

Vertrauen als Basis der Marktwirtschaft

Die Finanzkrise bietet vielen einen willkommenen Anlass, um heftige Kritik am Neoliberalismus zu üben und auf stärkere Eingriffe des Staates ins Wirtschafts- und Finanzwesen zu pochen. Offenkundige Unkenntnis mischt sich mit ideologischen Absichten. Tatsächlich fußt der „Neoliberalismus“ auf einer jahrzehntelangen Diskussion im vorigen Jahrhundert, in der es um Antworten auf Fehlentwicklungen in der Industrialisierung, auf die Folgen des Ersten Weltkriegs und auf diktatorische Systeme ging. In den 30er und 40er Jahren setzte sich die Freiburger Schule (Ordoliberalismus) – teilweise unter Lebensgefahr und der Inkaufnahme von Haft – mit dem Nationalsozialismus und Fragen einer liberalen und sozialen Nachkriegsordnung auseinander; für sie bilden die freie Gesellschaft und eine funktionstüchtige Marktwirtschaft eine Einheit. „Neoliberale“ haben dabei nie der Abkehr von Regeln und einem „schwachen Staat“ das Wort geredet. Gerade im Gegenteil: Dem Ordoliberalismus wurde oft vorgehalten, dass er einen viel zu starken Staat erfordere. Insofern ist es ein grobes, vielleicht gewolltes Missverständnis, den Markt als das unregelmäßige Aufeinandertreffen unterschiedlich starker und unterschiedlich informierter Teilnehmer im Sinne eines „catch-as-catch-can“ zu diskreditieren. Eine funktionstüchtige Marktwirtschaft gründet vielmehr in einem „regelgeleiteten Wettbewerb“, der in einen verlässlichen staatlichen Rahmen eingebunden ist.

Damit ist das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen angesprochen. Es ist die zentrale Basis freier Gesellschaften. Das Vertrauen, eine informelle Kategorie, ist mit Jack Citrin und Samantha Luks als die Erwartung der Öffentlichkeit zu skizzieren, dass die staatlichen Institutionen und ihre Repräsentanten kompetent und verantwortungsvoll regieren. Vertrauen kann sich als gesellschaftsstützend jedoch nur dann entfalten, wenn es formell unterlegt ist. Und umgekehrt: Die geschriebene Rechtsordnung allein reicht zur Steuerung von Gesellschaft und Wirtschaft nicht aus. Wirksame staatliche Gesetze, also formelle Regeln, müssen informell, also durch das Vertrauen der Bürger fundiert sein. Formelle Gesetze nehmen deshalb auch Bezug auf vertrauensgeprägte ungeschriebene Rechtsquellen. Als Beispiele zu nennen sind das Gewohnheitsrecht, die allgemeinen Rechtsgrundsätze (Verhältnismäßigkeit, Willkürverbot; Treu und Glauben; Verkehrssitte), das allgemeine Sittengesetz, das Rückwirkungsverbot sowie das schutzwürdige Vertrauen. Mehr noch: Das Grundgesetz selbst sieht zur Garantie dieser Verschränkung von informellen und formellen Institutionen, zur Stützung des Vertrauens also, zahlreiche sogenannte autonome Institutionen vor. Das sind grundgesetzlich garantierte Einrichtungen, die darauf abstellen, „geronnenes Erfahrungswissen“ zum Schutz der Steuerungsmechanismen freier Gesellschaften nutzbar zu machen. Sie beruhen auf einer Mischung aus Erfahrung und Vertrauen, aber auch auf einer Portion Misstrauen. Beispielhaft seien das Bundesverfassungsgericht, die richterliche Unabhängigkeit, das Berufsbeamtentum, der Bundesrechnungshof sowie eine unabhängige Notenbank erwähnt.

Der Staat und seine Institutionen müssen durchdachte, verlässliche und transparente Regeln für die Teilhabe und Teilnahme der Bürger am politischen Prozess wie auch am Marktgeschehen ermöglichen. Die Einhaltung dieser Regeln ist zu überwachen und bei Verstößen zu sanktionieren, aber der Staat darf nicht der Versuchung erliegen, „Schiedsrichter“ zu sein und – wenn es ihm opportun erscheint – selbst mitspielen zu wollen. Das „Vertrauen als ein Mechanismus der



Siegfried F. Franke

Reduktion sozialer Komplexität“, so der bekannt-plakative Titel einer Analyse von Niklas Luhmann, bedarf mithin immer wieder der Stützung durch die Rechtsordnung. Daher hat getäushtes Vertrauen häufig ein gerichtliches Nachspiel. Öffnet sich etwa bei einem Unfall der Airbag nicht, so ist der Hersteller erklärungspflichtig. Dem Kunden bleibt bei einem solchen Produkt – wie bei vielen anderen auch – nur das Vertrauen auf die versprochene Qualität bzw. Funktionsstüchtigkeit. Eine vorherige Kontrolle brächte unvertretbare Kosten mit sich oder ist – wie beim Airbag – gar nicht möglich. „Vertrauen“ wird also benötigt, um überhaupt ins Geschäft zu kommen.

Während das Zusammenspiel von Vertrauen und formellen Institutionen im Großen und Ganzen bei üblichen Marktprodukten oder Dienstleistungen funktioniert, war dies an den Kapitalmärkten schon immer latent bedroht. Anleger, die sich z.B. bei Immobilienfonds durch Banken und Vermittler getäuscht fühlten, waren selten bei Gericht erfolgreich. Vollends offenbar wurde das gestörte Verhältnis in der jetzigen Krise der Finanzmärkte. Bei nahezu 100 000 sogenannten strukturierten Finanzprodukten allein in Deutschland liegt es auf der Hand, dass sich viele Anleger auf das Wort der Vermittler und Banken, die wiederum mit den Bewertungen der Rating-Agenturen lockten, verlassen mussten. Während sich die Anleger seriös beraten glaubten, kam es der Gegenseite gerade darauf an, die Komplexität der „Produkte“ zu verschleiern. Eigentlich sollte „Basel II“ das gerade am Kapitalmarkt notwendige Vertrauen formell untermauern. Dagegen ist aber gröblich verstoßen worden: Während Buchstabe und Geist von Basel II darauf abstellen, Kreditgeschäfte real zu hinterlegen, d.h. zu verbrieften, und durch genügend Eigenkapital zu sichern, zielen die „strukturierten Finanzprodukte“ (an sich schon ein zweifelhafter Ausdruck) darauf ab, diese „Verbriefung“ auszudünnen oder bei formaler Beibehaltung auszuschalten. Die darüber hinausgehende Auslagerung eines Teils dieser Geschäfte in Zweckgesellschaften will der Bankenaufsicht entgehen und verstößt gegen die Offenlegungspflichten.

Verblüffend, dass nun der englische Premier, Gordon Brown, mit besonders strengen Regulierungsaufgaben zu reüssieren sucht, während sein Vorgänger – zusammen mit dem amerikanischen Präsidenten Bush – noch 2007 einen entsprechenden Vorstoß von Angela Merkel vehement zurückgewiesen hatte. Allerdings hat die deutsche Seite keinen Anlass, sich besonders zu rühmen. Im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 wurde formuliert: „Zur Erleichterung der Kreditvergabe durch die Banken, werden wir auch die Regulierung der Finanzaufsicht auf das notwendige Maß zurückführen ... Die Mindestanforderungen der BAFin an das Risikomanagement der Banken ... sollen schlank ausgestaltet werden. Der Anlegerschutz ist unter dem Leitbild des mündigen Bürgers angemessen auszugestalten.“ Wer sich also im Irrgarten der „Finanzprodukte“ verheddert, hat selber Schuld, so könnte man zynisch interpretieren.

Es liegt auf der Hand, dass das Geschäftsgebaren der Banken und das staatliche Versagen in fataler Weise das Vertrauen in die staatlichen Institutionen und in den Markt unterminiert haben. Hinzu kommt, dass der „Rettungsschirm“ für die Banken die Bürger zusätzlich misstrauisch stimmt, weil sie fürchten, als Steuerzahler dafür aufkommen zu müssen. Zwar war die staatliche Hilfestellung nötig, um vor allem den Interbankenhandel wieder flottzumachen, und es bedarf weiterer Maßnahmen um das Übergreifen der Krise auf die Realwirtschaft abzubremesen, aber genau so notwendig ist es, das Vertrauen der Bürger in Demokratie und Marktwirtschaft wieder zu stärken. Gewännen die Interventionisten in der Folge die Überhand, so wären massive Wohlfahrtsverluste vorprogrammiert.

*Siegfried F. Franke ist Ordinarius für Wirtschaftspolitik und Öffentliches Recht
an der Universität Stuttgart
franke@ivr.uni-stuttgart.de*