenheit dazu hätte. Wer vertraut geht aber nicht nur von der Abwesenheit opportunistischen Verhaltens aus, er unterstellt dem Gegenüber vielmehr positive Eigenschaften und Absichten wie Ehrlichkeit, Integrität, Zuverlässigkeit, Sorgfalt, Wohlwollen usw., also eine gewisse moralische Qualität<sup>5</sup>.

Vertrauen ist letztlich ein Element jeder Transaktion, denn es ist praktisch keine Sicherungsmaßnahme denkbar, die Opportunismus vollkommen ausschließt. Wer sich beispielsweise beim Kauf von Waren die Mühe macht, Testurteile von Prüfinstituten heranzuziehen, um sich vor dem möglichen Opportunismus des Verkäufers zu schützen, muss dann den Instituten bzw. deren Mitarbeitern vertrauen. Sie könnten ja von bestimmten Anbietern bestochen worden sein und falsche Testergebnisse veröffentlichen. Der Anbieter, der eine Garantie auf seine Waren gibt, um zu signalisieren, dass er sich nicht opportunistisch verhalten wird, setzt sich zugleich dem potenziellen Opportunismus der Käufer aus, welche sich durch die Garantie möglicherweise verleiten lassen, mit diesen Waren wenig sorgfältig umzugehen. Wer von einem Stundenlohn zu einem Leistungslohn wechselt, schützt sich vor Drückebergerei und Stun-

<sup>3</sup> D. M. Rousseau u.a., a.a.O., S. 395.

<sup>4</sup> Vgl. T. Ripperger: Ökonomik des Vertrauens, Analyse eines Organisationsprinzips, Tübingen 1998, S. 45.

<sup>5</sup> Vgl. D. M. Rousseau u.a., a.a.O., S. 399; vgl. auch T. Ripperger, a.a.O., S. 140.

denschinden. Aber wie sieht es mit der Sorgfalt bei der geleisteten Arbeit aus, wenn der Agent umso mehr verdienen kann, je schneller er fertig ist? Die Eigenproduktion eines Gutes erspart mit Sicherheit Erpressungsversuche der Lieferanten, vergrößert aber zugleich die Kontrollaufgaben im eigenen Unternehmen.

Da also die Sicherungsmaßnahmen teuer sind und trotzdem Opportunismus nicht vollständig verhindern können, erscheint Vertrauen als eine sehr attraktive Möglichkeit, mit den Marktrisiken umzugehen. Tatsächlich sind Vertrauenshandlungen im Markt allgegenwärtig. Beispiele: Konsumenten zahlen einen Aufpreis für Gemüse aus biologischem Anbau, obwohl sie die Herkunftsangabe nicht überprüfen können. Man begleicht normalerweise die von der Kfz-Werkstatt in Rechnung gestellten Arbeitsstunden, auch wenn man die Arbeiten nicht beobachten konnte. Handwerker erbringen aufwändige und spezifische Einbau- und Umbauleistungen auf Rechnung. Werden diese nicht bezahlt, bleiben sie auch bei einem vertraglichen Eigentumsvorbehalt auf hohen Kosten sitzen. Umgekehrt müssen Kunden bei allen so genannten Kontraktgütern, also komplexen und hochwertigen Gütern, die erst nach dem Verkauf hergestellt werden (beispielsweise Bau einer Industrieanlage), in riskante Vorleistung gehen<sup>6</sup>.

#### **Zunehmender Mangel an Vertrauenswürdigkeit**

Vertrauen erspart Transaktionskosten und kann als Ursache von Kooperationsentscheidungen und Kooperationsgewinnen gelten. Es stellt daher eine wertvolle Res-

<sup>6</sup> Vgl. K. P. Kaas: Kontraktgütermarketing als Kooperation zwischen Prinzipalen und Agenten, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 44. Jg. (1992), S. 884-899.

source dar, die allerdings durch einen zunehmenden Mangel an Vertrauenswürdigkeit gefährdet scheint. So haben Betrügereien im Versandhandel und im Internet in den letzten Jahren dramatisch zugenommen. Zahlungsunwillige Käufer und unseriöse Verkäufer verderben die Sitten. Die Verbreitung des Electronic Banking wird durch die Angst vor unerlaubten Zugriffen gebremst. Die Handwerker klagen über ein dramatisches Absinken der Zahlungsmoral. Zahlreiche Konkurse werden mittlerweile durch die schleppenden oder ausbleibenden Kundenzahlungen verursacht. Viele Anleger haben durch schlechte und einseitig an den Interessen der Bank ausgerichtete Vermögensberatung Geld verloren. Lebensmittelskandale erschüttern das Vertrauen der Verbraucher (neuester Fall: antibiotikaresistente Keime in Putenfleisch). Das Vertrauen der Arbeitnehmer in stabile Beschäftigungsverhältnisse schwindet.

Angesichts des drohenden Vertrauensverlustes in der Wirtschaft wird „Vertrauensmanagement“ zu einem wichtigen wirtschaftswissenschaftlichen Thema. Vertrauen wird in diesem Zusammenhang als Wirkung modelliert, als abhängige Variable, d.h. man fragt sich, ob und wie Vertrauen erzeugt werden kann.

#### **Wovon hängt Vertrauen ab?**

Bisher geht es beim Thema „Vertrauensmanagement“ meist um die Erzeugung von Vertrauen zwischen den Mitgliedern einer Organisation (intraorganisationales Vertrauen)<sup>7</sup> oder um Vertrauen zwischen den Mitgliedern eines organisationalen Netzwerkes (interorganisationales Vertrauen)<sup>8</sup>. Ein Unternehmen, dass sich auf die Ehrlichkeit und

<sup>7</sup> Vgl. M. Seifert: Vertrauensmanagement in Unternehmen. Eine empirische Studie über Vertrauen zwischen Angestellten und ihren Führungskräften, München, Mering 2001.

Loyalität seiner Mitarbeiter verlassen kann, gewinnt Wettbewerbsvorteile durch die Ersparnis von Kontrollkosten. Interorganisationales Vertrauen erlaubt den beteiligten Unternehmen die gemeinsame Optimierung der Wertschöpfungskette durch hochspezifische Investitionen und wechselseitiges Lernen. Wie Vertrauen erzeugt werden kann, interessiert aber nicht nur Organisationstheoretiker, sondern auch Marketingfachleute. Sie fragen sich beispielsweise, wie sich Güter mit so genannten Vertrauenseigenschaften vermarkten lassen. Als Vertrauenseigenschaften gelten Leistungsmerkmale, die der Kunde weder durch äußere Inspektion noch durch Erfahrung feststellen kann<sup>9</sup>.

Wer Vertrauen erzeugen will muss eine Theorie darüber haben, wie Vertrauen entsteht. Aus ökonomischer Sicht wird Vertrauen als bewusste Entscheidung modelliert. Wer vertraut, schätzt zumindest grob die Vertrauenswürdigkeit des Gegenübers ab sowie die Höhe des möglichen Schadens bei einer Enttäuschung. Bei sehr riskanten Entscheidungen muss das Vertrauen entsprechend hoch sein.

Die Abschätzung der Vertrauenswürdigkeit beruht auf Informationen, d.h. Vertrauen ist nicht blind. Die Informationsquelle par excellence sind eigene Erfahrungen mit einem bestimmten Agenten, beispielsweise mit einem langjährigen Lieferanten. Ersatzweise können auch die Erfahrungen anderer herangezogen werden, die sich im „guten Ruf“, der Reputation, eines Agenten bzw. einer Institution niederschlagen. Oder man überträgt gute Erfahrungen mit einzelnen

<sup>8</sup> Vgl. J. Sydow: Konstitutionsbedingungen von Vertrauen in Unternehmensnetzwerken – Theoretische und empirische Einsichten, in: R. Bühner, K. D. Haase, J. Wilhelm (Hrsg.): Die Dimensionierung des Unternehmens, Stuttgart 1995, S. 177-200.

<sup>9</sup> Vgl. K. P. Kaas, a.a.O., S. 887.



Vertretern eines Berufsstandes (beispielsweise Anwälten) auch auf andere Agenten. Erfahrungen zu machen setzt zunächst die Möglichkeit einer gewissen Kontrolle voraus, denn irgendwie muss man sich ja ein Urteil darüber bilden können, ob sich der Agent nun vertrauenswürdig verhalten hat oder nicht.

Das eigentliche Vertrauen beginnt aber erst da, wo diese guten Erfahrungen extrapoliert und generalisiert werden, d.h. wenn man künftig ein stabil vertrauenswürdiges Verhalten auch ohne Kontrollen unterstellt, denn das Vertrauen soll ja die Sicherungsmaßnahmen (teilweise) ersetzen. Vertrauen, dass sich auf Erfahrungen stützt, braucht eine gewisse Zeit zum Wachsen sowie wiederholte Kontakte. Wiederholte und/oder längere Interaktionen zwischen bestimmten Personen führen aber nicht nur zu einem besseren Informationsstand und „cognition-based trust“, sondern auch zu

emotionalen Bindungen, welche die Wahrscheinlichkeit vertrauenswürdigem Verhalten erhöhen („affect-based trust“)<sup>10</sup>.

Man kann davon ausgehen, dass es den meisten Menschen unangenehm ist, das Vertrauen von Menschen zu missbrauchen, zu denen eine persönliche Bindung besteht. Das Vertrauen zwischen Freunden, Familienangehörigen, Nachbarn oder Kollegen ist in der Regel höher als zwischen Fremden, weil man in diesen Beziehungen eine gewisse persönliche Bindung unterstellt. Schließlich hängt die grundsätzliche Vertrauensbereitschaft immer auch von den allgemeinen Umgebungsbedingungen ab, beispielsweise davon, ob in der Gesellschaft ein Klima des Vertrauens herrscht, welches sich wiederum auf die verbreitete Einhaltung rechtlicher, sozialer und moralischer Normen stützt. Zwischen den institutionellen Bedingungen und dem individuellen Verhalten besteht eine Interdependenz. Ein verbreitet vertrauenswürdiges Verhalten erzeugt ein Klima des Vertrauens, welches wiederum individuell vertrauenswürdiges Verhalten begünstigt. Umgekehrt gilt

diese Rekursivität allerdings auch. Das heißt Vertrauensbrüche setzen eine Misstrauensspirale in Gang.

Betrachtet man die Bedingungen für die Entstehung von Vertrauen, dann lassen sich zugleich auch Gründe für eine Erosion des Vertrauens in der Marktwirtschaft vermuten. Langjährige und auch persönlich eingefärbte Beziehungen zu Marktpartnern, beispielsweise zum Kaufmann um die Ecke, gehen in der zunehmend globalisierten und virtualisierten Wirtschaftswelt verloren. Die Anonymisierung der Beziehungen steigt. Hohe Mobilität und Flexibilität gelten als Tugenden und lassen weniger Raum für das allmähliche Wachsen langfristiger Bindungen. Und zahlreiche Abzocker in Wirtschaft und Politik lassen immer mehr Menschen glauben, dass Vertrauen und Vertrauenswürdigkeit Haltungen für leichtgläubige und weltfremde Idealisten sind. Welches handfeste Kapital Vertrauen für die Wirtschaft darstellt, wird vermutlich erst dann richtig klar, wenn es zunehmend durch teure Sicherungsmaßnahmen ersetzt werden muss.

---

<sup>10</sup> Vgl. D. J. McAllister: Affect- and cognition-based trust as foundations of interpersonal cooperation in organizations, in: Academy of Management Journal, Vol. 38 (1995), S. 24-59.

---

Nils Goldschmidt

## Vertraute Marktwirtschaft

---

Die Geschichte der Sozialen Marktwirtschaft ist zugleich eine Geschichte ihrer Begriffsbildung. Bekanntlich war es Alfred Müller-Armack, der den Begriff in die Literatur eingeführt hat. Das zweite Kapitel seines Buchs „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft“, das im Dezember 1946 erschien, war mit eben dieser Kompromissformel überschrieben, deren Verbindung von „sozial“ und „Marktwirtschaft“ heutigen

Kapitalismusgegnern wohl nicht selten als ein „hölzernes Eisen“ erscheint, überzeugten Libertären hingegen bestenfalls als ein Pleonasmus dünkt und als ein „Wieselswort“ im Hayekschen Sinne<sup>1</sup> zumeist suspekt ist. Suspekt ist auch – trotz der klaren Fundstelle bei Müller-Armack – die genaue Herkunft des Begriffs. Es finden

---

<sup>1</sup> Siehe Friedrich A. von Hayek: Wissenschaft und Sozialismus, Tübingen 1979, S. 16 f.

sich Spuren der Begriffsbildung sowohl im Reichswirtschaftsministerium der letzten Kriegswochen wie auch Anknüpfungspunkte zu den Widerstandskreisen und deren wirtschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen für ein Nachkriegsdeutschland<sup>2</sup>. Doch trotz aller Dunkelheiten in der Herkunft, die Strahlkraft dieser Begriffsbildung war immens. Müller-Armack und Ludwig Erhard gelang es, mit dem Terminus Soziale Marktwirtschaft

eine Formel zu prägen, die Akzeptanz in der jungen Bundesrepublik finden konnte und der man rasch Vertrauen schenkte.

Wie Joachim Zweynert kürzlich – mit Blick auf die schwierigen Transformationsprozesse in Osteuropa – überzeugend herausgearbeitet hat, war der Begriff Soziale Marktwirtschaft damals geeignet, eine Brücke zwischen traditionellen, antikapitalistischen Denkmustern in Deutschland und der angestrebten kapitalistischen Ordnung zu schlagen und so zum Erfolg der Marktwirtschaft in Deutschland beizutragen: „Sozial' war im deutschen politischen Diskurs, so könnte man etwas überspitzt formulieren, ein ‚killer word' gegen den Kapitalismus. Müller-Armacks Geniestreich bestand gerade darin, dieses killer word mit einem Euphemismus für ‚Kapitalismus' zu verbinden. Mittels dieses rhetorischen Kunstgriffs und dadurch, daß das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft einen Dritten Weg zwischen Kapitalismus und Kommunismus versprach, war die Soziale Marktwirtschaft ... eine ‚Versöhnungsidee'<sup>3</sup>. Diese Idee half, die Kluft zwischen dem marktlich-liberalen und dem sozialen Lager zu überwinden und dem Kapitalismus auf diesem Weg politische Akzeptanz zu verschaffen. Es ist Zweynerts Verdienst, die Bedeutung einer solchen terminologischen Versöhnung nicht nur

<sup>2</sup> Vgl. hierzu Rainer Klump: Soziale Marktwirtschaft: Geistige Grundlagen, ethischer Anspruch, historische Wurzeln, in: Otto Schlecht, Gerhard Stoltenberg (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft. Grundlagen, Entwicklungslinien, Perspektiven, Freiburg 2001, insb. S. 53-57; und Nils Goldschmidt: Alfred Müller-Armack and Ludwig Erhard: Social Market Liberalism (= The History of Liberalism in Europe, Brochure Nr. 21), Paris 2004, S. 6-9.

<sup>3</sup> Joachim Zweynert: Wirtschaftskultur, Transformation und ökonomische Ordnung in Rußland: ‚Ganzheitliche Marktwirtschaft' als irenische Formel?, in: Gerold Blümle u.a. (Hrsg.): Perspektiven einer kulturellen Ökonomik, Münster 2004, S. 471-487, hier S. 483.

als das Spezifikum der Sozialen Marktwirtschaft erkannt, sondern zugleich analysiert zu haben, dass im Faktum der Akzeptanz, also im Vertrauen auf eine bestimmte (wirtschafts-)politische Idee, ein Zentralargument für die Reformierbarkeit von Wirtschaftsordnungen zu sehen ist.

#### **Institutionen- und ordnungsökonomische Aspekte**

Anerkennt man, dass in der Akzeptanz einer bestimmten Wirtschaftsordnung durch die Bürger ein wesentlicher Faktor ihres Erfolges oder Misserfolges zu sehen ist, wird man kaum allein in der ökonomischen Effizienz ein zureichendes Kriterium finden, um die Güte einer bestimmten Wirtschaftsordnung zu beurteilen. Vielmehr wird man darauf achten müssen, dass die Ausgestaltung und die Reform einer bestimmten Ordnung im Interesse der von ihr betroffenen Bürger ist. Genau dies aber ist der Grundgedanke der modernen Ordnungsökonomik: „Was eine marktliche Wettbewerbsordnung ... legitimiert, sind nicht die von ihren Befürwortern zu Recht betonten positiven Funktionseigenschaften, sondern die freiwillige Zustimmung, die sie von den unter ihr lebenden Menschen erfährt.“<sup>4</sup> Somit kann aber eine bestimmte Wirtschafts- und Sozialordnung und ihr jeweiliger rechtlicher Regelrahmen nicht – scheinbar unabhängig von Zeit und Raum – als Blaupause für andere Gesellschaften dienen (eine Einsicht, die die momentanen Transformationsprozesse schmerzlich bestätigen), sondern sie muss eine Ordnung sein, die den spezifischen gesellschaftlichen Bedingungen und Interessenlagen angemessen ist.

Hierzu ist es hilfreich, die vor allem von Douglass North in die De-

<sup>4</sup> Viktor Vanberg: Konstitutionenökonomische Überlegungen zum Konzept der Wettbewerbsfreiheit, in: ORDO 52 (2001), S. 37-62, hier S. 57 f.

batte eingebrachte Unterscheidung zwischen formellen und informellen Regeln bzw. Beschränkungen auch für diese Fragestellung nutzbar zu machen. In Abgrenzung zu formellen Regeln, die der Ebene des politisch gesetzten Rechts zuzuordnen sind, sind informelle Regeln als ungeschriebene Verhaltensregeln („codes of conduct“) oder Konventionen zu verstehen, deren Entstehung nicht auf bewusste Planung zurückgeführt werden kann. Die Befolgung solcher Regeln ist zwar nicht rechtlich erzwingbar, sie unterliegen aber dennoch einer „internen“ Sanktionierung und sind somit keineswegs „freiwillig“ im Sinne bewusst kalkulierter Entscheidungen. Offensichtlich ist ihre Wirksamkeit vor allem in kleinen Gruppen, in der eine Regelübertretung z.B. mit dem Ausschluss aus der Gemeinschaft bestraft werden kann, besonders hoch.

Nun kann man informelle Regeln kleiner Gemeinschaften keineswegs in gleicher Weise auf die Strukturen moderner Gesellschaften übertragen<sup>5</sup>, da diese Gesellschaften sich über ganz andere strukturelle Bedingungen konstituieren<sup>6</sup>, doch auch in größeren Gruppen finden sich zahlreiche nicht-kodifizierte Tra-

<sup>5</sup> Insofern muss man der Erkenntnis Hayeks, dass die „Moral der kleinen Horde“ für die „erweiterte Ordnung“ ungeeignet ist, zustimmen; die Funktionsfähigkeit marktlicher Systeme ist zwar durchaus an die jeweiligen historischen und sozialen Umstände gebunden, aber beruht nicht notwendigerweise auf intersubjektiven, „face-to-face“-Beziehungen der Individuen. Vgl. Friedrich A. von Hayek: Die verhängnisvolle Anmaßung: Die Irrtümer des Sozialismus, Tübingen 1996, S. 7-26.

<sup>6</sup> Diese Einsicht und seine Relevanz für die sozialwissenschaftliche Theoriebildung kann ich hier nicht näher darlegen, siehe hierzu aber grundlegend Günter Dux: Das Recht als Problem der Gesellschaft. Demokratie im Sozialstaat, in: Günter Dux, Frank Welz (Hrsg.): Moral und Recht im Diskurs der Moderne. Zur Legitimation gesellschaftlicher Ordnung, Opladen 2001, S. 399-433. Mit Blick auf die ökonomische Debatte siehe Nils Goldschmidt, Bernd Remmele: Kultur UND Ökonomie (Weber Revisited), in: Gerold Blümle u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 109-126.

ditionen im Sinne informeller Beschränkungen<sup>7</sup>: Nationale Bräuche und Erfahrungen, vorherrschende Wertemuster und religiöse Überzeugungen, aber auch bestimmte sozialstaatliche Entwicklungslinien und gewachsene gesellschaftliche Arrangements (z.B. zwischen den Tarifpartnern) gehören in den Fundus dieser nicht-kodifizierten (informellen) Strukturen. Diese Strukturen, die dem Einzelnen nicht unmittelbar verfügbar sind, gehören sozusagen zum historisch-kontingenten Bodensatz jeder Gesellschaft.

#### **Aufoktroyierte Reformen werden scheitern**

So dringend der Reformbedarf auch sein mag, mögliche Veränderungen, die auf eine langfristige Akzeptanz in der Bevölkerung zielen, sind nicht gegen diese Strukturen und Erfahrungen zu erreichen, sondern nur in deren Anschluss. Denn auch für Systemänderungen innerhalb einer Marktwirtschaft ist ein Problem zentral, das North ursprünglich im Zusammenhang mit Revolutionen erwähnt hat: „Was vielleicht am wichtigsten ist: Es ändern sich die formgebundenen Regeln, aber nicht die formlosen Beschränkungen. Infolgedessen baut sich eine anhaltende Spannung zwischen formlosen Beschränkungen und den neuen formgebundenen Regeln auf, da viele von ihnen miteinander unvereinbar sind. ... Obwohl es zu einer durchgehenden Änderung der formgebundenen Regeln kommen kann, werden sich gleichzeitig viele formlose Beschränkungen als sehr zählebig erweisen“<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Folglich ist der von North weitgehend parallel verwandte Terminus „informal constraints“ (informelle Beschränkungen) wohl wesentlich besser geeignet, die Bedeutung traditionaler Elemente in gesellschaftlichen Strukturen zu beschreiben als der heute allgemein verbreitete Begriff „informal rules“ (informelle Regeln): Die beobachtbaren nicht-kodifizierten Phänomene regeln die Gesellschaft nicht, sondern können lediglich als Beschränkungen formaler Regelbildung verstanden werden.

Somit ist z.B. eine Reformdebatte in der Rentenversicherung, die lediglich auf die technische Frage der Finanzierbarkeit und ihre formale Ausgestaltung verengt ist, nicht aber das umfassende monetäre wie nicht-monetäre Beziehungsgeflecht zwischen Alt und Jung als Ganzes untersucht, ebenso zum Scheitern verurteilt wie eine Bildungsreform, die transatlantischen Wissenschaftsstandards formal nacheifern will und dabei (bewusst oder unbewusst), die Geschichte und das Potential eigener (nicht-kodifizierter) Traditionen über Bord wirft. Allgemein gesagt: Die Einsicht, dass zukünftige Entwicklungen gebunden sind an die historische Erfahrung, bindet die sich entwickelnde institutionelle Struktur von Gesellschaften an einen Zeitpfad; sie unterliegt einem „lock-in“, einer Pfadabhängigkeit. Das heißt, Akzeptanz und Vertrauen zu einer bestimmten sozialen und wirtschaftlichen Ordnung bilden sich im Zeitablauf heraus, eine „aufoktroyierte“ Reform – mag sie noch so effizient klingen – wird scheitern und sowohl der Politik wie auch dem Markt das Vertrauen entziehen.

#### **Kulturelle Ökonomik**

Das Vertrauen, das eine Gesellschaft seiner sozialen und wirtschaftlichen Ordnung entgegenbringt, ist folglich eingebettet in die jeweilige Geschichte und Kultur. Dadurch, dass Gesellschaft immer nur vor dem kulturellen Hintergrund verstanden werden kann und dadurch, dass jedes Gesellschaftsmitglied sein jeweiliges Denken und Handeln erst in der Auseinandersetzung mit der Gesellschaft erlernt, ist Kultur ein integrales Element sozialwissenschaftlicher und damit auch der ökonomischen Erklärung. Gleichwie das institutionenökonomische Konzept der

<sup>8</sup> Douglass C. North: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen 1992, S. 107 f.

Pfadabhängigkeit die langfristige Bedeutung informeller Regeln untersucht, wäre es die Aufgabe einer „kulturellen Ökonomik“, kulturelle Faktoren in die ökonomische Analyse einzubeziehen. Eine solche Theorie der sozialen Einbettung der wirtschaftlichen Entwicklung untersucht den „kulturellen Nährboden“ dieser Prozesse, wobei Kultur – im Gegensatz zur vorherrschenden Verwendung in der ökonomischen Theorie – nicht nur als „Residualfaktor“ wirtschaftlicher Entwicklung, sondern als endogene Erklärungsvariable im Rahmen der gesellschaftlichen Evolution verstanden werden sollte<sup>9</sup>.

Eine kulturelle Ökonomik könnte so die Bedeutung von Akzeptanz und Vertrauen für eine bestimmte Wirtschafts- und Sozialpolitik analytisch erfassen. Vor einem solchen theoretischen Hintergrund müsste sich die Wirtschafts- wie Sozialpolitik dann vermehrt und immer wieder zum „Status quo“ sozialpolitischer Realitäten und zur Auseinandersetzung mit den jeweiligen, d.h. den gesellschafts- und entwicklungsspezifischen Bedürfnissen, einer bestimmten Wirtschafts- und Sozialordnung hinwenden. Gefragt sind dann solche Argumente in der Reformdebatte, die nicht die theoretische Zustimmung der ökonomischen Zunft, sondern das praktische Vertrauen der von ihr betroffenen Bürger gewinnen.

#### **Sozialpolitik mit dem Markt**

Gegen den Versuch, Sozialpolitik nur als eine „investive Sozialpolitik“ zu verstehen, die sich lediglich der Funktionsweise des Marktes unterordnet (und somit allein das Kriterium einer formalen Adäquatheit erfüllt)<sup>10</sup>, wäre als Leitlinie für eine Wirtschafts- und Sozialordnung,

<sup>9</sup> Zu den verschiedenen Erklärungsansätzen einer „kulturellen Ökonomik“ vgl. Gerold Blümle u.a. (Hrsg.), a.a.O.

<sup>10</sup> Vgl. z.B. Ingo Pies: Ordnungspolitik in der Demokratie, Tübingen 2001.

die der Vertrauenserosion der Bürger trotzen kann, eine „Sozialpolitik mit dem Markt“ wohl eher geeignet<sup>11</sup>. Diese Vorgehensweise, die zugleich einer interventionistischen „Sozialpolitik gegen den Markt“ – wie sie sich eher in der Tradition Müller-Armacks findet – entgegensteht, wurzelt in der Idee von der „Interdependenz der Ordnungen“, wie sie Walter Eucken beschrieben hat. Sozialpolitik ist nicht als eine bloße Beigabe zu der übrigen Wirtschaftspolitik zu verstehen, sondern, da das Anliegen der Sozialpolitik „so vordringlich ist, muß es für das gesamte Denken über die Wirtschaftsordnung mitbestimmend sein“<sup>12</sup>.

Die gleichberechtigte Berücksichtigung von marktlichen wie sozialen Interessen als die beiden Brennpunkte der gesellschaftlichen Entwicklung muss zunächst darauf zielen, jedem Einzelnen Verwirklichungschancen sowohl in der Sphäre des Marktlichen wie in der Sphäre des Sozialen zu ermöglichen: „Es geht dann darum, einerseits bestimmte Requisiten der Teilnahme am Wettbewerb zu garantieren (zum Beispiel durch politisch organisierte Bildung), andererseits bestimmte Sorten der Ausstattung von der Teilnahme am Wettbewerb unabhängig zu machen“<sup>13</sup> – Ziel ist also die Inklusion jedes Einzelnen in die Gesellschaft. Wird offensichtlich, dass die politischen Reformbemühungen des Sozialstaats den Interessen der Bürger dienen und den Einzelnen in das ökonomische wie gesellschaftliche System integrieren

wollen, kann man die Akzeptanz von Reformvorschlägen erhoffen. Eine Reform, die sich allein auf Finanzzwänge beruft, wird kaum allgemeine Zustimmung finden, da sie keine sozial akzeptable Begründung liefern kann.

Wird – im Sinne der Ordnungsökonomik – das (ökonomische und soziale) Interesse jedes Einzelnen bereits in der Wahl und der Ausgestaltung der Regelordnung eingefordert, ist auch Sozialpolitik nicht mehr notwendig dem marktlichen Prozess entgegengesetzt. Das sozial Wünschenswerte ist das legitimatorische Kriterium jeglicher Wirtschaftspolitik: „Der primäre Gesichtspunkt, unter dem aus ordoliberaler Sicht mögliche Vorkehrungen der sozialen Sicherung geprüft, und an den Forderungen nach sozialer Absicherung gemessen werden, ist ... nicht die Frage der ‚Marktkonformität‘ im Sinne der ‚Verträglichkeit mit einer als ‚rein technisches Gefüge‘ betrachteten marktlichen Wettbewerbsordnung. ... Nicht ein ‚Belastbarkeitstest‘ entscheidet hier vorrangig über die Beurteilung sozialpolitisch motivierter Forderungen, sondern die Frage, ob die ins Auge gefaßten Regelungen ... für alle gelten sollen und können.“<sup>14</sup>

#### **Vertraute Marktwirtschaft: Kontinuität versus Radikalität**

Die in der ökonomischen Literatur insbesondere durch Francis Fukujama angeregte Diskussion über die Bedeutung von Vertrauen im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklung<sup>15</sup>, gleichwie das von James S.

Coleman entwickelte Konzept des Sozialkapitals<sup>16</sup>, haben den Blick vermehrt auf „informelle Aspekte“ der wirtschaftlichen Entwicklung gelenkt. In der Debatte ist jedoch eine recht uneindeutige Vielfältigkeit des Begriffs „Vertrauen“ in den verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen wahrzunehmen, in der ökonomischen Theorie ist zugleich eine tendenzielle Reduktion von Sozialkapital im Rahmen des neoklassischen Ansatzes aufzufinden; Vertrauen erscheint dabei nicht selten lediglich als eine Art erweiterter Standortfaktor.

So wichtig diese Facetten des Begriffs „Vertrauen“ für die Weiterentwicklung der ökonomischen Theorie auch sind, sie vernachlässigen möglicherweise, dass eine bestimmte Wirtschafts- und Sozialordnung nicht nur durch die verschiedenen Formen gesellschaftlichen Vertrauens beeinflusst werden, sondern dass man einer bestimmten wirtschaftlichen Ordnung auch Vertrauen entgegenbringt. Vertrauen und wirtschaftliche Ordnung stehen in einem wechselseitigen Verhältnis, das gebunden ist an Erfahrungen und historische Entwicklungslinien. Das ordnungsökonomische Kriterium der Zustimmungsfähigkeit und eine „kultursensitive“ Vorgehensweise sind zusammen geeignet, die Vielschichtigkeit und Reformierbarkeit einer Marktwirtschaft zu erklären und Reformideen, die

<sup>11</sup> Zu diesem Ansatz siehe Gerold Blümle, Nils Goldschmidt: Sozialpolitik mit dem Markt. Sozialstaatliche Begründung und wirtschaftliche Ordnung, in: Die Neue Ordnung, 58 (2004), S. 180-193.

<sup>12</sup> Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen, S. 313.

<sup>13</sup> Reinhard Zintl: Die libertäre Sozialstaatskritik bei von Hayek, Buchanan und Nozick, in: Wolfgang Kersting (Hrsg.): Politische Philosophie des Sozialstaats, Weilerwist 2000, S. 95-119, hier S. 113.

<sup>14</sup> Viktor Vanberg: Soziale Sicherheit, Müller-Armacks ‚Soziale Irenik‘ und die ordoliberale Perspektive, in: Rolf H. Hasse, Friedrun Quaaas (Hrsg.): Wirtschaftsordnung und Gesellschaftskonzept, Bern 2002, S. 227-260, hier S. 246. Vgl. zum Ganzen auch Nils Goldschmidt: Zur Theorie der Sozialpolitik. Implikationen aus ordnungsökonomischer Perspektive, in: Nils Goldschmidt, Michael Wohlgemuth (Hrsg.): Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft. Sozialethische und ordnungsökonomische Grundlagen, Tübingen 2004, S. 63-95.

<sup>15</sup> Vgl. zur jüngeren deutschsprachigen Debatte z.B. Tanja Ripberger: Ökonomik des Vertrauens. Analyse eines Organisationsprinzips, 2. Aufl., Tübingen 2003; und Friedrich L. Sell: Vertrauen: Auch eine ökonomische Kategorie, in: Gerold Blümle u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 399-410; mit Blick auch auf die wirtschaftsgeschichtliche Dimension siehe insbesondere Gerold Blümle, Christof Schoser: Vertrauen in Herkunftsbeziehungen und Verbraucher patriotismus: eine explorative Deutschland-Frankreich vergleichende Studie, in: Thomas Württemberg u.a. (Hrsg.): Wahrnehmung und Betätigungsformen des Vertrauens im deutsch-französischen Vergleich, Berlin 2002, S. 263-282.

<sup>16</sup> James S. Coleman: Foundations of social theory, Cambridge, Mass. 1990.

gesellschaftlich tragfähig sind, zu entwickeln. Hierfür ist es aber auch wesentlich, dass die angestrebten Reformen in eine Gesamtkonzeption und in eine klare Zielrichtung eingebunden sind.

Die vorherrschende Reformdebatte hingegen scheint zu sehr orientiert an einzelne Veränderungen einzelner Reformbereiche. Die von Eucken gegen die „nervöse Unrast der Wirtschaftspolitik, die oft heute verwirft, was gestern galt“<sup>17</sup> geforderte „Konstanz der Wirtschaftspolitik“ ist heute wohl angesichts der kurzatmigen, allein situationsbezogenen Politik im aktuellen Parteiengezänk dringender denn je. Zugleich wird man das Vertrau-

<sup>17</sup> Walter Eucken, a.a.O., S. 288.

en der Bürger in Reformschritte nur dann gewinnen, wenn die Reformen glaubwürdig in ein politisches Profil eingebunden sind: es ist wohl eine seit den Jahren von Ludwig Erhard verlorene Kunst, die soziale Güte wettbewerblicher Lösungen zu artikulieren. Zugleich scheint es politisch nicht mehr opportun, soziale Fragestellungen zu debattieren und die jeweilige effiziente ökonomische Ausgestaltung einer Wirtschafts- und Sozialordnung als Mittel und nicht als Ziel zur Seite zu stellen.

Für die deutsche Reformdebatte ist dabei das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft in ihrer typischen, bundesrepublikanischen Ausgestaltung wesentlich. Das bedeutet nicht, dass die Reformdebatte aus-

gesetzt werden soll. Im Gegenteil: Es geht nicht um die Sicherung des institutionellen Status quo (der im Wandel der Anforderungen auch gar nicht „konserviert“ werden kann), sondern um eine Intensivierung der Debatte gerade auch um sozialstaatliche Grundfragen. Die Diskussion um Reformdetails sollte das Vertrauen in das gewachsene sozialpolitische Arrangement nicht verspielen. Einer der wichtigsten Pluspunkte, die Deutschland als Standortvorteil besitzt, ist die allgemeine Akzeptanz dieses Arrangements, das ein Umfeld eines weitgehenden sozialen Friedens geschaffen hat. Das historisch gewachsene Vertrauen in das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ist ein Kapital, mit dem man wuchern kann.

Hans-Bernd Schäfer

## Unsere Rechtsordnung braucht mehr direkte Kontrolle durch Klagebefugnisse Betroffener

In der untergegangenen DDR gab der Volksmund folgende Erklärung für niedrige Arbeitsmoral: „Die tun so als ob sie uns bezahlen, und wir tun so als ob wir arbeiten.“ In der Ökonomie nennt man diesen Zustand ein ineffizientes Nash-Gleichgewicht. Heute bewegen wir uns in Gesamtdeutschland auf ineffiziente Nash-Gleichgewichte zu. Viele Sparer legen ihr Geld nicht in Aktien an, weil sie den Gesetzen, die zu ihrem Schutz gemacht wurden, nicht trauen. Sie wissen es zwar nicht, aber sie ahnen, dass ihre Interessen im Gesetzgebungsprozess oft auf der Strecke bleiben. Zwar sind wir noch entfernt von amerikanischen Verhältnissen, wo der Chief Executive Officer der Walt Disney Company in dreizehn Jahren eine Vergütung von 800

Wirtschaftsdienst 2004 • 8

Mio. US-Dollar erhielt, während die Aktionäre weniger verdienten als wenn sie Staatsanleihen gekauft hätten<sup>1</sup> (Krugman), aber wir holen auf.

Im öffentlichen Bereich sind Korruption und „regulatory capture“ in Deutschland weit verbreitet. Im Ranking von Transparency International (2003) nimmt Deutschland Platz 16 hinter Hong Kong ein. Regulierungsgesetze dienen oft mehr den Interessen der regulierten Industrien als denen der Verbraucher, das Agrarministerium war Jahrzehntlang ein Bauernministerium. Die zuständigen Behörden sind oft zögerlich im Vollzug von Gesetzen zum Schutz von

<sup>1</sup> P. Krugman: Executives Gone Wild, in: New York Times vom 8.2. 2004.

Anlegern oder Verbrauchern oder zugunsten des Umweltschutzes. Europäische Entwicklungshilfe wird zur Stabilisierung korrupter Regime verwendet, die palästinensische Autonomiebehörde ist ein aktuelles Beispiel.

Wer dem mit Moral und Tugenden wie Ehrlichkeit und Anständigkeit beikommen will, wird sich fragen müssen, ob solche moralischen Appelle viel fruchten, und ganz gewiss kann sich keine Gesellschaft auf die Hebung der Moral allein verlassen. Die Gründerkrise von 1873-76 hat gezeigt, wie wenig man auch in der guten alten Zeit auf Moral bauen konnte. Damals gingen 64 Banken, vier Eisenbahngesellschaften und über 100 Industrieunternehmen

491

in Konkurs. Dabei wurden die eigentlichen Verluste oft den außen stehenden Anlegern aufgebürdet, ganz ähnlich wie beim Zusammenbruch des Neuen Marktes. Das politische System hat damals rational auf diese Krise reagiert, nämlich durch Verschärfung des Aktienrechts und die Einführung der Kapitalmarktregulierung. Die meisten Moralprediger von damals würden sich dagegen heute nur ungern an ihre Schriften erinnern lassen, die hauptsächlich den Antikapitalismus und den Antisemitismus in Deutschland beförderten.

### **Geeignete Institutionen notwendig**

In erster Linie benötigen wir geeignete Institutionen, insbesondere Rechtsnormen, die in der Lage sind, die typischen Probleme der Kooperation in Organisationen zu lösen oder abzumildern. Arbeitsteilung in Organisationen impliziert, dass mehrere Individuen an einer Aktivität beteiligt sind. Dies ermöglicht die Schaffung zusätzlicher Erträge. Dieser an sich mögliche Erfolg von Arbeitsteilung wird aber häufig verhindert, weil oft jeder Beteiligte des arbeitsteiligen Prozesses über Mittel verfügt, deren Einsatz seinen persönlichen Vorteil steigert, den der Übrigen aber um einen größeren Betrag abnehmen lässt.

So bestehen Anreize zur Schlechtleistung und -lieferung, zur Schlechtarbeit, zur Aneignung von Leistungen anderer oder zum Zurückhalten der Gegenleistung. Die Antizipation derartiger Verhaltensweisen vermindert dann den Grad der Arbeitsteilung unter das an sich vorteilhafte Maß und es entstehen die so genannten schlechten Gleichgewichte. Insgesamt handelt es sich um jene Verhaltensweisen, die dem Einzelnen nützen, aber die Gesamtleistung der arbeitsteilig verbundenen Gruppe mindern und die William-

son<sup>2</sup> als opportunistisch klassifiziert hat.

Arbeitsteiliges Wirtschaften erfordert Institutionen, deren Aufgabe die Einschränkung opportunistischen Verhaltens ist. Die Bedeutsamkeit von Institutionen für wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum ist insbesondere durch empirische Forschungen der 90er Jahre zweifelsfrei nachgewiesen worden. In einem Überblick zu den Fallstudien fasst Rodrik<sup>3</sup> diese mit den folgenden Worten zusammen: "Institutions that provide dependable property rights, manage conflict, maintain law and order, and align economic incentives with social costs and benefits are the foundation of long-term growth."

Die verbreitetste Version von Institutionen geht auf North<sup>4</sup> zurück, der unter Institutionen ein Regelwerk von Normen versteht, die das Verhalten privater und staatlicher Akteure begrenzen. Die Verletzung der Norm löst Sanktionen aus, von denen angenommen wird, dass die handelnden Akteure sie bei der Planung ihrer Handlungen in Rechnung stellen. Normen umfassen sowohl soziale Normen als auch Rechtsnormen. Davon zu unterscheiden sind Organisationen, die aus Gruppen von Individuen bestehen, welche im Rahmen der Institutionen handeln wie z.B. in Aktiengesellschaften, Parteien, Non-Profit-Organisationen, Parlamenten oder Regierungen. In diesem Zusammenhang wird unterschieden zwischen den Regeln des Spiels und dem Spiel selbst. Institutionen müssen danach den Regeln des Spiels zugeordnet

werden, Organisationen dagegen dem Spiel. Die Unterscheidung von North hat Berührungspunkte mit dem Ordoliberalismus, der die Rechtsordnung als Rahmenwerk versteht<sup>5</sup>.

### **Die rechtliche Verfassung von Organisationen**

Normen werden als Instrumente verstanden, die eingesetzt werden, um die mit der Arbeitsteilung verbundenen Probleme opportunistischen Verhaltens abzumildern und somit das produktive Potential der Arbeitsteilung besser nutzen zu können. Diese Rechtsnormen können danach unterschieden werden, wem die Rechtsordnung bei einer Verletzung der Norm Handlungs- und Initiativrechte zuweist.

Binnenrecht: Die konkreten Entscheidungen einer Organisation werden in der Regel durch deren Organe vorgenommen. Die ökonomische Funktion der Organe besteht zum einen darin, den arbeitsteiligen Prozess effizient zu organisieren, und zum anderen darin, opportunistische Spielräume durch Machtteilung, Aufgabentrennung und gegenseitige Kontrolle zu verkleinern. Bei Rechtsverletzungen kann ein Organ rechtlich gegen ein anderes Organ vorgehen, im Gesellschaftsrecht etwa der Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft gegen den Vorstand, im Staatsrecht das Parlament gegen die Regierung oder im Europarecht die Kommission gegen den Ministerrat. Der ökonomische Grundgedanke einer solchen Rechtsausgestaltung besteht darin, die Kompetenzen der Organe so auszugestalten, dass sie sich gegenseitig kontrollieren und Rechtsstreitigkeiten zwischen ihnen dazu dienen, die Ziele der Organisation besser zu erreichen. Derartige „Checks and Balances“

<sup>2</sup> O. Williamson: The economic Institutions of Capitalism. Firms, markets, rational contracting, New York 1985; ders.: Transaction Cost Economics, in: J. Law Econ., 1979.

<sup>3</sup> D. Rodrik (Hrsg.): In Search of Prosperity, Princeton University Press, 2003.

<sup>4</sup> D.C. North: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, New York et.al. 1990.

<sup>5</sup> W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern, Tübingen 1952.

und die damit verbundenen Rechte und Klagebefugnisse werden manchmal als Binnenrecht von Organisationen bezeichnet.

**Regulierungsrecht:** Unabhängig davon und ergänzend können Rechtsverletzungen verwaltungsrechtliche Sanktionen auslösen. Die Initiative zur Rechtsdurchsetzung und Sanktion rechtswidrigen Verhaltens geht dann nicht von einem Organ, sondern vom Staat bzw. von regulierenden Behörden aus, die auf der Grundlage regulierungsrechtlicher Normen Gebote und Verbote verfügen, Auflagen erteilen und Strafen verhängen.

Im Recht der Staatsorganisation existieren Rechtsnormen, die mit den regulierungsrechtlichen Normen gegenüber privaten Akteuren vergleichbar sind. Diese Normen greifen ein, wenn ein Staatsorgan Rechtspflichten verletzt und eine übergeordnete Organisation Sanktionen verhängt, etwa im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens oder des Defizitverfahrens der Europäischen Union, das von der Kommission gegen Länder eingeleitet wird, die den Stabilitäts- und Wachstumspakt verletzen. Ein anderes Beispiel sind wirtschaftliche Sanktionen oder militärische Maßnahmen, die vom UN-Sicherheitsrat gegen Staaten ergriffen werden. Derartige Handlungen übergeordneter Organe gegen Staaten sind zwar kein Regulierungsrecht, haben aber eine vergleichbare Struktur. Die Rechtsverletzung durch eine Organisation wird nicht durch den betroffenen Bürger, auch nicht durch Organe der entsprechenden Organisation sanktioniert, sondern durch eine übergeordnete Organisation.

**Außenrecht:** Schließlich können Rechtsverletzungen von privaten Personen sanktioniert werden, die zwar nicht notwendigerweise außerhalb des rechtlich verfassten Rahmens einer Organisation

stehen (Aktionär, Bürger), aber üblicherweise nur über geringe Handlungsmöglichkeiten (Wahlrecht) innerhalb der Organisation verfügen. Dabei kann es sich um Personen handeln, deren persönliches Interesse durch die Rechtsverletzung berührt wird, wie etwa Konsumenten oder Aktionäre. Es kann sich aber auch um private Personen oder Organisationen handeln, die im öffentlichen Interesse oder im Interesse einer größeren Gruppe von Betroffenen auftreten. So kann die Kontrolle Allgemeiner Geschäftsbedingungen einerseits einem privaten Kläger oder andererseits dem Staat, z.B. im Rahmen der Versicherungsaufsicht unterliegen. Die Produktsicherheit kann durch zivilrechtliche Produkthaftung oder durch staatliche Zulassung von Produkten bei der Arzneimittelzulassung erreicht werden. Monopolistische Praktiken können über Sammelklagen auf Schadensersatz oder durch die Verhängung von Bußgeldern durch die Kartellbehörde bekämpft werden. Staatliche und private Rechtsverfolgung können konkurrierend oder gegenseitig ausschließend ausgestaltet werden. Worin bestehen die komparativen Vorteile dieser drei Rechtsbereiche?

**Defizite von Binnenrecht, Außenrecht und Regulierungsrecht**

Binnenrecht, durch das Organe einer Organisation sich gegenseitig kontrollieren und Rechtsverstöße verfolgen können, hat gegenüber dem Außenrecht und dem Regulierungsrecht den Vorteil, dass alle Beteiligten als Insider über ein hohes Informationsniveau verfügen. Die Probleme asymmetrischer Information sind hier am wenigsten wirksam. Zugleich sind aber im Binnenrecht die Prinzipal-Agenten-Probleme am ausgeprägtesten, da die Insider für sie vorteilhafte Koalitionen auf Kosten Außenstehender schließen können, die den

Gesamtbetrag der Kooperationsrenten sinken lassen.

Regulierungsrecht kann ineffizient werden, weil der Gesetzgeber oft dazu neigt, private Interessen statt öffentlicher Interessen zu bevorzugen, wodurch wiederum die Kooperationsrenten sinken. Regulierende Behörden neigen zudem dazu, bei mehrdimensionalen Zielen (multitask organization) jene Ziele zu verfolgen, deren Erreichung von Außenstehenden leicht beobachtbar sind und ihre Tätigkeit in jenen Bereichen zu vernachlässigen, in denen der Erfolg schwer beobachtbar ist<sup>6</sup>. Wenn zudem regulierende Behörden die Informationsasymmetrie zu den zu regulierenden Organisationen durch Informationen aus diesen Organisationen abmildern wollen, können sie leicht manipuliert werden (capture Theorie). So ist in vielen Staaten das Agrarministerium ein Bauernministerium und das Gesundheitsministerium ein Ärzteministerium.

Bei der Ausweitung der Rechte Betroffener (private Kläger, Bürger) kumulieren sich verschiedene Probleme. Private Rechtsdurchsetzung gegenüber privaten oder staatlichen Organisationen (Außenrecht) ist zunächst mit gravierenden Problemen asymmetrischer Information konfrontiert. Hinzu kommt das Kollektivhandlungsproblem (Collective Action). Die Ergebnisse privater Rechtsverfolgung kommen oft nicht nur dem Handelnden zugute, sondern all jenen, die von den Entscheidungen der zu kontrollierenden Organisation betroffen sind. Dies führt dazu,

<sup>6</sup> G. Tsebelis: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science, Vol. 25, 1995, S. 289-325.

<sup>7</sup> S. Shavel: The Fundamental Divergence between the Private and the Social Motive to Use the Legal System, in: Journal of Legal Studies, 26, 1997.

dass das private Motiv und das Motiv der Rechtsgemeinschaft insgesamt, Rechtsverletzungen zu verfolgen, auseinander fallen<sup>7</sup>. Es kommt zum Trittbrettfahrerverhalten und zu einer zu geringen Intensität der Rechtsdurchsetzung. Denn die Kosten der Rechtsverfolgung fallen nur bei wenigen, der Nutzen dagegen bei vielen an.

Am wenigsten ausgeprägt ist dies bei Schadensersatzprozessen bei denen der Schaden des Einzelnen erheblich ist. Am stärksten ist dieses Problem im Schadensersatzrecht bei Streuschäden sowie bei Gestaltungsklagen. Bei Streuschäden kann für jeden Einzelnen der Schaden so gering sein, dass eine Rechtsverfolgung nicht lohnt, obwohl die Gesamtschäden erheblich sind (z.B. Umweltschäden). Es entsteht dann – selbst ohne Schwarzfahrerproblematik – ein rechtspolitisch nicht erwünschtes rationales Desinteresse an der Rechtsverfolgung. Bei Gestaltungsklagen ist die Leistung des Beklagten, etwa die Rücknahme eines Aufsichtsratsbeschlusses – anders als bei Geldzahlungen – unteilbar. Folglich ist hier die Schwarzfahrerproblematik besonders ausgeprägt und es treten andere bössartige Probleme als Folge dieser Unteilbarkeit auf.

Im Vergleich zum Regulierungsrecht ist zudem das Schadensersatzrecht in erheblich höherem Maße dem Risiko der Zahlungsunfähigkeit ausgesetzt. Schadensersatz setzt stets nach Eintritt des Schadens ex post ein. Ist der Schaden sehr hoch und übersteigt er das Vermögen des Schädigers, läuft der Anspruch ins Leere und damit auch dessen abschreckende Wirkung.

Regulierung setzt dagegen bereits bei der rechtswidrigen Handlung ein und knüpft daran eine Sanktion. Diese kann für eine ausreichende abschreckende Wirkung wesentlich niedriger sein als

der Schadensersatz, weil nur ein Bruchteil der rechtswidrigen Handlungen zum Schaden führt. Folglich ist dort eine besondere Dichte der Regulierung zu erwarten, wo die Eintrittswahrscheinlichkeit des Schadens gering und die Schäden sehr hoch sind.

### **Wissensvorsprung der Privaten**

Ein wichtiger Grund für private Durchsetzung des Rechts durch private Klagen besteht dann, wenn die Opfer von Schäden besser als der Staat oder regulierende Behörden wissen, wer sie geschädigt hat. In derartigen Fällen werden private Schadensersatzklagen die Opfer motivieren, gegen die Schädiger vorzugehen und dem Rechtsverkehr die Informationen zukommen zu lassen, die für den Zweck der Rechtsdurchsetzung erforderlich sind. Dies erklärt, warum die Rechtsdurchsetzung bei Vertragsverletzungen und deliktischen Handlungen in der Regel privat, bei Verletzungen von Umweltstandards dagegen überwiegend staatlich erfolgt.

Bei gleich gelagerten Fällen kann zudem der privatwirtschaftlich rentable Aufwand, Rechtsverletzungen zu verfolgen, höher als der sozial wünschbare Aufwand sein, vergleichbar mit dem Problem der Überinvestitionen bei einem common pool.

Ein anderes Problem besteht darin, dass private Parteien Schwierigkeiten haben, teure aber sozial nützliche Informationssysteme wie computerisierte Datenbanken zu entwickeln und zu unterhalten. Solche Informationstechnologien können natürliche Monopole sein, die naturgemäß in der Hand des öffentlichen Rechtsvollzugs liegen müssen.

Ein weiteres Problem besteht in dem Umstand, dass die notwendigen Informationen, die für die Rechtsdurchsetzung zu beschaffen sind, nicht selten die Anwen-

dung von Zwang erfordern. Diese ist aber privaten Parteien grundsätzlich untersagt.

### **Neue Schwierigkeiten**

Versucht man diese Defizite des Außenrechts zu verringern, tauchen sogleich neue Schwierigkeiten auf. Das rationale Desinteresse der Geschädigten bei Streuschäden kann zum Beispiel durch neue Formen der Bündelung von Klagen überwunden werden, etwa durch die Gruppenklage (class action), die Verbandsklage oder Klagen im öffentlichen Interesse. Hier entsteht wiederum ein Prinzipal-Agenten-Problem zwischen der Gruppe oder der Allgemeinheit und den handelnden Personen. Anwälte erhalten z.B. den Anreiz, einen für die Gruppe nachteiligen Vergleich zu schließen, wenn die Gebühren hoch bleiben. Es entstehen außerdem opportunistische Spielräume (frivolous litigation, meritless claim, strike suit). So scheint es, dass in den USA die Aktionärsklage in vielen Fällen missbraucht wird. Aktionäre versuchen nicht selten, im Wege der Aktionärsklage, ihre Anlage ex post auf Kosten der Gesellschaft zu versichern.

Das rationale Desinteresse der eigentlich Betroffenen kann von hochmotivierten oder von hochinteressierten aber wenig kontrollierten Minderheiten ausgenutzt werden, welche die erweiterten Rechtsbefugnisse ausnutzen, um eigene Ziele zu verfolgen, die wiederum nicht mit dem Zweck der Organisation übereinstimmen. Dies gilt für opportunistische Klagen von Anwälten im Rahmen der Gruppenklage ebenso wie für die missbräuchliche Ausnutzung von Rechten, die Vereinigungen oder Nicht-Regierungsorganisationen eingeräumt werden. Bei einer Ausweitung der Rechte von Bürgern oder Aktionären treten daher gleichartige Probleme auf.



**Was spricht für die Ausweitung individueller Klagebefugnisse?**

Wenn auch Informationsprobleme, Kollektivhandlungsprobleme (collective action) und Prinzipal-Agentenprobleme der Ausweitung privater Außenkontrolle von Organisationen Grenzen setzen, deuten neuere Forschungsergebnisse doch darauf hin, dass die bestehende Abgrenzung zwischen dem Binnenrecht von Organisationen, dem Aufsichtsrecht übergeordneter Organisationen und dem Außenrecht, das von Privaten ausgeübt wird, zugunsten des Letzteren erweitert werden sollte. Im Folgenden führen wir exemplarisch einige Beispiele auf, die nahe legen, dass Fehlentwicklungen in Organisationen verstärkt durch Rechte Außenstehender korrigiert werden sollten.

(1) Empirische Untersuchungen ergeben, dass auch in hoch entwickelten Rechtsordnungen die staatliche Regulierung der Kapitalmärkte mit so schwerwiegenden Vollzugsdefiziten verbunden ist, dass ihr Effekt auf die Ziele der Regulierung nicht nachweisbar ist und private Rechtsdurchsetzung im Endeffekt anderen Formen überlegen ist. „We examine the effect of securities laws on stock market development in 49 countries. We find almost no evidence that public enforcement benefits stock markets, and strong evidence that laws facilitating private enforcement through disclosure and liability rules benefit stock markets.“<sup>8</sup>

Auch die deutsche rechtswissenschaftliche Diskussion des Corporate Governance Problems sieht in der Ausweitung der Aktionärsklage gegenüber der Gesellschaft, ihren Organen und gegenüber Wirtschaftsprüfern (Prospekt-

und Abschlussprüfer) ein Mittel, die Effizienz der Kapitalmärkte anzuheben<sup>9</sup>. Der deutsche Juristentag 2002 hat sich für erweiterte Klagebefugnisse der Aktionäre gegenüber den Organen der Gesellschaft und für leichtere Formen der Bündelung von Ansprüchen bei Streuschäden ausgesprochen.

(2) Private Organisationen werden üblicherweise in For-Profit-Organisationen und in Non-Profit-Organisationen unterteilt. Letztere schütten keine Gewinne aus, haben damit keinen „Residual Claimant“ und somit im Sinne der Institutionenökonomik keinen Eigentümer, der Kontrollrechte ausübt. In diesen Organisationen tauchen Governance Probleme besonderer Art auf, die darin resultieren, dass die Interessen der Destinatäre oder der Finanziers (Spendengeber) nicht hinreichend berücksichtigt werden. So wird insbesondere eine Tendenz zu hohem Verwaltungsaufwand, zum elitären Verhalten und zur risikobehafteten Verwendung von Mitteln in gewinnorientierten Tochtergesellschaften beobachtet.

In der Literatur zu Non-Profit-Unternehmungen wird diskutiert, ob und in welchem Umfange diese Probleme durch Rechnungslegung und größere Informationsrechte Außenstehender und gegebenenfalls auch Kontrollrechte etwa von Destinatären einer Stiftung vermindert werden können. Verstärkte Rechte Außenstehender sind oft geeignet, privilegierte Informationen aus dem Binnenbereich von Organisationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Diese ermöglichen informierte Entschei-

dungen und erleichtern die Wahl zwischen verschiedenen Organisationen. Ein rechtlich verbesserter Zugang zu Informationen kann die Prinzipal-Agenten-Probleme insbesondere dort erheblich abmildern, wo den Adressaten der Organisationen leichte Abwanderungsmöglichkeiten (Exitoption) zur Verfügung stehen.

**Stärkere Staatshaftung**

(3) Obwohl die Anreizwirkungen der Staatshaftung bisher nicht vollständig erforscht sind, scheint sich bei einer zunehmenden Anzahl von Rechtswissenschaftlern und Rechtsökonomern die Meinung herauszubilden, Staaten müssten stärker für gesetzliches Unrecht und die Verletzung von Verfassungsprinzipien vom Bürger zur Verantwortung gezogen werden<sup>10</sup>. Diese Literatur ist durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs beflügelt worden, welcher die Haftung von Staaten bei Verletzungen des Europarechts durch Mitgliedstaaten in beispielloser Weise erweitert hat<sup>11</sup>. Diese Entwicklungslinie scheint bei weitem noch nicht abgeschlossen. Erwähnt seien die neueren Entwicklungen im Europäischen Kartell- und Vergaberecht mit ihrer Ausweitung individueller Klagebefugnisse. Ganz überwiegend wird diese Entwicklung positiv gesehen.

**Vorteile konkurrierender privater Klagebefugnisse**

(4) Von Hobbes über Rousseau bis Max Weber hat sich die Auffassung verfestigt, Staatsrecht müsse durch eine überlegen informierte, an das Gemeinwohl gebundene

<sup>8</sup> R. LaPorta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer: What Works in Securities Law?, NBER Working Papers, Nr. 9882, 2003.

<sup>9</sup> T. Baums, C. Fischer: Haftung des Prospekt- und des Abschlussprüfers gegenüber den Anlegern, Arbeitspapiere des Instituts für Bankrecht an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Nr. 115, 2003; H. Fleischer: Der Inhalt des Schadensersatzanspruches wegen unwahrer oder unterlassener unverzüglicher Ad-hoc-Mitteilung, in: Betriebsberater, Heft 37, 2002, S. 1869 – 1874.

<sup>10</sup> R.A. Cass: Damage Suits Against Public Officers, in: University of Pennsylvania Law Review, 1110 (1981), 129; D.S. Cohen: Suing the State, in: University of Toronto Law Journal, 630 (1990), 40.

<sup>11</sup> W. Van Gerven: Non-Contractual Liability of Member States, Community Institutions and Individuals for Breaches of Community Law with a View to a Common Law for Europe, 1 M.J. 6 (1994).

rationale Bürokratie durchgesetzt werden. Eine Durchsicht der rechtsökonomischen Literatur zu den relativen Vorzügen privater und öffentlicher Rechtsdurchsetzung ergibt allerdings, dass selbst in jenen Bereichen, in denen die Vorteile öffentlicher Rechtsverfolgung an sich offenbar sind, die Ausstattung des Bürgers oder von Vereinen mit Klagebefugnissen (private attorney general) wichtige Funktionen übernehmen können<sup>12</sup>. Private und öffentliche Rechtsdurchsetzung können nebeneinander existieren und sich ergänzen. Der Vorteil konkurrierender privater Klagebefugnisse wird insbesondere darin gesehen, dass es für Rechtsbrecher dann unprofitabel wird, im politischen System Lobbyarbeit gegen einen scharfen Vollzug regulierungsrechtlicher Normen zu betreiben.

Private Klagebefugnisse sind außerdem ein Mittel gegen die Beeinflussung regulierender Behörden durch die regulierten Industrien (regulatory capture)<sup>13</sup>. In Kanada haben negative Erfahrungen mit dem Rechtsdurchsetzungsmonopol des Staates im öffentlichen Recht sowohl zur Zulassung privater Klagen Betroffener als auch zur Zulassung der Popularklage geführt<sup>14</sup>. In Europa sind durch die Aarhus-Konvention, die Informationsrichtlinie und die Verbandsrichtlinie Entwicklungen in diese Richtung erkennbar. Viele Autoren halten daher insbesondere im Umweltrecht und im Wettbewerbsrecht eine Erweiterung privater Klagebefugnisse für sinnvoll. Manche Wissenschaftler sehen es

als Widerspruch an, eine Behörde mit einem öffentlichen Monopolrecht der Rechtsverfolgung auszustatten, deren einziger Zweck darin besteht, private Monopole zu verhindern. Vollzugsdefizite im öffentlichen Umweltrecht werden nicht zuletzt auf den hohen Subjektivierungsgrad des verwaltungsrechtlichen Schutzes zurückgeführt. Einigkeit besteht allerdings darin, dass Klagebefugnisse, Informationsrechte des Klägers und die Möglichkeiten, Vergleiche zu schließen sorgfältig geprüft werden müssen, um strategisches und opportunistisches Verhalten der Privaten gering zu halten und das Auftreten des „schwarzen Sheriffs“ zu verhindern.

Popularklagen (Public Interest Litigation) bestehen in vielen Staaten, sind in Deutschland aber auf wenige Bereiche und auf Unterlassungsklagen beschränkt (AGB-Kontrolle, UWG-Verstöße). Dort wo sie verbreitet sind wie etwa in Indien, dienen sie anscheinend vor allem zwei Zielen, der Bündelung von Interessen bei Streuschäden, insbesondere im Umweltrecht und bei der Geltendmachung von Menschenrechten (etwa bei Kinderarbeit, Zwangsarbeit (bonded labour), Prostitution). Popularklagen scheinen insbesondere dort zielführend zu sein, wo schwerwiegende Vollzugsdefizite bei der Rechtsdurchsetzung des Polizei- und Regulierungsrechts zu beobachten sind.

(5) Im klassischen Völkerrecht ist der Staat das Rechtssubjekt und das Recht des Individuums durch den Staat vermittelt. Seit 1945 können auch Gruppen und Nichtregierungsorganisationen als Träger von Rechten auftreten und in sehr begrenztem Umfang Individuen. Zunehmend werden aber Individualrechte gegenüber Staaten angemahnt, etwa die Zulässigkeit von individuellen Klagen vor einem Gericht im Ausland im Falle von

Kriegsverbrechen oder Menschenrechtsverletzungen oder bei völkerrechtswidrigen Enteignungen. In diesem Zusammenhang wird kritisiert, dass die gegenwärtige Rechtslage den Staaten als einzigen Trägern von Rechten keinen Anreiz biete, von anderen Staaten, die Menschenrechte verletzen, Reparationen oder Entschädigungen für die Opfer einzufordern. Die Anreizstrukturen des Völkerrechts sind daher nicht geeignet, individuelle Rechte wirksam zu schützen. Staaten verfolgen Interessen, die nur selten konform gehen mit den individuellen Entschädigungsinteressen jener, die Menschenrechtsverletzungen erlitten haben<sup>15</sup>.

Im Wirtschaftsvölkerrecht – z.B. im Rahmen der Nafta – sind mittlerweile private Klagemöglichkeiten gegen Mitgliedstaaten ermöglicht worden. Die Globalisierung zwingt die Staatengemeinschaft zur Schaffung immer größerer international-rechtlicher Regelungsbereiche. Ohne Reformen des Völkerrechts, welche individuelle Rechtspositionen auch gegenüber Staaten stärken, kann ein angemessener Rechtsrahmen für eine immer größere internationale Arbeitsteilung nicht gefunden werden.

Insgesamt spricht in verschiedenen Rechtsbereichen eine überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür, dass die Ausweitung privater Klagebefugnisse gegenüber privaten und staatlichen Organisationen und deren Organe opportunistisches Verhalten vermindert. Dies erfordert Reformen in vielen Rechtsgebieten. Die Ergebnisse solcher Reformen tragen dazu bei, die „schlechten“ Gleichgewichte, von denen eingangs die Rede war, zu zerstören oder erst gar nicht entstehen zu lassen.

<sup>12</sup> K. Oach, M.J. Trebilcock: Private Enforcement of Competition Law, in: *Osgoode Hall Law Review*, 34, 1997, 3, S. 462-507; G. Becker, G. Stigler: Law Enforcement, Malfeasance and Compensation of Enforcers, in: *Journal of Legal Studies*, 3 (1974).

<sup>13</sup> W. Landes, R. Posner: The Private Enforcement of Law, in: *The Journal of Legal Studies*, 1-45 (1975).

<sup>14</sup> K. Oach, M.J. Trebilcock, a.a.O.

<sup>15</sup> C.A. Bradley: World War II Compensation and Foreign Relations Federalism, in: *Berkeley Journal of International Law*, 20, 1 (2002).