

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**

---

**Band 334**

# **Empirische Institutionenökonomik: Konzeptionelle Fragen und Anwendungen**

**Von**

**Thomas Apolte, Jürgen Bitzer, Tobias Böhm, Oliver Budzinski,  
Mathias Erlei, Philipp Harms, Carsten Herrmann-Pillath,  
Cordelius Ilgmann, Martin Leschke, Christian Müller,  
Jens Oelgemöller, Ulrich van Suntum, Oliver Volckart,  
Uwe Vollmer, Heike Walterscheid**

**Herausgegeben von**

**Theresia Theurl**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Schriften des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Neue Folge Band 334

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 334

---

Empirische Institutionenökonomik:  
Konzeptionelle Fragen und  
Anwendungen



Duncker & Humblot · Berlin

# Empirische Institutionenökonomik: Konzeptionelle Fragen und Anwendungen

Von

Thomas Apolte, Jürgen Bitzer, Tobias Böhm, Oliver Budzinski,  
Mathias Erlei, Philipp Harms, Carsten Herrmann-Pillath,  
Cordelius Ilgmann, Martin Leschke, Christian Müller,  
Jens Oelgemöller, Ulrich van Suntum, Oliver Volckart,  
Uwe Vollmer, Heike Walterscheid

Herausgegeben von  
Theresia Theurl



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2012 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Werksatz, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 978-3-428-13810-4 (Print)

ISBN 978-3-428-53810-2 (E-Book)

ISBN 978-3-428-83810-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

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

## **Vorwort**

Der Ausschuss für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik des Vereins für Socialpolitik hielt seine 43. Jahrestagung vom 25. bis 27. September 2011 in Münster zum Rahmenthema „Empirische Institutionenökonomik: Konzeptionelle Fragen und Anwendungen“ ab. Der vorliegende Tagungsband enthält überarbeitete Fassungen der Referate und schriftliche Ausarbeitungen mehrerer Korreferate, die als Diskussionsbeiträge zu verstehen sind.

Für die tatkräftige, eigenständige und sehr effiziente Unterstützung bei der redaktionellen Überarbeitung der Beiträge sowie bei der Erstellung der Druckvorlagen danke ich meinem Mitarbeiter Sebastian Tenbrock vom IfG (Westfälische Wilhelms-Universität Münster) sowie Heike Frank (Verlag Duncker & Humblot) herzlich.

Münster, im Dezember 2011

*Theresia Theurl*



# Inhaltsverzeichnis

Einführung	
Von <i>Theresia Theurl</i> , Münster .....	9

## *Erster Teil*

### **Anwendungen der empirischen Institutionenökonomik**

Die Bedeutung von Walter Euckens Grundsätzen für die Wirtschaftspolitik von heute	
Referat von <i>Ulrich van Suntum, Tobias Böhm, Jens Oelgemöller und Cordelius Ilgmann</i> , Münster .....	21
Empirische Ex-Post Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen: Methodische Anmerkungen	
Referat von <i>Oliver Budzinski</i> , Esbjerg .....	45
Wettbewerb im Zeitalter des Kameralismus	
Referat von <i>Oliver Volckart</i> , London .....	73
Korreferat von <i>Uwe Vollmer</i> , Leipzig .....	99

## *Zweiter Teil*

### **Operationalisierung von Institutionen als Aufgabe der empirischen Institutionenökonomik**

Good Governance oder Big Business: Spiegelt der Demokratie-Index der Weltbank vor allem geschäftliche Interessen wider?	
Referat von <i>Jürgen Bitzer</i> , Oldenburg und <i>Philipp Harms</i> , Mainz .....	107
Korreferat von <i>Martin Leschke</i> , Bayreuth .....	123
Die Qualität von Institutionen – was messen wir und was sollten wir messen?	
Referat von <i>Heike Walterscheid</i> , Lörrach .....	127
Korreferat von <i>Thomas Apolte</i> , Münster .....	175

*Dritter Teil***Konzeptionelle Fragen der empirischen Institutionenökonomik**

Neuroökonomik, Institutionen und verteilte Kognition: Empirische Grundlagen eines nicht-reduktionistischen naturalistischen Forschungsprogramms in den Wirtschaftswissenschaften

Referat von *Carsten Herrmann-Pillath*, Frankfurt . . . . . 181

Korreferat von *Christian Müller*, Münster . . . . . 217

Experimentelle Wirtschaftsforschung und Institutionenökonomik: eine natürliche Symbiose

Referat von *Mathias Erlei*, Clausthal . . . . . 221

Autoren und Herausgeber . . . . . 247

# Einführung

Von *Theresia Theurl*, Münster

Die Institutionenökonomik ist längst zu einem etablierten Element der ökonomischen Theorie geworden. Sie ermöglicht es, auf einem stringenten theoretischen Fundament ökonomische und gesellschaftliche Phänomene und Entwicklungen zu erklären und dabei von Verhaltensannahmen auszugehen, die näher an der Realität angesiedelt sind, als dies andere ökonomische Theoriezweige für sich in Anspruch nehmen können. Sowohl die Entstehung von Institutionen als auch deren einzel- und gesamtwirtschaftliche Wirkungen können differenziert als Ergebnis ökonomischer Kalküle analysiert werden. Mehrere Ansätze mit unterschiedlichen Schwerpunkten haben sich in dieser allgemeinen Klammer herausgebildet. Gemeinsam ist ihnen ihr Fokus auf Regeln und Organisationen. Zahlreiche einschlägige Hypothesen können – institutionenökonomisch hergeleitet – empirischen Tests unterworfen werden und viele empirisch identifizierte Phänomene können institutionenökonomisch erklärt werden. Während über einige Jahrzehnte theoretische Arbeiten der Institutionenanalyse im Vordergrund standen, gewinnen seit einigen Jahren empirische Untersuchungen zunehmende Bedeutung.

Dieser Hintergrund bot den Anlass, die Jahrestagung 2011 des *Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik des Verein für Socialpolitik* der empirischen Institutionenökonomik zu widmen. Die 43. Jahrestagung fand vom 25. bis 27. September 2011 an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster statt. Das Thema lautete *Empirische Institutionenökonomik: Konzeptionelle Fragen und Anwendungen*. Der nun vorliegende Tagungsband enthält die dort präsentierten und danach überarbeiteten Referate und einen Gastvortrag sowie die meisten der Korreferate, die als Diskussionsbeiträge zu verstehen sind. Dabei konnte es nicht darum gehen, eine systematische und umfassende methodologische Grundlegung zu entwickeln. Im Mittelpunkt standen vielmehr einzelne Aspekte, die vertieft herausgearbeitet und zur Diskussion gestellt werden sollten.

Diese Herangehensweise spiegelt nun auch der Tagungsband wider. Er ist in drei Teile strukturiert. Zuerst geht es um einzelne Beispiele der Anwendung empirischer Institutionenökonomik. Die Fälle zeigen, wie weit das Feld der Nutzbarkeit des institutionenökonomischen Ansatzes ist und wie ergiebig seine konsequente Anwendung. Den Schwerpunkt des zweiten Teils bilden die

Konkretisierung und Operationalisierung von Institutionen sowie der Versuch, diese sowie ihre Wirkungen zu messen. Es handelt sich dabei um eine Aufgabe, die nicht nur im Rahmen einer jeden empirischen Arbeit in diesem Bereich zu leisten ist, sondern die auch einige methodische Herausforderungen enthält, die bisher erst in Ansätzen bewältigt sind. Im dritten Teil werden schließlich konzeptionelle Fragen der empirischen Institutionenökonomik thematisiert. Im zweiten und dritten Teil des Tagungsbandes werden Beiträge zur Diskussion gestellt, die über die empirische Dimension der Institutionenökonomik hinausgehen und auch einige wichtige theoretische Facetten betreffen.

Die empirische Institutionenökonomik bietet einen adäquaten Zugang zu einem reichen Forschungsfeld. Die vier Beiträge des ersten Teils des Tagungsbandes ermöglichen dafür einen guten und differenzierten Einblick. *Ulrich van Suntum und Koautoren* (Münster) untersuchen, wie das in den dreißiger Jahren des vergangenen Jahrhunderts entstandene ordoliberalen Konzept der Sozialen Marktwirtschaft nicht nur in eine zeitgemäße ökonomische Terminologie übersetzt werden kann, sondern auch unter Nutzung des institutionenökonomischen Erkenntnisfortschrittes reformuliert werden kann. Die Autoren ordnen *Walter Euckens* konstituierende und regulierende Prinzipien neu und definieren sie als Elemente einer verantwortungsbewussten Marktwirtschaft. Auf diese Weise entstehen vier institutionelle Bereiche, die zwar nach wie vor die ordoliberalen Prinzipien enthalten, sich vor den aktuellen Rahmenbedingungen aber leichter erschließen lassen: Wettbewerbsorientierte Marktallokation, Rahmen für effiziente Eigentumsrechte, wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit sowie soziale Teilhabe.

Die vorgeschlagenen reformulierten Prinzipien eint die Betonung allgemeiner Regeln, um zeitinkonsistente Entscheidungen zu vermeiden, sowie die Einheit von Entscheidungsmacht und Haftung. Generell sollen durch den so konkretisierten institutionellen Rahmen, der in der Sozialen Marktwirtschaft ordoliberalen Prägung angelegt ist, wirtschaftlichen Entscheidungen im eigenen Interesse der privaten und staatlichen Akteure langfristige Perspektiven zugrunde gelegt werden. Dabei ist in der konkreten Umsetzung sicherzustellen, dass das Konzept als Ganzes tragfähig genug ist, um sein Versprechen einer reichen, verantwortungsvollen und freien Gesellschaft zu halten. Es geht also um die Konsistenz der einzelnen institutionellen Elemente, die auch die Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft betont haben.

Wettbewerbspolitische Entscheidungen liegen der Analyse von *Oliver Budzinski* (Esbjerg) zugrunde, wenn er Methoden und wettbewerbspolitische Konsequenzen ihrer empirischen Ex-Post-Evaluation untersucht. Er geht davon aus, dass mit solchen Beurteilungen indirekt die zugrundeliegenden Institutionen empirisch evaluiert werden, da wettbewerbspolitische Entscheidungen durch Wettbewerbsbehörden und Gerichte auf Institutionen beruhen, z. B. materielle Wettbewerbsregeln oder Verfahrensregeln. Eine Ex-Post Evaluierung, die systematisch

negative Ergebnisse zutage fördert, legt den Schluss nahe, dass die institutionellen Rahmenbedingungen der wettbewerbspolitischen Entscheidungen in die Problemanalyse einzubeziehen sind. Unangemessene Eingriffs- oder Verbotsstandards, problematische Begründungen, Verteidigungen und Ausnahmen, ineffiziente Verfahrensregeln oder ein zu großer diskretionärer Handlungsspielraum können solche institutionelle Hintergründe falscher Entscheidungen einer Wettbewerbsbehörde sein, wenngleich der Nachweis dieses Zusammenhanges sehr herausfordernd ist. Der Autor kommt zum Ergebnis, dass empirische Ex-Post Evaluationen wettbewerbspolitischer Entscheidungen zu erheblichen Verbesserungen der Wettbewerbsbehörden, -institutionen und -regimes beitragen können, wenngleich die derzeit verfügbaren Methoden noch unzureichend sind.

*Oliver Volckart* (London) stellt eine wirtschaftshistorische Analyse zur Diskussion. Er thematisiert den Wettbewerb im Kameralismus, der deutschen Variante des Merkantilismus, und stellt die Frage, wie wirksam die Politikberatung der kameralistischen Autoren war, die in der einschlägigen Literatur bisher tendenziell als dirigistisch eingeschätzt wird. Im Mittelpunkt seiner Analyse steht die Gestaltung der Wettbewerbsordnungen im Heiligen Römischen Reich des späten 17. und 18. Jahrhunderts. Der institutionelle Bezug ist ein sehr direkter, geht es doch sowohl um die Institutionen, die das wettbewerbliche Handeln der Wirtschaftssubjekte beschränken als auch um die Verhaltensmuster, die auf deren Grundlage entstehen. Der Autor zeigt auf, dass die relevanten Institutionen aus einer Verhaltensregel und einem ergänzenden Durchsetzungsmechanismus bestehen. Wird der Durchsetzungsmechanismus nicht mehr genutzt, so verliert eine Institution ihre Bedeutung selbst dann, wenn niemand ihre Gültigkeit offen in Frage stellt.

Die Frage nach einem solchen impliziten Ordnungswandel durch die kameralistische Politikberatung zieht sich durch die Untersuchung. Zu diesem Zweck werden wirtschaftspolitische Empfehlungen einiger wichtiger und als einflussreich eingeschätzten kameralistischen Autoren analysiert, die sich direkt oder indirekt auf den Wettbewerb beziehen. Zusätzlich wird untersucht, wie die in den deutschen Territorien des späten 17. und 18. Jahrhunderts bestehenden Wettbewerbsordnungen gestaltet waren und zu welchen Veränderungen es bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts kam. Im Ergebnis werden die Determinanten des institutionellen Wandels herausgearbeitet. *Oliver Volckart* zeigt auf, dass während des Absolutismus nicht nur die Ökonomen ihre wettbewerbs skeptische Haltung zunehmend abgelegt haben, sondern dass auch die wettbewerbsbeschränkenden Institutionen sukzessive ihre Bedeutung verloren haben, was jedoch nicht auf die geänderte Einschätzung der kameralistischen Politikberater zurückzuführen war. Als diesen Ordnungswandel begünstigende Umstände isoliert *Oliver Volckart* einerseits die Staatsbildung, durch die die traditionellen kartellartigen Korporationen politisch entmachtet wurden, und andererseits den zwischenstaatlichen Wettbewerb, der ihre wirtschaftliche Macht aushebelte. Es ging also nicht um

eine gezielte Förderung des Wettbewerbs, sondern dieser war eher ein Begleiteffekt fiskalischer Zielsetzungen.

In seiner Kommentierung dieser Ergebnisse kritisiert *Uwe Vollmer* (Leipzig) die Konzentration auf kameralistische Autoren, die in kaiserlich-österreichischen Diensten standen, während jene in sächsischen Diensten vernachlässigt wurden. Auch diese kritisierten das Zunftwesen und zwar noch viel markanter und forderten die Gewerbefreiheit. *Uwe Vollmer* fordert also eine stärkere Differenzierung der Politikberater ein. Zusätzlich setzt er an der Erklärung des Zerfalls des Zunft- und Gildewesens an, die von *Oliver Volckart* vor allem auf das Aufkommen staatlich beeinflusster Manufakturen zurückgeführt hatte. *Uwe Vollmer* arbeitet nun jedoch zusätzliche institutionelle Innovationen heraus, die ebenso einflussreich gewesen sein könnten. Dies sind vor allem Verlagssysteme sowie die neu aufkommenden Privatbanken. Auch die merkantilistische Gesetzgebung zur Regelung des Zunftwesens sowie der Freiräume der nicht-zünftisch organisierten Akteure müssten beachtet werden, zusätzlich die Einflüsse der physiokratischen Ideen unter Napoleon. Grundlegend kritisiert der Kommentator die Hypothesen über den Zusammenhang zwischen den veränderten Wirtschafts- und Wettbewerbsordnungen sowie den identifizierten Determinanten. Für die Zusammenhänge und Wirkungsketten könnten auch konkurrierende Hypothesen aufgestellt werden, die nicht weniger plausibel seien. Schließlich müssten auch die geringen Einflüsse der Politikberatung, die konstatiert worden waren, näher hinterfragt und weiter abgesichert werden. Insgesamt stellte sich auch bei dieser wirtschaftshistorischen Diskussion der institutionenökonomische Zugang mit einer konsequenten Anwendung seiner Untersuchungskategorien als sehr geeignet für die Erkenntnisgewinnung über die Empirie der Wettbewerbsordnung heraus.

Den vier Beiträgen des ersten Teils dieses Tagungsbandes ist gemeinsam, dass in einem institutionenökonomischen Analysedesign empirische Sachverhalte – die Wettbewerbsordnung in der merkantilistischen Epoche, die aktuellen wettbewerbspolitischen Entscheidungen vor dem Hintergrund von Wettbewerbsordnungen, das Regelgerüst der Sozialen Marktwirtschaft – untersucht werden. Im Fokus stehen die Wirkungen und die Veränderungen institutioneller Gefüge sowie deren Determinanten. Die Klammer der vier Beiträge des zweiten Teils ist hingegen die Thematisierung methodischer Fragen: Wie können Institutionen so operationalisiert und dann gemessen werden, dass erstens möglichst konkrete Hypothesen über ihre Wirkungen und Wirkungskanäle abgeleitet werden können und dass zweitens damit zusammenhängend Aussagen über die Qualität von Institutionen gewonnen werden können. Dies soll einen Vergleich von Institutionen in Entwicklungsprozessen sowie im Querschnitt unterschiedlicher Wirtschafts- und Lebensräume ermöglichen. Die Beantwortung dieser methodischen Fragen ist Voraussetzung für eine stringente empirische Institutionenanalyse und sie hat starke ordnungs-, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konsequenzen.

*Jürgen Bitzer* (Oldenburg) und *Philipp Harms* (Mainz) stellen die grundlegende Frage, ob der Demokratie-Index der Weltbank, einer der bekanntesten und am häufigsten verwendeten Indikatoren für die Messung von Demokratie, vor allem geschäftliche Interessen widerspiegelt. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist die Tatsache, dass auch wirtschaftliche Entscheidungen und Ergebnisse inländischer Akteure von der institutionellen Qualität ausländischer Ökonomien und Gesellschaften beeinflusst werden. Dies gilt etwa für Investitionsentscheidungen multinationaler Unternehmen. Der aktuelle Erkenntnisstand der ökonomischen Forschung beinhaltet, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes nicht zuletzt von der Sicherheit der Eigentumsrechte, der politischen Stabilität und der Funktionsfähigkeit der Verwaltung abhängt.

Doch die Messung der institutionellen Qualität ist herausfordernd. Die beiden Autoren setzen nun daran an, dass private Firmen und öffentliche Einrichtungen seit Jahren Indikatoren verschiedener Aspekte der institutionellen Qualität quantifizieren. Bei diesen Einschätzungen muss es sich aber nicht notwendigerweise um unparteiische Urteile handeln, politische und kommerzielle Verzerrungen können nicht ausgeschlossen werden. Auch die Unabhängigkeit des *Governance-Index der Weltbank* wird immer wieder in Frage gestellt. Die Kritik setzt daran an, dass ein zu hohes Gewicht auf Indikatoren gelegt wird, die von kommerziellen Anbietern stammen und die darauf abzielen, die Qualität des Geschäftsklimas in einem Land zu beurteilen. Das Ziel der Arbeit von *Jürgen Bitzer* und *Philipp Harms* besteht darin zu prüfen, ob sich in den Governance-Indikatoren der Weltbank tatsächlich eine solche Verzerrung zugunsten unternehmerfreundlicher Regime erkennen lässt. Den Schwerpunkt bildet die Analyse des Indikators *Voice and Accountability* (V&A), der die Möglichkeit zur politischen Partizipation der Menschen und die Gültigkeit politischer Freiheitsrechte widerspiegelt. Die durchgeführten Schätzungen erbringen keine Evidenz für die Gültigkeit der *pro-business bias*-Hypothese. Es zeigt sich stattdessen, dass zentristische Regierungen *ceteris paribus* im V&A-Indikator als weniger demokratisch eingestuft werden als linke und rechte.

*Martin Leschke* (Bayreuth) sensibilisiert nicht nur für eine vorsichtige Interpretation der zugrundeliegenden Indikatoren, sondern auch für die in der Untersuchung verwendeten Operationalisierungen, die der Überprüfung der *pro-business bias*-Hypothese zugrundegelegt wurden. Er setzt an der Untersuchung von Verfassungstexten und Gesetzen an. Zwar wird bei einer solchen Vorgangsweise eine gewisse Nachvollziehbarkeit gewährleistet, dennoch sei damit keinesfalls sichergestellt, dass die De-jure-Demokratie auch eine De-facto-Demokratie sei. Daher sind auch Demokratiemessungen, die auf objektiv nachvollziehbaren Auswertungen von Textquellen beruhen, stets kritisch zu hinterfragen. Geschriebene Demokratie muss keine gelebte Demokratie sein. *Martin Leschke* kritisiert zusätzlich die Operationalisierung und Messung der Unternehmerfreundlichkeit durch *Bitzer* und *Harms*, die über die politische Ausrichtung der Regierung

erfolgt. Er schlägt hingegen die stärkere Berücksichtigung von konkreten wirtschaftspolitischen Parametern vor, die die Rahmenbedingungen für unternehmerische Entscheidungen bilden, z. B. Regulierungen und die Abgabenlast. Schließlich wirft er die Frage auf, ob ein einheitliches normatives Maß für die Qualität der Regierungsführung quer über alle Kulturen und Kontinente zulässig sei und bejaht sie.

Daran schließt der Beitrag von *Heike Walterscheid* (Lörrach) an. Sie problematisiert ebenso die Qualität von Institutionen und differenziert zwischen Tatbeständen, die gemessen werden sollten und jenen, die tatsächlich gemessen werden. Sie geht davon aus, dass es zur Bewertung von Institutionen und Ordnungen eines Rückgriffs auf Informationen über eine gesellschaftlich gewünschte Ordnung bedarf. Ein exogener Maßstab sei vonnöten. Ein solcher würde einen Übergang des in spontanen Ordnungen gewachsenen informellen Rechts in formelles Recht als bewusst gesetztes Recht im Rechtssystem eines Gesellschaftssystems ermöglichen. Wandel und Anpassung informellen Rechts in formelles Recht würden dann idealerweise dergestalt erfolgen, dass die Evolution einer gesellschaftlichen Ordnung gesellschaftlich gewünschte Züge annimmt, so wie dies auch *Hayek* immer wieder betont hat. Der Beitrag von *Heike Walterscheid* ist eine normativ orientierte Auseinandersetzung mit der Frage der Messung der Institutionenqualität. Sie legt ein Ordnungsprinzip der *dezentralisierenden Internalisierung* zugrunde und leitet daraus ab, dass die handlungsrechtliche Struktur in demokratisch organisierten Gesellschaftssystemen das Zustandekommen effizienter Institutionen verhindern würde. Somit könne es sich bei einem Vergleich von Institutionenqualitäten, unabhängig von der Wahl eines der üblichen Indikatoren, nur um den Vergleich von graduell unterschiedlich ineffizienten Institutionen handeln. Soll hingegen die wahre Qualität von Institutionen erfasst werden, so können die Rechtssicherheit, der Internalisierungsgrad und das Einhalten des Kriteriums der sozioökonomischen Effizienz im Zuge der Generierung von Institutionen als übergeordnete und aussagekräftige Indikatoren für die Institutionenqualität herangezogen werden.

*Thomas Apolte* (Münster) plädiert in seinem Kommentar für eine etwas pragmatischere Herangehensweise an die Thematik und weist die fundamentale Kritik von *Heike Walterscheid* an der gängigen Praxis der Qualitätsmessung von Institutionen zurück. Er betont, dass Methoden zur Messung solch schwierig zu fassender Eigenschaften wie der Qualität von Institutionen immer mit Unschärfen behaftet sind. Daher würden zu hohe Ansprüche eine Messung unmöglich machen, womit auch die Generierung eines gewissen empirischen Orientierungswissens nicht möglich wäre. Zusätzlich sei die getroffene Auswahl der Indizes der ökonomischen Freiheit nicht repräsentativ, so dass auf dieser Basis allenfalls eine spezielle, nicht aber eine allgemeine Kritik von Indizes zur Messung der Qualität von Institutionen abzuleiten sei. Insbesondere sei auch zu kritisieren, dass der Erkenntnisgewinn einer Herangehensweise, die außerhalb des Mainstream

angesiedelt ist, bescheiden bleibt, wenn die konkreten Ergebnisse der Analyse herangezogen werden.

Die Beiträge, die im dritten Teil des Tagungsbandes zusammengefasst sind, setzen sich mit konzeptionellen Fragen der empirischen Institutionenökonomik auseinander. Auch sie gehen über die empirischen Elemente des institutionenökonomischen Forschungsprogramms hinaus und beziehen auch das theoretische Fundament ein. Konkret geht es um die Verbindungslinien zwischen der Institutionenökonomik und der Neuroökonomik sowie um das Verhältnis zwischen Institutionenökonomik und experimenteller Wirtschaftsforschung.

*Carsten Herrmann-Pillath* (Frankfurt) widmet sich dem ersten Zusammenhang. Er argumentiert, dass Institutionenökonomik und Neuroökonomik natürliche Partner in ihrem Bemühen sind, menschliches Verhalten zu erklären. Er betont, dass bereits *Adam Smith* eine solche Synthese antizipiert hatte. Dieser hatte im Gegensatz zu vielen Fehlinterpretationen eine naturalisistische Konzeption des Menschen vorgelegt. Diese menschliche Natur wurde als hochkomplex angesehen: Das Individuum sei ein dynamisches System von Trieben, Emotionen und reflexiven Mechanismen, das essentiell auf soziale Interaktion angewiesen ist, um zu sinnvollem und zweckadäquatem Handeln gelangen zu können. Wahlverhalten sei dann das Ergebnis von Lernprozessen in sozialen Kontexten, und daher institutionell geprägt.

Diese Sichtweise würde in der kritischen Tradition der Institutionenökonomik stehen. *Carsten Herrmann-Pillath* folgert, dass eine analytisch angemessene soziale Ontologie sowohl Individuen als auch Institutionen enthalten müsse. Sein Beitrag beinhaltet die Begründung dafür, dass diese Sichtweise empirisch durch die Entwicklung der Neurowissenschaften gestützt werden kann. Institutionen seien ein Anker für das menschliche Gehirn. Nur Institutionen würden die Stabilität und Konstanz von Akteuren in der Zeit ermöglichen. Das Individuum selbst sei also ein institutionelles Phänomen. Die enge konzeptionelle Verknüpfung zwischen Neuroökonomik und Institutionenökonomik bedeutet dann für die Neuroökonomik, dass sie ohne eine Theorie institutioneller Evolution notwendig unvollständig bleiben muss. Dabei ist die Theorie institutioneller Evolution selbst keine neurowissenschaftliche Theorie, sondern sie befasst sich mit der interaktiven Dynamik von Individuen und sozialen Aggregaten.

*Christian Müller* (Münster) setzt sich kritisch mit diesen Ergebnissen auseinander und fragt nach dem Mehrwert der Neuroökonomik, konkret ob die Erkenntnisfortschritte vielleicht eher im rein semantischen Bereich liegen. Er stellt die Frage, was tatsächlich für die Erklärung menschlichen Verhaltens nun an zusätzlichen Erklärungen geliefert wurde. Er bezweifelt, dass irgendein konkretes Problem menschlicher Interaktion neuroökonomisch besser erklärt werden kann als mit den bisher vorliegenden Theorien. So argumentiert er etwa, dass seit langem Modelle existieren, die Individuen mit mehrstufigen Präferenzsys-

temen modellieren, was von *Carsten Herrmann-Pillath* als Vorzug der Neuroökonomik herausgearbeitet worden war. Zudem sieht *Christian Müller* manche Erkenntnisse längst in den Behavioral Economics untersucht und andere als gesichertes Wissen in der ökonomischen Standardtheorie, z. B. Pfadabhängigkeiten, Lock-in-Situationen oder das Herding-Phänomen. Daher besteht die Schlussfolgerung des Kommentators darin, dass die neuroökonomische Sichtweise eher eine zusätzliche empirische Validierung bekannter psychologischer oder verhaltensökonomischer Erkenntnisse ermöglichen würde. Dazu käme noch, dass der betonte empirische Gehalt nur gering sein könne, denn es besteht ein Trade-off zwischen zunehmender Realitätsnähe auf der einen Seite und empirischem Gehalt auf der anderen. Dieser Problematik unterliegt auch die Neuroökonomik.

*Mathias Erlei* (Clausthal) geht davon aus, dass die Institutionenökonomik und die experimentelle Wirtschaftsforschung zwei erfolgreiche Forschungsprogramme sind, deren Bestreben darin besteht, die Grenzen des neoklassischen Standardansatzes zu überschreiten. Zielsetzung sei die Schaffung einer den realen Gegebenheiten besser entsprechenden Theorie der wirtschaftlichen Interaktion. Obwohl beide Forschungsprogramme ihren Ausgangspunkt in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts haben, nahmen sie anfangs nur selten aufeinander Bezug. Die Annäherung der Programme wurde durch die moderne Spieltheorie in den achtziger Jahren eingeleitet und ermöglicht. In der institutionenökonomischen Unternehmens- und Vertragstheorie fanden spieltheoretische Methoden Eingang, während die Experimentalökonomien ihre Eignung für Labortests erkannten. *Mathias Erlei* betont ein geringes Konfliktpotenzial der beiden Ansätze und schätzt sie als natürliche Symbiose ein. Die Institutionenökonomik definiert sich primär über den Gegenstandsbereich ihrer Forschung, während die experimentelle Ökonomik vorrangig eine Methode der empirischen Forschung darstellen würde. Dabei erfolgt die Arbeitsteilung dergestalt, dass die Institutionenökonomik der experimentellen Forschung geeignete Forschungsfragen liefern kann, während die daraus resultierenden Ergebnisse der experimentellen Ökonomik der Institutionenökonomik einen Weg für ihre weitere Entwicklung aufzeigen können. *Mathias Erlei* untermauert seine Argumentation mit zahlreichen Ergebnissen konkret durchgeführter Experimente und strukturiert diese anhand der einzelnen Ansätze der Institutionenökonomik.

Dieser kurze einleitende Beitrag sollte die zahlreichen Facetten aufzeigen, die die empirische Institutionenökonomik aufweist. Es konnte in der Ausschusssitzung und in dem daraus hervorgegangenen Tagungsband nicht darum gehen, eine systematische Aufarbeitung des aktuellen Forschungsstandes zu leisten. Vielmehr standen die punktuelle Auslotung konzeptioneller und methodischer Aspekte sowie die Analyse konkreter Anwendungsfälle der empirischen Institutionenökonomik im Vordergrund. Es sollte einerseits die Bedeutung und Aktualität des institutionenökonomischen Forschungsansatzes demonstriert werden, andererseits gezeigt werden, dass gerade in der empirischen Institutionenökono-

mik noch zahlreiche Fragen und Probleme auf ihre systematische Erforschung warten. Die einzelnen Fragestellungen in den drei Schwerpunkten dieses Bandes sowie die in ihm präsentierten Ergebnisse sind geeignet, zu weiteren Forschungsprojekten der empirischen Institutionenökonomik anzuregen.



*Erster Teil*

**Anwendungen der empirischen  
Institutionenökonomik**



# Die Bedeutung von Walter Euckens Grundsätzen für die Wirtschaftspolitik von heute

Von *Ulrich van Suntum, Tobias Böhm,*  
*Jens Oelgemöller und Cordelius Ilgmann, Münster*<sup>1</sup>

## Abstract

Walter Eucken was the head of the Freiburg school of economics, a circle of German ordoliberal scholars of the interwar period, whose thoughts were highly influential in the immediate post war period. Being disillusioned by what he called the *age of experiments* – the failure of both classical liberalism and socialism – he formulated eleven principles for what he called a market economy, in which competition would not only limit the extent of private economic power, but also lead to an efficient allocation of resources and hence to economic prosperity. Although the principles never received much international attention, in light of recent economic research on both institutions and welfare economics, the essence of Eucken's work appears to be very modern indeed. This paper highlights these parallels and proposes a reformulation of Eucken's principles against the background of modern economic theory. We thus attempt to make a contribution to the current debate on the efficient design of those institutions that shape economic activity.

## A. Einleitung

Binnen einer Dekade hat sich die wirtschaftliche Stellung Deutschlands in Europa extrem gewandelt: Vom *kranken Mann* Europas (Sinn 2003, S. 13) mit scheinbar unzeitgemäßer und inflexibler institutioneller Ausstattung ist die Bundesrepublik mittlerweile zum Wirtschaftsmotor in Europa geworden, der insbesondere die jüngste Finanzkrise erstaunlich robust überstanden hat. Die starke Exportorientierung macht Deutschland besonders anfällig bei einbrechendem

---

<sup>1</sup> Die Studie wurde mit finanzieller Unterstützung der Bertelsmann Stiftung und in enger Kooperation mit ihr erstellt. Sie profitiert auch stark von den Diskussionsbeiträgen der Teilnehmer an einem gemeinsamen Workshop des CAWM mit der Bertelsmann Stiftung am 15. Juni 2011 in Münster sowie von den Anregungen der Mitglieder des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik auf seiner Tagung am 26. September in Münster.

Welthandel – das BIP sackte 2009 um rd. 5% ab – und dennoch veränderte sich die Arbeitslosenquote entgegen dem weltweitem Trend kaum. Rasch verzeichnete Deutschland wieder positive Wachstumszahlen, die laut Prognosen (IWF 2011a: 1,25–1,5%; *Gemeinschaftsdiagnose* 2011: 0,8%) in den nächsten Jahren jedoch eher moderat auszufallen scheinen. Deutschland macht offensichtlich eine solide zyklische Erholungsphase durch (IWF 2011b). Es sind folglich noch weitere Strukturreformen durchzuführen, um auch zukünftig Wachstum und wirtschaftlichen Wohlstand zu sichern. Die unerwartete Stabilität des deutschen Arbeitsmarktes, gerne auch als *Jobwunder* gepriesen, hat seine Ursachen laut IWF (IWF 2011a) in eben solchen durchgeführten Reformen. Neben den Hartz-IV-Reformen waren es insbesondere tarifpartnerschaftliche Maßnahmen (z. B. Arbeitszeitkonten) und staatliche Unterstützungen (z. B. über Bezuschussung der Kurzarbeit), die eine interne Flexibilität des Arbeitsmarktes schafften, und es den Unternehmen somit ermöglichten, den kurzfristigen Produktionseinbruch abzufangen.

Aber in welche Richtung sollen sich diese Reformen bewegen? Umgestaltungen von Institutionen stoßen auf starken Widerstand, wenn die Änderungen als ungerecht empfunden werden. Muss sich die Bevölkerung zwischen Effizienz und wirtschaftlicher Gleichheit entscheiden, scheint die Mehrheit für letzteres zu stimmen, auch wenn dies auf Kosten von Effizienz geht. Dieses Dilemma wird bei den zahlreichen Protesteten gegen die Hartz-Reformen deutlich, trat aber auch in der Phase nach dem Zweiten Weltkrieg auf. In dieser Zeit sahen sich die deutschen liberalen Ökonomen – mit Ludwig Erhard als ihr prominentestes und mächtigstes Mitglied – einer ähnlichen Problematik und mit dem Marxismus zugleich einem Gegenentwurf zur Marktwirtschaft gegenüber. Generell bestand ihre Lösung in einem Konzept, das sie Soziale Marktwirtschaft (SMW) nannten. Es sucht die Kernelemente des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs mit einem hohen Maß an Sozialpolitik und somit an öffentlichem Konsens zu verbinden. Historisch gesehen war dieses theoretische Konzept eng mit der politischen und wirtschaftlichen Philosophie des Ordoliberalismus verbunden, die in den 1930er Jahren von einem Kreis protestantischer Wirtschaftswissenschaftler und Juristen, der sogenannten Freiburger Schule, entwickelt wurde und deren Vordenker Walter Eucken war (Goldschmidt / Wohlgemuth 2008).

Im Gegensatz etwa zum Marxismus existiert jedoch kein weithin akzeptiertes Lehrgebäude des Ordoliberalismus. Er besteht vielmehr aus einer Sammlung wissenschaftlicher und politischer Schriften, die in dem Versuch, einen Mittelweg zwischen einer Laissez-faire-Marktwirtschaft und einer zentral gelenkten Planwirtschaft zu finden, lose miteinander verbunden sind (Goldschmidt / Wohlgemuth 2008). Verbindendes Element aller Schriften zur SMW ist jedoch die Betonung der Wettbewerbsordnung als öffentliches Gut, das gegenüber der privaten Wirtschaftsmacht gesichert werden muss. In ihrer praktischen Umsetzung nach dem Zweiten Weltkrieg spielten die Elemente der Verteilungs- und korporativen

Politik in der deutschen Wirtschaft eine weitaus größere Rolle als von Deutschlands erstem Wirtschaftsminister, Ludwig Erhard, ursprünglich geplant (Wehler 2008, S. 75 und 133). Zum Beispiel war er ein Gegner von Konrad Adenauers Rentenreform, welche die Renten erheblich an hob. Andere für Deutschland charakteristische Arbeitsmarktinstitutionen, wie etwa die Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf Betriebs- und Unternehmensebene, hatten ihren Ursprung in der mächtigen Stellung der Gewerkschaften, die auf diese Weise in die neue Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung integriert wurden. Entsprechend setzte sich ein gemischtes System durch, das sachlich richtiger als *Rheinischer Kapitalismus* bezeichnet wird. Diesem System fehlt ein stimmiges theoretisches Fundament. Stattdessen bezog es vorhandene Institutionen sowie verschiedene Gedankengänge mit ein, darunter die katholische Soziallehre und die Sozialdemokratie. Trotz ihrer Mängel und des Fehlens eines durchdachten theoretischen Rahmens erwies sich die SMW von 1948 bis Mitte der 1960er Jahre als außerordentlich erfolgreich und legte damit den Grundstein zum Mythos des *Wirtschaftswunders* (Wehler 2008).

Im Laufe der Zeit wurde das grundlegende Konzept der SMW zahlreichen Änderungen unterworfen. So stiegen seit Anfang der 1970er Jahre das Ausmaß staatlicher Regulierung, staatlicher Eingriffe und der Anteil der Staatsausgaben kontinuierlich an. Anfang der 1980er Jahre etablierte sich die liberalere Idee wieder und führte zu mehr oder weniger erfolgreichen Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen, z. B. in den Bereichen Energie, Kommunikation und Verkehr. Nach der Wiedervereinigung wurde auch der Kapitalmarkt Mitte der 2000er Jahre in vieler Hinsicht liberalisiert. Regulierung und Aufsicht nach dem Prinzip kaufmännischer Vorsicht wurden zugunsten einer unreflektierten Doktrin der *Marktdisziplin* aufgegeben, die jedoch in der Finanzkrise völlig versagte.

Wesentlich erfolgreicher war die Liberalisierung des Arbeitsmarktes. Zudem wurde das System der Arbeitslosenversicherung durch die sogenannten Hartz-Reformen wesentlich verändert.<sup>2</sup> Insbesondere für diejenigen Arbeitslosen, die keine Kinder zu versorgen hatten, stiegen die Anreize, sich eine Arbeit zu suchen. Neue Formen von Teilzeit- und zeitweiligen Arbeitsverhältnissen wurden legalisiert. Zum großen Teil war das deutsche *Jobwunder* auf diese Reformen zurückzuführen, wenn auch Teile der Bevölkerung dafür mit einem stagnierenden Realeinkommen bezahlten. Da gleichzeitig die Realeinkommen an der Spitze erheblich stiegen, ist es kein Wunder, dass Zweifel an der Legitimität und Wirksamkeit der SMW aufkamen (Kaminski et al. 2007) und mehr soziale Absicherung gefordert wurde (Stiftung Familienunternehmen 2009).

---

<sup>2</sup> Siehe Wurzel (2006) in seiner Untersuchung zur deutschen Arbeitsmarktreform. Atkinson / Micklewright (1991) zeigen, dass höhere Transferleistungen an Arbeitslose die Dauer der Arbeitslosigkeit erhöhen. Einen allgemeinen Überblick über Interventionen am Arbeitsmarkt liefern Heckman et al. (1999).

Die Globalisierung, die Überlastung der Umwelt, demografische Veränderungen und die Fortentwicklung gesellschaftlicher Werte und Erwartungen sind Beispiele für Probleme und dynamische Entwicklungen, deren Bedeutung nach Etablierung der SMW stark gewachsen sind. Das Konzept der SMW muss diesen Prozessen Rechnung tragen und entsprechend justiert werden. In der Vergangenheit ist das soziale Sicherheitsnetz ständig ausgebaut worden, wobei jedoch oft die ordnungspolitische Konzeption der SMW vernachlässigt wurde. Die Rolle des Staates im wirtschaftlichen Handeln nahm immer mehr zu – ebenso wie die Ungleichheit im Einkommen und in der gesellschaftlichen Teilhabe. Letzteres ist u. a. auf ein Auseinanderfallen von Entscheidungsbefugnis und Haftung (etwa im Finanzsektor) zurückzuführen. Aber auch ein fortdauernder Druck von Lobby-Gruppen und die Existenz von Wettbewerbsbeschränkungen sind als Ursachen zu nennen. Eine durch solche Fehlentwicklungen gekennzeichnete Wirtschaftsordnung ist vom liberalen Standpunkt aus nicht nur ungerecht, sondern auch ineffizient. Daher besteht die Schlüsselaufgabe der politischen Entscheidungsträger darin, die dafür maßgeblichen Elemente der wirtschaftlichen, juristischen und politischen Institutionen angemessen zu reformieren bzw. neu zu konzipieren.

Natürlich reicht dazu ein Ansatz, der einfach *zurück zu den Anfängen* führt, d. h. zu einer werkgetreuen Exegese des bestehenden ordoliberalen Gedanken-gutes, nicht aus. Während schon die Begründer der SMW die Bedeutung auch nicht-materieller Güter wie politische Stabilität und öffentlichen Konsens betonten, konzentriert sich die Diskussion heute zusätzlich auch auf die Förderung einer breiten, politischen Beteiligung sowie sozialer Mobilität und Eingliederung. Obwohl die Freiburger Schule sich hauptsächlich im Kontext der deutschen Geschichte und Philosophie entwickelte, haben viele andere Länder, insbesondere in Nordeuropa, eigene Spielarten der SMW entwickelt, die bei der Fortentwicklung des Konzepts mit zu berücksichtigen sind. In diesem Sinne wird im Folgenden untersucht, wie die ursprünglichen Konzepte aus den 1930er Jahren im Lichte moderner Wirtschafts- und Politikwissenschaften interpretiert und ggfs. modernisiert werden können.

Im Einzelnen ist die vorliegende Studie wie folgt gegliedert: Im zweiten Abschnitt werden das grundlegende Konzept des Ordoliberalismus der Freiburger Schule sowie seine Veränderungen durch Alfred Müller-Armack und andere kurz erläutert. Im dritten Abschnitt wird versucht, das Konzept der SMW in die moderne ökonomische Terminologie zu übertragen und einige Veränderungen vorzuschlagen, auch unter Berücksichtigung der aktuellen *Beyond GDP*-Diskussion. Im vierten Abschnitt werden mögliche Grundsätze einer modernen Fassung der SMW diskutiert und ihre Beurteilung aus der normativen Perspektive des Ordoliberalismus kommentiert. Der fünfte Abschnitt enthält einige Schlussbemerkungen.

## B. Historischer Hintergrund: Die SMW und die Schule des Ordoliberalismus

Die deutschen Ordoliberalen der Zwischenkriegszeit waren eine informelle Gruppe von Ökonomen und Juristen, die nach einem *Dritten Weg* zwischen Liberalismus und Sozialismus suchten. Ihr *Spiritus Rector* war Walter Eucken, andere prominente Mitglieder zu dieser Zeit waren Franz Böhm, Leonhard Miksch, Wilhelm Röpke und Alexander Rüstow. Obwohl kein offizielles Programm existierte und ihre Ansichten sich in einigen Punkten unterschieden, können Euckens Schriften zweifellos als die am meisten zusammenhängende und vom wirtschaftswissenschaftlichen Standpunkt aus gesehen fundierteste Grundlage des ordoliberalen Gedankenguts gelten (Müller 2007). Seine Forschungsfrage, die alle ordoliberalen Autoren der Zeit teilten, auch wenn sie zu verschiedenen Antworten kamen, lautete: „Wie kann die moderne industrialisierte Wirtschaft und Gesellschaft auf menschenwürdige und effiziente Weise organisiert werden?“ (Eucken 1951). Seine Prinzipien, die nachstehend besprochen werden, geben eine umfassende Antwort auf diese Frage. Jedoch führte ihn seine Lösung des Problems, was zu tun ist, automatisch zu einem zweiten Problem. Wer setzt die *Ordnung* um und sichert sie gegen organisierte Gruppeninteressen? Es ist vor allem diese Frage, mit der Eucken in seinen Prinzipien kämpfte und die er selbst nicht zufriedenstellend beantworten konnte.

Walter Eucken war Sohn des Literaturnobelpreisträgers Rudolf Eucken und wuchs in einem dementsprechend gebildeten Milieu auf. Er studierte Geschichte, Staatswissenschaften, Nationalökonomie und Jura. Seine Hauptwerke, „Die Grundlagen der Nationalökonomie“ (1939) und „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“ (1952, posthum veröffentlicht), wurden ursprünglich nur auf Deutsch publiziert und erschienen erst jeweils 1950 und 1952 auf Englisch. Eucken starb recht früh an einem Herzinfarkt, nachdem er in London auf Einladung von Friedrich August von Hayek zwei von drei Vorträgen an der London School of Economics gehalten hatte (der letzte Vortrag wurde am nächsten Tag von A. Peacock vorgelesen).<sup>3</sup> Ein weiteres Hindernis für eine stärkere Außenwirkung seines Denkens in der modernen Wirtschaftstheorie ist seine weitgespannte, philosophisch orientierte Methode, die es schwierig macht, sein Werk zu formalisieren. Das ist umso bedauerlicher, als Eucken im Gegensatz zu anderen Mitgliedern der Freiburger Schule ein ungewöhnlich klarer wirtschaftswissenschaftlicher Denker war, der ausdrücklich das verabscheute, was er als *Begriffsnationalökonomie* bezeichnete (Grossekettler 2010, S. 296).

Alle Ordoliberalen stimmten darin überein, dass eine wirklich liberale Wirtschaft nicht aus sich selbst heraus entsteht, sondern eine sorgfältige ordnungspolitische Konzeption verlangt. In Bezug auf die politische Sphäre ist die Not-

---

<sup>3</sup> Die Vorträge wurden posthum veröffentlicht (Eucken 1951).

wendigkeit einer demokratischen Gesellschaft mit einer von Gewaltenteilung bestimmten Verfassung seit Montesquieu weithin akzeptiert. In Bezug auf die Wirtschaft argumentieren die Ordoliberalen zugunsten einer festen Wettbewerbsordnung, welche die private Wirtschaftsmacht beschränkt. Sie postulierten sogar, dass politische Freiheit unmöglich sei, solange die Wettbewerbsordnung einigen Einzelnen Macht über andere einräumt (Yeager 2005). Daher ordnen Wirtschaftshistoriker das ordolibérale Gedankengebäude als idiosynkratisch deutsche Variante der breiten neo-liberalen Bewegung der Zeit zu, mit der Freiburger Schule als ihren prominentesten und umfassendsten Vertretern. Interessant ist, dass auch enge Verbindungen zur österreichischen Schule der Wirtschaftswissenschaften bestehen, insbesondere zu Friedrich August von Hayek, dem unmittelbaren Nachfolger von Eucken als Ordinarius in Freiburg. Jedoch ist Euckens Konzept weniger evolutionär als das von Hayek und legt sehr viel mehr Wert auf einen starken, wenn auch liberalen Staat. Das Präfix *ordo*- stammt von der gleichnamigen deutschen Fachzeitschrift, die von Eucken und Böhm 1948 gegründet wurde und die immer noch die Hauszeitschrift ihrer modernen Nachfolger ist. Da die Artikel in ORDO ausschließlich auf Deutsch veröffentlicht werden, war die Anerkennung der Freiburger Schule im Ausland immer erheblich geringer als in Deutschland, wo sie zudem in den letzten Jahren ebenfalls deutlich nachgelassen hat.<sup>4</sup> Zurzeit wird in Deutschland eine intensive Diskussion über die Zukunft des ordoliberalen Denkens geführt, vor allem im Lichte seiner Bedeutungslosigkeit im internationalen wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs.

Viele Mitglieder der Freiburger Schule waren entweder aktiv am Widerstand gegen die Nationalsozialisten beteiligt oder gingen ins Exil. Sie galten in der unmittelbaren Nachkriegszeit, als die Alliierten nach deutschen Wirtschaftswissenschaftlern suchten, als politisch unverdächtig. Daher wurden sie zu gefragten Beratern und spielten eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der wirtschaftlichen Nachkriegsordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Eucken und Miksch arbeiteten zum Beispiel beide im späteren Wirtschaftsministerium und waren enge Berater von Ludwig Erhard (1897–1977), dem ersten Wirtschaftsminister der Bundesrepublik und Adenauers Nachfolger als Bundeskanzler. Alfred Müller-Armack (1901–1978), Professor der Volkswirtschaft und später Staatssekretär im Wirtschaftsministerium, prägte 1946 den Begriff SMW und bezog sich dabei stark auf das Werk ordoliberaler Wissenschaftler. Vor allem übernahm er ihre Schlüsselidee: Wettbewerb und somit Marktwirtschaft verlangen eine sorgfältige ordnungspolitische Konzeption.

Allerdings widersprach Müller-Armack Eucken in einem wichtigen Punkt. Während Eucken die Auffassung vertrat, dass eine wirklich funktionierende

---

<sup>4</sup> Eine umfassende Besprechung der ordoliberalen Schule in englischer Sprache findet sich in den Artikeln von Peukert (2000), Watrin (2000) und Nörr (2000) in Koslowski (2000).

*Wettbewerbsordnung* (Marktwirtschaft) automatisch zu sozialer Gerechtigkeit führt, weil das Einkommen nach dem Verdienst des Einzelnen verteilt wird,<sup>5</sup> betonte Müller-Armack stärker die Notwendigkeit einer Politik der Einkommensumverteilung und der sozialen Sicherheit. Daher ist Euckens Werk nur ein – wenn auch sehr wichtiger – Teil des Konzepts der SMW, wie sie von Müller-Armack und Erhard vertreten wurde. Zudem bestehen erhebliche Unterschiede zwischen dem theoretischen Konzept und der umgesetzten Wirtschaftsordnung der Nachkriegsjahre (*Goldschmidt/Wohlgemuth* 2008). Schließlich darf man auch nicht vergessen, dass das Schlagwort SMW in der politischen und öffentlichen Sphäre weithin verwendet wurde, um politischen Parteien und Entscheidungen Legitimität zu verleihen. Fast alle politischen Parteien, aber auch private Interessengruppen setzen den Begriff interessanterweise inzwischen für ihre Zwecke ein. Dies belegt einerseits die immer noch hohe Akzeptanz des Begriffs in der Öffentlichkeit, andererseits aber auch seine widersprüchliche und teilweise beliebige Interpretation. Vor dem Hintergrund kann eine Besinnung auf Euckens Prinzipien, die den eigentlichen Kern der SMW darstellen, sinnvoller Ausgangspunkt einer modernen Neufassung des Konzeptes sein. Nicht zuletzt angesichts der aktuellen Turbulenzen an den Finanzmärkten ist eine solche Neuformulierung nicht nur in Deutschland, sondern auch für ein internationales Publikum relevant.

### C. Das ordoliberalen Freiburger Konzept einer „Wettbewerbsordnung“ (Marktwirtschaft)

Entscheidend für die Freiburger Variante des Ordoliberalismus sind Euckens *konstituierende* (K) und *regulierende* (R) *Prinzipien einer Wettbewerbsordnung*, die er in seinem 1952 erschienenen Buch entwickelte (siehe Tabelle 1).

Die sieben konstituierenden Prinzipien können kurz folgendermaßen beschrieben werden:

(K1) Ausgangspunkt ist ein *funktionsfähiges Preissystem* des perfekten Wettbewerbs. Laut Eucken handelt es sich hierbei um das Grundprinzip. Er betrachtet im Unterschied zu den österreichischen, von Hayek und Schumpeter vertretenen dynamischen Wettbewerbskonzepten die dezentralisierte Marktstruktur als Voraussetzung für ein funktionsfähiges Preissystem.

---

<sup>5</sup> Das bedeutet nicht, dass Eucken gegen die soziale Sicherheit an sich war. Zum Beispiel sah er die Notwendigkeit der Versorgung von Senioren und Berufsunfähigen, die ihren Lebensunterhalt nicht länger auf dem Arbeitsmarkt verdienen können. Sein Schwerpunkt lag jedoch auf der Errichtung einer Wettbewerbsordnung, deren Ergebnis er als effizient ansah.

*Tabelle 1*  
**Euckens ursprüngliche Prinzipien**

K1	Funktionsfähiges Preissystem
K2	Primat der Währungspolitik
K3	Offene Märkte
K4	Privateigentum
K5	Vertragsfreiheit
K6	Haftung
K7	Konstanz der Wirtschaftspolitik
R1	Monopolkontrolle
R2	Einkommenspolitik
R3	Korrektur externer Effekte
R4	Berücksichtigung von anomalem Arbeitsangebot

(K2) Mit *Primat der Währungspolitik* meint Eucken vor allem die Stabilität der Währung. Eucken wollte dieses Problem mit Hilfe der Standard-Bindung an ein Rohstoff-Bündel statt des Goldstandards sowie einer 100%igen Mindestreservepflicht der Banken lösen, d. h. einer Kombination der Pläne von *Graham* (1937) und *Simons* (1948).

(K3) *Offene Märkte* bedeutet, dass Prohibitivzölle und andere Beschränkungen des Freihandels bzw. jegliche wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen zum Schutz des Binnenmarktes, z. B. in Form von Kampfpreisen gegen Ausländer oder selbst durch entsprechend formulierte Werbung, nicht existieren.

(K4) *Privateigentum* wird von Eucken vor allem als Mittel der (Verfügungs-) Machtverteilung verstanden, die durch Wettbewerb gebunden werden muss.

(K5) *Vertragsfreiheit* wird nur insoweit angenommen, als sie mit perfektem Wettbewerb vereinbar ist, d. h. solange sie keine Kartelle oder sonstige missbräuchliche Praktiken unterstützt.

(K6) Das Prinzip der *Haftung* spricht insbesondere das Körperschaftsrecht an. Euckens radikale Auffassung in dieser Frage war, dass die Mehrheitsaktionäre voll haften sollten.

(K7) *Konstanz der Wirtschaftspolitik* bedeutet, dass die Wirtschaftspolitik für die Marktteilnehmer verlässlich und vorhersehbar sein muss (*Grossekettler* 2010).

Die konstituierenden Prinzipien werden durch vier regulierende Prinzipien ergänzt (*Peukert* 2000):

(R1) Die *Monopolkontrolle* soll laut Eucken durch eine Staatsbehörde erfolgen, die idealerweise Monopole auflöst oder zumindest ihr Marktverhalten kontrolliert. Dieser Vorschlag führte 1957 zum deutschen Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

(R2) Eucken assoziierte *Einkommenspolitik* ausdrücklich mit einer progressiven Einkommensteuer, die er sowohl aus Verteilungs- als auch aus Effizienzgründen propagierte (letzteres, weil die Steuer die Produktion von Luxusgütern senkt und so Raum für mehr Investitionen schafft).

(R3) Die *Korrektur externer Effekte* wird von Eucken vor allem in Bezug auf die Umwelt diskutiert. Unter anderem nennt er die Zerstörung nordamerikanischer Wälder als Beispiel.

(R4) Die *Berücksichtigung von anomalem Arbeitsangebot* steht für Regelungen über die Länge des Arbeitstages und andere Schutzmaßnahmen für Arbeiter, insbesondere Kinder und Frauen.

Trotz vieler wertvoller Beiträge späterer ordoliberaler Autoren blieb Euckens Werk einzigartig. Sein Konzept wurde nach dem Zweiten Weltkrieg von Müller-Armack und Ludwig Erhard – wenn auch erheblich geändert – gegen starken Widerstand, vor allem von Seiten der Gewerkschaften, umgesetzt. Die Änderungen von Erhard und Müller-Armack betrafen zum einen den Bereich staatlicher Interventionen – *marktkonforme* Eingriffe und eine aktive Konjunkturpolitik waren ihrer Ansicht nach erlaubt –, und den Bereich der Sozialpolitik, auf den sie sehr viel mehr Gewicht legten. Hierzu zählen unter anderem der soziale Wohnungsbau, die Renten- und Gesundheitspolitik sowie die Familienpolitik. In den 1950er Jahren wurde weithin anerkannt, dass Sozialpolitik über einfache Einkommensumverteilung hinausgehen und zum Beispiel umfassende Arbeitsschutzgesetze einschließen sollte.

Die weitere Entwicklung der sozialen Marktwirtschaft war jedoch eklektischer und erfolgte mehr oder weniger pragmatisch im Politikbetrieb, ohne einem ausgearbeiteten Konzept zu folgen. Gerade vor diesem Hintergrund und nicht zuletzt auch im Lichte der modernen Wirtschaftstheorie erweist sich Euckens ursprünglicher Beitrag als besonders attraktiv. Er nimmt nicht nur wichtige Ideen wie das Konzept der Zeitinkonsistenz und die Prinzipal-Agent-Theorie vorweg, sondern begründet auch ein konsistentes Gesamtkonzept voneinander abhängiger Institutionen. Das Verfehlen auch nur eines seiner Prinzipien würde das ganze Konzept gefährden, nur ihr Zusammenspiel ergibt mithin ein in sich konsistentes Konzept der Marktwirtschaft.

Sechzig Jahre sind vergangen, seit Euckens *Grundsätze* von 1952 veröffentlicht wurden. Die Welt hat sich seitdem stark verändert, und mit ihr änderten sich das Verhalten des Einzelnen und die gesellschaftlichen Werte. Daher muss man, um Euckens Ideen in einer modernen Umgebung angemessen beurteilen

zu können, nicht von ihrem Wortlaut, sondern von ihrem eigentlichen Kern ausgehen. Auf dieser Basis ist sodann zu prüfen, ob sie noch relevant und, falls ja, wie sie ggfs. heute zu interpretieren sind.

## **D. Elemente einer verantwortungsbewussten Marktwirtschaft**

Zunächst ist es für eine moderne Interpretation nicht sehr sinnvoll, Euckens Unterscheidung zwischen konstituierenden und regulierenden Prinzipien beizubehalten. Denn die zeitgenössische Institutionenökonomik deckt sowohl allgemeine Regeln als auch Abläufe ab. Zudem sind einige von Euckens Prinzipien eng miteinander verbunden, sodass ihre Anzahl verringert werden kann.

Auch hat sich Vieles erheblich geändert, seit Eucken und andere Vertreter des Ordoliberalismus ihre Werke verfassten. Erstens hat die Wirtschaftstheorie einige Fortschritte gemacht, nicht zuletzt aufgrund rigoroser empirischer und experimenteller Prüfmethode, die zu Euckens Zeit noch nicht zur Verfügung standen. Zweitens sind, obwohl viele wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme aus Euckens Zeit immer noch aktuell sind, auch neue Herausforderungen wie die Globalisierung und die Knappheit nicht erneuerbarer Ressourcen aufgetreten. Zudem haben sich die gesellschaftlichen Werte erheblich geändert, insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung, die dem Wirtschaftswachstum sowie der Definition und dem relativen Gewicht sozialer Gerechtigkeit zugesprochen werden.

Dementsprechend schlagen wir folgende Neugliederung vor:

Offene Märkte, Wettbewerb und Marktpreise beziehen sich alle auf dezentralisierte Allokationsentscheidungen in einer Wettbewerbsordnung. Sie können daher unter dem allgemeinen Prinzip der wettbewerbsorientierten Marktallokation zusammengefasst werden. Im Gegensatz zu Euckens engem Maßstab des perfekten Wettbewerbs sollte sich das Konzept jetzt auf die moderne Wettbewerbstheorie beziehen.<sup>6</sup>

Entsprechend können die Prinzipien Privateigentum, Vertragsfreiheit und Haftung unter das allgemeine Prinzip eines Rahmens für effiziente Eigentumsrechte subsumiert werden. Dies entspricht auch dem Vorgehen der Wohlfahrts- und der modernen Institutionenökonomik, z. B. im Hinblick auf die Prinzipal-Agent-Theorie, die enge Parallelen zu den genannten Prinzipien aufweisen. Die Internalisierung von externen Effekten kann ebenfalls teilweise unter dieser Überschrift zusammengefasst werden, da sie im Allgemeinen über den Erwerb von Eigentumsrechten erfolgt, um einen Preis für den externen Effekt zu erzeugen.

---

<sup>6</sup> Siehe zum Beispiel *Tirole* (1988) sowie *Carlton/Perloff* (2005).

Es besteht auch eine enge Verknüpfung zwischen der Konstanz der Wirtschaftspolitik, dem Primat der Währungspolitik und der Umweltproblematik (letztere spricht Eucken unter *Externe Effekte* an). All diese Prinzipien beziehen sich auf Nachhaltigkeit im Sinne von langfristig orientiertem Verhalten. In der zeitgenössischen Theorie wird dieses Problem auch unter der Überschrift *Zeitkonsistenz* diskutiert.

Zuletzt haben wir noch Euckens regulierende Prinzipien der Einkommenspolitik und der Berücksichtigung von *anomalem Arbeitsangebot*, die beide Sonderfälle auf dem großen Gebiet der Sozialpolitik darstellen, wozu auch die rechtliche Verfassung des Arbeitsmarktes gehört. Im Gegensatz zur Zeit Euckens werden diese Probleme nicht mehr nur im Rahmen von Unterstützungsmaßnahmen diskutiert, sondern im viel weiteren Kontext von sozialer Teilhabe.

Somit sind aus den ursprünglich elf Prinzipien des Ordoliberalismus nunmehr vier Prinzipien dessen geworden, was man vielleicht am besten als eine verantwortungsbewusste Marktwirtschaft bezeichnen kann (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2  
Euckens Prinzipien – Neu gegliedert und konsolidiert

K1	Effizientes Preissystem	1) Wettbewerbsorientierte Marktallokation
K3	Offene Märkte	
R1	Wettbewerb	
K4	Privateigentum	2) Rahmen für effiziente Eigentumsrechte
K5	Vertragsfreiheit	
K6	Haftung	
R3	Korrektur externer Effekte	3) Wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit
K7	Nachhaltigkeitsregeln	
K2	Finanzielle Stabilität	
R2	Soziale Eingliederung	4) Soziale Teilhabe
R4	Effektive Arbeitsmärkte	

Bevor wir vom Allgemeinen zum Besonderen kommen, muss betont werden, dass weder die Wirtschaftstheorie noch die gesellschaftlichen Werte als Axiome gelten können. Ganz im Gegenteil sind sie heute – selbst unter Wirtschaftswissenschaftlern – kaum weniger umstritten, als sie es zur Zeit Euckens waren. Daher erfordert jegliche Erklärung grundlegender wirtschaftlicher Prinzipien einen klaren Fokus, der per definitionem normativ sein muss. Es ist sinnvoll, die oben angegebenen Prinzipien vom Standpunkt derjenigen zu beurteilen, deren

Ideen angesprochen werden, d. h. vom Standpunkt eines modernen ordoliberalen Wirtschaftswissenschaftlers. Das heißt natürlich nicht, dass sie nicht von Vertretern anderer wirtschaftswissenschaftlicher Theorien bestritten oder sogar grundsätzlich abgelehnt werden können. Wichtiger ist jedoch, dass diese Prinzipien untereinander und im Hinblick auf den Forschungsstand der zeitgenössischen Wirtschaftstheorie stimmig sind.

## I. Wettbewerbsorientierte Marktallokation

Zunächst stellt sich die Frage: Was sind die Kernelemente und die Vorzüge des ersten Prinzips, der vorstehend genannten wettbewerbsorientierten Marktallokation? Für einen Wirtschaftswissenschaftler liegt die Antwort vermutlich mehr oder weniger auf der Hand. Ein riesiger Fundus an Literatur geht dieser Frage sowohl theoretisch als auch empirisch nach.<sup>7</sup> Lässt man spezifische Probleme wie externe Effekte und asymmetrische Informationen beiseite, stimmt die Wissenschaft weitgehend über den sogenannten ersten Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik überein. Demnach gewährleistet die wettbewerbsorientierte Marktlösung in der Regel eine pareto-effiziente Lösung des Allokationsproblems, d. h. innerhalb gegebener Zuteilungen kann niemand besser gestellt werden, ohne jemand anderen gleichzeitig schlechter zu stellen.<sup>8</sup> Obwohl das Theorem im Wesentlichen aus statischen, abstrakten Modellen abgeleitet wurde, wird es im Prinzip auch von dynamischeren Konzepten der Wettbewerbstheorie unterstützt.<sup>9</sup> Zugegebenermaßen existieren verschiedene Ansichten über besondere Probleme wie natürliche und morphologische Monopole, die Effizienz von Oligopolen, und die Relevanz von Marktstruktur gegenüber Marktverhalten. Im Wesentlichen besteht jedoch breite Übereinstimmung dahingehend, dass dezentralisierte Einheiten mit einem Minimum an Marktmacht Allokationsentscheidungen treffen sollten, und dass staatliche Eingriffe in der Regel für mehr und nicht für weniger Wettbewerb sorgen sollten. *Friedrich August von Hayek*<sup>10</sup> argumentierte noch grundsätzlicher, dass das Kernproblem der Allokation die Aggregation der riesigen Mengen an Informationen ist, die auf Millionen von dezentralisierten Marktteilnehmern verteilt sind und von einer Zentralbehörde niemals geleistet werden kann.

<sup>7</sup> Siehe *Mas-Colell* (1995) und die dort zitierte Literatur.

<sup>8</sup> Siehe zum Beispiel *Mas-Colell et al.* (1995), Kapitel 10.

<sup>9</sup> Die Lücke zwischen Theorie und Realität, insbesondere in puncto der unvollkommenen Informationen, wird von *Stiglitz* (2002) besprochen.

<sup>10</sup> Obwohl Hayek kein Mitglied des ursprünglichen ordoliberalen Kreises war und eine grundsätzlich liberalere Theorie vertrat, stand er Eucken in einigen Punkten recht nahe. Hayek war zweimal Ordinarius in Freiburg und wurde 1978 sogar zum Präsidenten Emeritus des Walter-Eucken-Instituts ernannt. Näheres über die Beziehungen hat *Pies* (2001) ausgearbeitet.

Welche praktischen Auswirkungen ergeben sich daraus? Grundsätzlich muss man Regeln definieren, die gewährleisten, dass der Wettbewerb Priorität gegenüber jeglicher Form von konzentrierter Marktmacht behält, unabhängig davon ob letztere staatlich oder privat ausgeübt wird. Dazu nennt das ordolibérale Konzept drei Voraussetzungen: offene Märkte, ein wettbewerbsorientiertes Preissystem und effektive Gesetzgebung gegen Monopole, Kartelle und den Missbrauch von Marktmacht. Der letztere Aspekt unterscheidet das Konzept des Ordoliberalismus vom einfachen Laissez-faire-Liberalismus (*Peukert 2000*).

Ein wettbewerbsorientiertes Preissystem schließt nicht nur private Marktmacht und Preisabsprachen, sondern auch Preiskontrollen und ähnliche Eingriffe aus. Dies gilt lediglich nicht im Falle von Marktversagen, d. h. bei externen Effekten. Insbesondere lehnt dieses Prinzip Mindest- und Höchstpreise zur Erreichung von Verteilungszielen ab, und zwar aus zwei Gründen: Erstens würde ein solcher Eingriff den Informationsgehalt der Preise und damit die Effizienz der Allokation zerstören. Zweitens sind die sozialen Ziele von Preiseingriffen diffus, denn sie begünstigen auch diejenigen, die nicht wirklich bedürftig sind. Dementsprechend ist das bevorzugte ordolibérale Instrument für gesellschaftliche Ziele die Einkommenspolitik und nicht die Manipulation von Preisen.

Offene Märkte, insbesondere der Freihandel und internationale Faktormobilität sind eine weitere Komponente des Wettbewerbs. Im Lichte der Wirtschaftstheorie kann das erstere ein Ersatz für das letztere sein, wenn auch nur ein unvollkommener. Das Problem mit dem Wettbewerb aus dem Ausland liegt darin, dass seine Beschränkung häufig Vorteile für das eigene Land bringt oder zumindest für einige dort ansässige Lobbygruppen, die entsprechenden Druck ausüben. Von einem globalen und langfristigen Standpunkt aus gesehen, sind jedoch offene Märkte in den meisten Fällen die sehr viel bessere Option. Mit anderen Worten: offene Märkte gehören zum Allgemeinwohl und können daher nur durch internationale Abkommen wie GATT und WHO gewährleistet werden.

Bezüglich der Gesetzgebung zu Monopolen und Kartellen gibt es in der Praxis recht verschiedene Ansätze, je nach dem zugrunde liegenden Wettbewerbskonzept. Daher ist es auch nicht leicht, den Grad der Wettbewerbsorientiertheit der meisten Märkte zu messen. Ein natürliches Monopol unter erheblichem Druck von Substitutionsgütern kann unter Umständen wettbewerbsorientierter handeln als ein Unternehmen im Rahmen eines stabilen Oligopols. Zudem müssen die Preise selbst dann noch keineswegs wettbewerbsbestimmt sein, wenn sie den Stückkosten entsprechen, da die letzteren künstlich aufgebläht sein können. Daher geht es bei den relevanten Informationen über den Wettbewerb weniger um die Marktstruktur oder die Marktergebnisse als um die vorherrschende Marktmacht, die über verschiedene Konzepte gemessen werden kann.

## II. Rahmen für effiziente Eigentumsrechte

Das zweite vorstehend genannte Prinzip *Rahmen für effiziente Eigentumsrechte* befindet sich ebenfalls im Kern des ordoliberalen Denkens. Insbesondere Privateigentum wird als entscheidend für Effizienz und Freiheit angesehen. Im Gegensatz zu Aristoteles und der katholischen Soziallehre wird es vom Ordoliberalismus nicht aus dem Naturrecht abgeleitet, sondern hauptsächlich mit der Machtteilung und den erzeugten positiven Anreizen begründet (Peukert 2000). Ohne Privateigentum würden alle Unternehmen dem Staat gehören, womit echter Wettbewerb ausgeschlossen wäre. Zudem würde Gemeinschaftseigentum externe Effekte erzeugen, die sowohl die effiziente Allokation als auch die gesellschaftliche Freiheit stören. Gemeinschaftseigentum hat zur Folge, dass die Anreize für Investitionen, Pflege und sorgfältige Nutzung nicht auf natürliche Weise entstehen, sondern per Gesetz implementiert werden müssen, was Bürokratie und permanenten Streit über die Rechte und Pflichten des Einzelnen erzeugt. In den 1930er Jahren fand ein berühmter wissenschaftlicher Streit über die Möglichkeit eines wettbewerbsorientierten Sozialismus zwischen Ludwig von Mises als Hauptvertreter auf der einen Seite und Oskar Lange sowie Abba P. Lerner auf der anderen statt. Sowohl theoretische Argumente als auch empirische Belege aus dem ehemaligen Jugoslawien zeigten schließlich, dass die Kombination von dezentralisierten Allokationsentscheidungen und Gemeinschaftseigentum (mit zentralisierter Investitions- und staatlicher Preiskontrolle) nicht wirklich funktioniert.<sup>11</sup>

Jedoch ist Privateigentum nur eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für effiziente Eigentumsrechte. Effiziente Eigentumsrechte verlangen dazu nach einem Mindestgrad an Vertragsfreiheit zusammen mit entsprechender Haftung. Als schlagendes Beispiel dafür, was andernfalls geschieht, lässt sich die jüngste Finanzkrise anführen. In dieser Hinsicht war Eucken mit Argumenten, die man in der heutigen Institutionenökonomik als Prinzipal-Agent-Theorie bezeichnet, sogar skeptisch gegenüber privaten Gesellschaften mit beschränkter Haftung.<sup>12</sup> Zugegebenermaßen ist es nicht leicht, ein Regelwerk zu konzipieren, dass Haftung und die Bereitschaft zum Risiko richtig austariert, denn letztere ist für eine Marktwirtschaft ebenfalls unerlässlich. Vermutlich würden kleine und mittlere Unternehmen die hohen Investitionen, die in einer modernen Industriegesellschaft benötigt werden, ohne eine gewisse Haftungsbeschränkung niemals riskieren. Andererseits hätten viele fehlgeleitete Investitionen und spektakuläre Zusammenbrüche mit stärkeren Haftungsregeln vermieden werden können.

---

<sup>11</sup> Eine moderne Sicht auf alle Fragen rund um die Eigentumsrechte findet sich in Segal /Whinston (in Vorbereitung).

<sup>12</sup> Einen sehr umfassenden Überblick über die Prinzipal-Agent-Theorie innerhalb von Unternehmen gibt Prendergast (1999).

In den modernen Wirtschaftswissenschaften gibt es eine breite Diskussion über diese Frage, sowohl in der (Spiel-)Theorie als auch in der empirischen Forschung. Daraus ergeben sich durchaus praktische Regeln für gute Unternehmensführung und zur Konzeption von Prinzipal-Agent-Beziehungen.<sup>13</sup> Vom Standpunkt der modernen Wirtschaftswissenschaften lautet die Frage nicht mehr, ob man Entscheidungen von Menschen treffen lassen darf, die nicht direkt die jeweiligen Risiken und Kosten tragen, sondern nur noch, unter welchen Bedingungen man es darf. Dazu ist zu bemerken, dass dieses Problem im öffentlichen Sektor mindestens ebenso groß ist wie im privaten.

Ein weiteres wichtiges Element des Eigentumsrechts ist die Rechtssicherheit. Ohne den Schutz von Investoren (einschließlich des geistigen Eigentums) und dem Primat des Rechts können selbst ordentlich definierte Eigentumsrechte aufgrund der mangelnden Vollstreckbarkeit nicht funktionieren. Das Gleiche gilt für das Bestehen von Korruption, da Korruption per definitionem eine Verletzung vorhandener Eigentumsrechte darstellt. Rechtssicherheit ist auch eine Voraussetzung für Vertrauen in die Wirtschaft, insbesondere in Bezug auf ausländische Direktinvestitionen und das Anlegen von Ersparnissen.

Das Problem externer Effekte ist die Trennung zwischen Entscheidungsmacht und Haftung, was eine Verletzung der Kernbedingung für Effizienz darstellt.<sup>14</sup> Daher führen externe Effekte – unabhängig davon, ob sie negativ oder positiv sind – zu einem Versagen des ersten Hauptsatzes der Wohlfahrtsökonomik. Wichtige Beispiele sind die Umweltverschmutzung und die freie Nutzung begrenzter natürlicher Ressourcen. Während in der Politik die Antwort auf diese Probleme gemeinhin im Ordnungsrecht gesucht wird, ziehen Ökonomen in der Regel Marktinstrumente vor, um externe Effekte zu internalisieren. Der Grund liegt darin, dass der optimale Ressourcenverbrauch in der Regel über Null liegt und von den jeweiligen Opportunitätskosten abhängt. Eine politische Institution kann diese Opportunitätskosten nicht kennen, während Marktmechanismen sie in der Regel automatisch finden.<sup>15</sup> Daher besteht die natürliche Lösung darin, geeignete Instrumente wie CO<sup>2</sup>-Emissionszertifikate oder Umweltsteuern einzusetzen, um die Marktteilnehmer mit den von ihren Entscheidungen erzeugten wahren Kosten zu konfrontieren.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Die Literatur zur Unternehmensführung wird ausführlich in *Shleifer / Vishny* (1997) besprochen.

<sup>14</sup> Das klassische Nachschlagewerk zu externen Effekten ist *Coase* (1937). Siehe auch *Laffont* (2008).

<sup>15</sup> Dieses Problem wird im grundlegenden Beitrag von *Baumol / Oates* (1971) diskutiert.

<sup>16</sup> *Endres / Finus* (2002) zeigen in ihrem Diskussionsbeitrag, dass Quoten unter Umständen wirkungsvoller sind als Steuerabkommen.

Obwohl in der Theorie der Wohlfahrtsökonomik gut begründet, werden Marktinstrumente in der Umweltpolitik von Politikern häufig abgelehnt. Dies liegt zum einen an der Schwierigkeit der Messung, zum anderen auch an Verteilungsargumenten, da die Internalisierung externer Kosten zu höheren Preisen der betreffenden Waren führt. Daher werden direkte Eingriffe wie Verbote und Regulierungen von der Politik häufig gegenüber Marktinstrumenten vorgezogen.

Die ordoliberalen Kritik an dieser Tendenz gilt drei Punkten: Erstens stellt sie eine Bedrohung der individuellen Freiheit dar. Zweitens ist diese Politik ungerecht, da sie zwischen Tätigkeiten diskriminiert, welche die gleiche Menge an externen Effekten verursachen. Drittens könnten Marktinstrumente zusammen mit direkten Verteilungsmaßnahmen das gleiche Ausmaß an Umweltschutz zu geringeren Opportunitätskosten und mit einem beliebigen Grad an Umverteilung erreichen.

Externe Effekte treten nicht nur bei der Nutzung der Umwelt und kostenloser Ressourcen auf, sondern auch in vielen anderen Bereichen. Zum Beispiel kann das Problem der Finanzinstitute, die *zu groß zum Scheitern* sind, in Analogie zu einer Brandgefahr als negativer externer Effekt gesehen werden, wie bereits Adam Smith erkannte. Positive externe Effekte können sich aus Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung ergeben (Wissensverbreitung), was auch häufig als Argument dafür verwendet wird, dass man diese subventioniert. Obwohl das theoretisch ein gültiges Argument ist, stehen die Ordoliberalen der praktischen Machbarkeit zumeist skeptisch gegenüber, weil die jeweiligen externen Effekte weder leicht zu quantifizieren noch erhebliche Mitnahmeeffekte auszuschließen sind. Das heißt nicht, dass entsprechende Subventionen sich nicht lohnen können, sondern dass es gute Argumente dafür gibt, sie auf die offensichtlichen Fälle zu beschränken, in denen die privaten Anreize eindeutig zu schwach sind.

Es muss bei dieser Gelegenheit auch gesagt werden, dass selbst die theoretische Wohlfahrtsökonomik nicht davon ausgeht, dass alle externen Effekte internalisiert werden müssen. Insbesondere wenn die Internalisierung nicht zu einer Verhaltensänderung führt (z. B. im Falle von Zigarettensteuern), sind die externen Effekte nicht relevant für die Pareto-Effizienz, sondern haben reine Verteilungseffekte. Daher würde die Internalisierung, wenn man die resultierenden Transaktionskosten, die Mitnahmeeffekte und die Bürokratie berücksichtigt, in vielen Fällen die Wohlfahrt nicht verbessern, sondern ihr sogar schaden. Dieses theoretische Argument entspricht der allgemeinen ordoliberalen Sorge, dass ein zu hohes Maß an staatlichen Eingriffen die Freiheit des Einzelnen in unangemessenem Maße untergraben könnte.

### III. Wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit

Eine wichtige Voraussetzung dafür, das Vertrauen von Anlegern und ausländischen Handelspartnern zu erhalten, ist die Kontinuität und Zuverlässigkeit der Wirtschaftspolitik. Ohne solches Vertrauen gibt es weniger Investitionen, weniger Handelsgewinne und damit auch weniger Wohlfahrt und Wachstum, als sonst möglich wäre. Bis zu einem gewissen Grad besteht eine Überlappung mit dem Prinzip der effizienten Eigentumsrechte, da der Anlegerschutz, der Primat des Rechts und das Fehlen von Korruption auch Kernelemente wirtschaftlicher Zuverlässigkeit und Nachhaltigkeit sind. Jedoch bedeutet wirtschaftliche Zuverlässigkeit sehr viel mehr als nur effiziente Eigentumsrechte. In erster Linie muss die Gesetzgebung den Anlegern und Steuerzahlern eine verlässliche Perspektive für ihre Entscheidungen bieten und darf daher nicht wesentlich in zu kurzem Zeitrahmen geändert werden. Dies ist nicht leicht zu gewährleisten, da es häufig im Regierungsinteresse liegt, Anreize nachträglich zu ändern, wenn schon davon profitiert wurde und die Kosten (d. h. der Verlust des Rufs und des Vertrauens) auf zukünftige Politikergenerationen abgewälzt werden können.<sup>17 18</sup> Mit anderen Worten sind die Probleme einer zeitinkonsistenten Politik letztlich das Ergebnis eines intergenerationellen externen Effekts, der nur durch langfristige Regeln oder Meta-Regeln überwunden werden kann, die durch eine einfache Mehrheit nicht zu ändern sind. Dies gilt auch für das Umweltproblem, das ein zentrales Anliegen der Nachhaltigkeit darstellt. In der Regel ergibt sich Nachhaltigkeit nicht aus gutem Willen, sondern erfordert geeignete, als Anreize konzipierte institutionelle Regelungen wie Abgaben für Umweltverschmutzung, die Unabhängigkeit von Zentralbanken oder in der Verfassung verankerte Schuldenbremsen.

Weitere wichtige Elemente ökonomischer Nachhaltigkeit sind die Stabilität finanzieller und politischer Institutionen, stetige Ersparnisse und Ausbildungsniveaus und eine langfristig ausgeglichene Zahlungsbilanz. Allerdings gibt es weder unumstrittene Definitionen noch einfache Messwerte für diese recht anspruchsvollen Bedingungen. Daher muss man sich in der Praxis dabei oft mit mehr oder weniger unvollkommenen Indikatoren behelfen, auch wenn diese nur indirekt und teilweise widerspiegeln, was man eigentlich zu messen versucht.

---

<sup>17</sup> Ein vorzügliches Beispiel dieser Art von Regierungsverhalten ist der Bereich der Vermögensbesteuerung. Regierungen haben im Vorfeld Anreize, die Vermögenssteuern niedrig anzusetzen, damit ihr Land als Firmenstandort attraktiv erscheint. Nachträglich – nach ihrer Investitionsentscheidung – sind die Firmen (teilweise) in dieser Entscheidung gefangen, wenn es teuer ist, ihr Unternehmen zu verlagern. Dies könnte der Regierung einen Anreiz geben, die Steuern zu erhöhen.

<sup>18</sup> Das Problem der Zeitinkonsistenzen wurde zuerst von den Nobelpreisträgern *Kydland / Prescott* (1977) formuliert. Ihre Erkenntnisse und die nachfolgende Literatur wird von *Klein* (2009) zusammengefasst.

So ist es naheliegend, dass bei Industrie- und Finanzgesellschaften eine hohe Eigenkapitalausstattung im Hinblick auf finanzielle Stabilität eher von Nachhaltigkeit zeugt als übermäßige Verschuldung. Wiederum besteht hier eine Überlappung mit dem Problem der Eigentumsrechte, denn Eigenkapital ist auch unter Haftungsgesichtspunkten dem Fremdkapital tendenziell vorzuziehen. Bezüglich der Zahlungsbilanz gibt es dagegen keinen so einfachen Nachhaltigkeitsindikator. So kann ein Defizit der Leistungsbilanz sowohl einen Mangel an Wettbewerbsfähigkeit reflektieren als auch attraktive Anlagemöglichkeiten in dem betreffenden Land, welche einen entsprechenden Kapitalimport bewirken. Beobachtet man allerdings eine hohe Volatilität der Leistungsbilanz bzw. des Wechselkurses, so könnte dies auf nicht-nachhaltige internationale Beziehungen der betreffenden Volkswirtschaft hinweisen.

#### IV. Soziale Teilhabe

Unter allen ordoliberalen Prinzipien ist es zweifellos die soziale Frage, die sich seit den Tagen Euckens am meisten verändert hat. Damals mehr oder weniger ein Zugeständnis an Härtefälle, wird soziale Eingliederung und Teilnahme heutzutage sehr viel breiter definiert und schließt kulturelle Teilnahme und umfangreiche rechtliche Ansprüche ein statt nur bloßer existenzieller Unterstützung. In gewisser Weise verstärkt diese Tendenz sich selbst, denn je mehr Menschen einen erheblichen Teil ihres Einkommens aus anderen Quellen als dem Markt erhalten, desto stärker wird ihr Potenzial als Lobbygruppe für weitere soziale Leistungen. Darin mag ein Grund liegen, warum Ludwig Erhards Vorhersage, dass die Bedeutung der sozialen Frage mit wachsendem Reichtum abnehmen würde, sich als völlig falsch erwiesen hat.

Andererseits ist es auch wahr, dass die reine Linderung der wirtschaftlichen Not unzureichend für die Verringerung der Ungleichheit und das Erreichen von gleichen Chancen in der Gesellschaft ist. Insbesondere gesellschaftliche Mobilität kann nur verbessert werden, wenn alle Kinder eine angemessene Chance haben, ihre Fähigkeiten zu entwickeln, unabhängig vom gesellschaftlichen Status und dem ethnischen Hintergrund ihrer Familie. Obwohl die Ordoliberalen der Freiburger Schule dieses Thema nicht besonders betonten, würden sie dem heute zweifellos zustimmen, nicht zuletzt, weil eine bessere Ausbildung in der Regel positive externe Effekte mit mehr Wachstum und höherer Wohlfahrt für die Volkswirtschaft als Ganzes nach sich zieht.<sup>19</sup>

Nicht so leicht zu beantworten ist die Frage, wie viel Einkommensungleichheit eine moderne Gesellschaft bereit ist zu tolerieren. Weder die Wirtschaftstheorie noch die empirische Forschung kann diese Frage eindeutig beantworten.

---

<sup>19</sup> Siehe *Lange / Topel* (2006) und die dort zitierte Literatur.

Ohnehin ist vom ordoliberalen Standpunkt aus die entscheidendere Frage, welche die geeigneten Instrumenten für verteilungspolitische Ziele sind. Wie oben bereits angesprochen, gelten Eingriffe in den Marktmechanismus in der Regel als suboptimal. Ein Ordoliberaler zieht in der Regel indirekte Maßnahmen vor, insbesondere solche, die die Fähigkeit der Empfänger zur Verbesserung ihrer eigenen Situation steigern und sie so der Notwendigkeit entheben, ihren Unterhalt vom Staat beziehen zu müssen. De facto erwähnt Eucken ausdrücklich die Selbsthilfe und das Subsidiaritätsprinzip als Ergänzungen zu seinen Hauptprinzipien (*Grossekettler* 2010). Abgesehen von Bildung und Ausbildung sind der deutsche *Kombilohn* und andere *Workfare*-Maßnahmen wichtige Beispiele für geeignete Richtlinien, die Leistungsempfängern sinnvolle Arbeitsanreize statt bedingungsloser Zuwendungen geben. Das Ziel der Förderung von Selbsthilfe begrenzt natürlich das Ausmaß der Umverteilung, da ausreichende Anreize zur Selbsthilfe erhalten bleiben müssen. Über diesen Punkt sind sich Ordoliberale und die katholische Soziallehre völlig einig.

In Bezug auf die Verfassung des Arbeitsmarktes existiert wiederum keine einfache Formel. Im Prinzip sind ordoliberale Wirtschaftswissenschaftler skeptisch gegenüber Lohnkartellen und noch mehr gegenüber gesetzlich festgesetzten Mindestlöhnen, da in beiden Fällen der wettbewerbsorientierte Gleichgewichtslohn ausgesetzt wird. Andererseits erkannte selbst Eucken die Möglichkeit von Ausnahmen zu seiner Regel, wenn beispielsweise ein anomales Arbeitsangebot in einem instabilen Gleichgewicht oder in von einem sozialen Standpunkt aus unannehmbar niedrigen Löhnen resultiert, an.

In der modernen Arbeitsmarktanalyse werden viele weitere Gründe für Eingriffe am Arbeitsmarkt diskutiert, einschließlich einer monopsonistischen Nachfrage nach Arbeitskräften, Diskriminierung, Informationsasymmetrien und Effizienzlöhnen. Es besteht auch ein breiter politischer Konsens darüber, dass es Gewerkschaften gestattet ist, als alleinige Verhandlungsführer (also in einer Monopolstellung) auf Arbeitsangebotsseite aufzutreten, und dass Streiks zur Durchsetzung ihrer Ansprüche erlaubt sind. Darüber hinaus beteiligen sich die Arbeiter bzw. Gewerkschaftsvertreter in vielen Ländern wesentlich an wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen bis hin zu Mitbestimmung auf Augenhöhe wie etwa in deutschen Aufsichtsräten.

Die Ordoliberalen legen diesbezüglich wiederum Wert auf ein ausgewogenes institutionelles Design. Zum Beispiel ist es ihnen wichtig, dass den gewerkschaftlichen Privilegien eine Macht als Gegengewicht auf der Nachfrageseite nach Arbeitskräften gegenübersteht und dass eine bestimmte Verhandlungskultur angemessene und in einer einvernehmlichen Atmosphäre erreichte Vereinbarungen gewährleistet. Bezüglich der Arbeitsmarktpolitik ist das In-Arbeit-Bringen der Arbeitslosen sicherlich den rein passiven Maßnahmen wie Frühpensionierung und großzügigen Leistungen vorzuziehen. Analog sollten Kündigungsschutzregeln und andere Schutzrechte einerseits fair sein, andererseits aber keine Anreize

zum Missbrauch geben. Mögliche Anzeichen ungeeigneter Regeln können ständige Streiks oder andauernde Rechtsstreitigkeiten sein. Man muss auch im Auge behalten, dass die Gewerkschaften hauptsächlich die Interessen derjenigen vertreten, die Arbeit haben. Tendenziell sind sie weniger daran interessiert, die Arbeitslosenrate zu senken, weil das auf Kosten hoher Löhne gehen könnte. Daher kann eine permanent hohe Arbeitslosenrate auch auf verpasste Möglichkeiten auf Seiten der Arbeitsmarktgesetze oder im Tarifprozess hindeuten.

## E. Zusammenfassung

Allen hier besprochenen Prinzipien gemein ist die starke Vorliebe für allgemeine Regeln sowohl im Markt als auch im öffentlichen Sektor. Der letztendliche Grund kann auf Basis der Spieltheorie interpretiert werden: Ohne bindende Regeln führen zeitinkonsistente Entscheidungen und ihr Mangel an Zuverlässigkeit zu kurzfristigem Verhalten, das langfristig die Effizienz und daher die Wohlfahrt schädigt. Ein zweites allgemeines Anliegen des Ordoliberalismus ist die Einheit von Entscheidungsmacht und Haftung. Dieses Anliegen liegt auch ihrer tiefen Skepsis gegenüber staatlichen Eingriffen zugrunde, weil Politiker und Bürokraten weder persönlich für ihre Entscheidungen Verantwortung tragen noch eine besonders langfristige Perspektive besitzen.

Ähnliches gilt für lohnabhängige Manager, insbesondere in Unternehmen mit beschränkter Haftung. Diese Anliegen werden von der modernen Institutionenökonomik de facto stark unterstützt, einschließlich der Theorien zur Bürokratie und zur politischen Ökonomie.<sup>20</sup> In gewisser Weise wandelt jeder politische Markteingriff private in öffentliche Güter um, zumindest bis zu einem bestimmten Grad. Das schwächt nicht nur die Macht der Marktanreize, sondern führt wahrscheinlich auch zu einer politischen Auseinandersetzung, wobei am Ende oft die Maximierung der Wählerstimmen über die Maximierung des allgemeinen Wohls siegt. Insbesondere Minderheiten befinden sich in der Gefahr, entweder völlig ignoriert oder sogar ausgenutzt zu werden, während sie im Marktgeschehen ihre Interessen genauso wie jeder andere verfolgen können, jedenfalls im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten. Insoweit hat der Ordoliberalismus auch ein politisches Element, das letztlich nicht von seinem ökonomischen Inhalt gelöst werden kann.

An dieser Stelle sei betont, dass die ordoliberalen Prinzipien als Einheit zu sehen sind, die nicht auseinandergebrochen werden können, um sich diejenigen Elemente auszusuchen, die einem am gelegensten erscheinen. Zum Beispiel kann der Marktmechanismus nicht ordentlich funktionieren, um die Arbeitslosenrate zu senken, wenn die Löhne zu hoch sind oder wenn die Sozialpolitik die Anreize

<sup>20</sup> Für eine wirtschaftliche Perspektive zur Bürokratie siehe *Dixit* (2002).

der Arbeitslosen geschwächt hat, sich eine neue Stellung zu suchen. Analog kann der Wettbewerb zwischen Firmen keine Effizienz garantieren, wenn in der Firma die Entscheidungsträger nicht zureichend für die Folgen ihres Tuns haften. Auch kann der Marktmechanismus nicht überleben, wenn keine angemessene Chance auf Gewinn für diejenigen besteht, die Risiken eingehen und besondere Leistungen erbringen. Schließlich erfordert nach ordoliberaler Ansicht eine freie Gesellschaft eine liberale Wirtschaft und umgekehrt. Eucken selbst nannte das die *Interdependenz* der Systeme.

In diesem Sinne ist die entscheidende Frage nicht, ob einige Elemente des ordoliberalen Konzepts in der einen oder anderen Hinsicht gut oder schlecht sind, sondern ob das Konzept als Ganzes tragfähig genug ist, um sein Versprechen einer reichen, verantwortungsvollen und freien Gesellschaft zu halten. Dieses Problem soll in nachfolgenden Studien erörtert werden.

## Literatur

- Atkinson, A. B./Micklewright, J. (1991): Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review, *Journal of Economic Literature* 29 (4), pp. 1679–1727.
- Baumol, W. J./Oates, W. E. (1971): The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, *The Swedish Journal of Economics* 73 (1), *Environmental Economics*, pp. 42–54.
- Carlton, D. W./Perloff, J. M. (2005): *Modern Industrial Organization*, Boston.
- Coase, R. (1937): The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics* 3, pp. 1–44.
- Dixit, A. (2002): Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review, *Journal of Human Resources*, 37 (4), pp. 696–727.
- Endres, A./Finus, M. (2002): Quotas may beat taxes in a global emission game, *International Tax and Public Finance* 9 (6), pp. 687–707.
- Eucken, W. (1950): *The Foundations of Economics. History and Theory of Economic Reality*, London/Edinburgh/Glasgow.
- Eucken, W. (1951): *This Unsuccessful Age or The Pains of Economic Progress. With an introduction by John Jewkes*, London/Edinburgh/Glasgow.
- Gemeinschaftsdiagnose* (2011): Europäische Schuldenkrise belastet deutsche Konjunktur – Herbst 2011, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose.
- Goldschmidt, N./Wohlgemuth, M. (2008): Social Market Economy: origins, meanings and interpretations, *Constitutional Political Economy* 19(3), pp. 261–276.
- Graham, B. (1937): *Storage and Stability: A Modern Ever-normal Granary*, New York.

- Grosseckettler*, H. (2010): Walter Eucken (1891–1950), in: Scheer, C. (Hg.): Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XXV, Berlin, S. 291–341.
- Heckman*, J. J./*Lalonde*, R. J./*Smith*, J. A. (1999): The economics and econometrics of active labor market programs, in: Ashenfelter, O./Card, D. (eds.): Handbook of Labor Economics 3 (3), pp. 1865–2097.
- IWF* (2011a): Germany: 2011 Article IV Consultation – Staff Report, IMF Country Report No. 11/168.
- IWF* (2011b): Germany's Impressive Recovery Presents Reform Opportunity, IMF Survey Magazine online, July 12, URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2011/car071211a.htm> (Abruf am 03. 11. 2011).
- Kaminski*, S./*Frey*, D./*Traut-Mattausch*, E./*Greitemeyer*, T. (2007): Die Einstellung zur Sozialen Marktwirtschaft, Roman Herzog Institut, URL: [http://www.romanherzoginstitut.de/uploads/tx\\_mspublication/Frey-Die\\_Einstellung\\_zur\\_sozialen\\_Marktwirtschaft.pdf](http://www.romanherzoginstitut.de/uploads/tx_mspublication/Frey-Die_Einstellung_zur_sozialen_Marktwirtschaft.pdf) (Abruf am 03. 11. 2011).
- Klein*, P. (2009): Time consistency of monetary and fiscal policy, in: Durlauf, S.N./Blume, L.E. (eds.): The New Palgrave Dictionary of Economics.
- Koslowski*, P. (2000): The Theory of Capitalism in the German Economic Tradition, Berlin/Heidelberg.
- Kydland*, F./*Prescott*, E. C. (1977): Rules Rather than Discretion: the Inconsistency of Optimal Plans, Journal of Political Economy 85, 473–491.
- Laffont*, J. (2008): Externalities, in: Durlauf, S.N./Blume, L.E. (eds.): The New Palgrave Dictionary of Economics, p. 24.
- Lange*, F./*Topel*, R. (2006): The Social Value of Education and Human Capital, in: Handbook of the Economic of Education, Volume 1, pp. 459–509.
- Mas-Colell*, A./*Whinston* M./*Green* J. (1995): Microeconomic Theory, New York, Oxford University Press.
- Müller*, C. (2007): Neoliberalismus und Freiheit – Zum sozialetischen Anliegen der Ordo-Schule, ORDO (57), pp. 99–108.
- Nörr*, K. W. (2000): Franz Böhm and the Theory of the Private Law Society, in: Koslowski, P. (ed.): The theory of capitalism in the German economic tradition, pp. 148–188.
- Peukert*, H. (2000): Walter Eucken (1891–1950) and the Historical School, in: Koslowski, P. (ed.): The theory of capitalism in the German economic tradition, pp. 93–145.
- Pies*, I. (2001): Eucken und Hayek im Vergleich. Zur Aktualisierung der ordnungspolitischen Konzeption, Tübingen.
- Prendergast*, C. (1999): The Provision of Incentives in Firms, Journal of Economic Literature 37(1), pp. 7–63.
- Segal*, I./*Whinston* M. (forthcoming): Property Rights, in: Gibbons, R./Roberts, J. (eds.): Handbook of Organizational Economics, Princeton University Press.
- Shleifer*, A./*Vishny* R. W. (1997): A Survey of Corporate Governance, Journal of Finance 52 (2), pp. 737–783.

- Simons, H.C.* (1948): *Economic Policy for a Free Society*, University of Chicago Press, Chicago.
- Simn, H.-W.* (2003): *Der kranke Mann Europas: Diagnose und Therapie eines Katheder-sozialisten*. Deutsche Rede, ifo-Institut, München.
- Stiftung Familienunternehmen* (2009): *Die Wahrnehmung der Wirtschaft in der Öffentlichkeit – Familienunternehmen und anonyme Publikumsgesellschaften in der politischen und medialen Debatte*, URL: [http://www.zeppelin-university.de/deutsch/lehrstuehle/sofi/Studie\\_Stiftung\\_Familienunternehmen.pdf](http://www.zeppelin-university.de/deutsch/lehrstuehle/sofi/Studie_Stiftung_Familienunternehmen.pdf), (Abruf am 03.11.2011).
- Stiglitz, J.E.* (2002): *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, *The American Economic Review* 92 (3), pp.460–501.
- Tirole, J.* (1988): *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press.
- Watrin, C.* (2000): Alfred Müller-Armack – Economic Policy Maker and Sociologist of Religion, in: Koslowski, P. (ed.): *The theory of capitalism in the German economic tradition*, pp. 192–220.
- Wehler, H.-U.* (2008), *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Fünfter Band: Bundesrepublik und DDR 1949–1990*, München.
- Wurzel, E.* (2006): *Labour Market Reform in Germany: How to Improve Effectiveness*. OECD Economics Department Working Papers No. 512.
- Yeager, L.B.* (2005): *Walter Eucken (1891–1950)*, *The Elgar Companion to Law and Economics*, Cheltenham/Northampton, pp. 508–518.



# **Empirische Ex-Post Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen: Methodische Anmerkungen**

Von *Oliver Budzinski\**, Esbjerg

## **Abstract**

This paper provides a comparative analysis of methods for the empirical ex post evaluation of competition policy decisions. It develops a competition-policy oriented framework of assessment criteria for the leading evaluation methods and applies them to structural modeling and simulation, differences-in-differences methods, event studies as well as survey-based methods. It concludes that a method-mix is recommendable, however, under the exclusion of event studies that fail to secure a minimum level of reliability regarding the evaluation results. Furthermore, it warns against overly optimistic expectations about the effects of systematic impact evaluations of competition policy decisions.

## **A. Einleitung**

Im Rahmen des Generalthemas *Methodische Grundlagen der empirischen Institutionenökonomik: Konzeptionelle Fragen und Beispiele* beschäftigt sich der vorliegende Beitrag mit Methoden und wirtschaftspolitischen Konsequenzen der empirischen Ex-Post Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen. Damit werden indirekt die zugrundeliegenden Institutionen empirisch evaluiert, da wettbewerbspolitische Entscheidungen durch eine Wettbewerbsbehörde und durch ein Gericht auf einer Reihe von Institutionen (materielle Wettbewerbsregeln, Verfahrensregeln, usw.) beruhen. Erfahren die Entscheidungen einer Wettbewerbsbehörde beispielsweise systematisch eine negative Ex-Post Evaluierung, so liegt der Schluss nahe, dass die institutionellen Rahmenbedingungen dieser

---

\* Ich danke den Teilnehmern des OECD Roundtable „Impact Evaluation of Merger Decisions“ (Paris, Juni 2011), *Andreas Freytag* und den Teilnehmern der 2011er Sitzung des Ausschuss für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik im Verein für Socialpolitik in Münster für wertvolle Anregungen sowie *Janne Mordhorst* für wertvolle Recherchearbeiten.

Entscheidungen mindestens Teil der Problemursache sind. Neben der Frage unangemessener Eingriffs- oder Verbotsstandards, problematischer Verteidigungen und Ausnahmen, ineffizienter Verfahrensregeln u. v. a. m. könnte ein solches Problem der institutionellen Rahmenbedingungen beispielsweise auch darin bestehen, dass die entscheidende Behörde einen zu großen diskretionären Handlungsspielraum hat und zu wenig regelgebunden agiert (*Budzinski* 2010). Es muss hierbei allerdings auch klar gesehen werden, dass der Schritt von der Feststellung *falscher* Entscheidungen einer Wettbewerbsbehörde zu der Identifizierung möglicher institutioneller Ursachen alles andere als trivial ist.

Tatsächlich beschäftigt sich das vorliegende Papier auch erst mit einer dieser Problematik vorgelagerten Fragestellung, nämlich jener nach den geeigneten Methoden für eine empirische Ex-Post Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen. In den letzten Jahren haben sowohl die Forderung nach solchen Evaluationen als auch die entsprechenden Aktivitäten durch Wettbewerbsbehörden, Beratungsfirmen und Wissenschaftler stark zugenommen, allerdings ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau. In diesem noch recht jungen, aber schnell wichtiger werdenden Problemfeld dominiert bisher eine gewisse Experimentierfreudigkeit und viele vorliegende Evaluationen sind getrieben durch Zufälligkeiten bei der Fallauswahl und durch Machbarkeitsüberlegungen bei den angewendeten Methoden. Systematische vergleichende Analysen der verfügbaren Evaluierungsmethoden, welche der Wettbewerbspolitik eine Hilfestellung für eine sinnvolle Evaluierungstätigkeit geben könnten, liegen bisher kaum vor (Ausnahmen: *Buccirosi et al.* 2008; *Davies / Ormosi* 2010). Der vorliegende Beitrag baut auf meiner 2011er OECD-Studie zu dieser Thematik auf (*Budzinski* 2011b).

Bevor Abschnitt C eine vergleichende Analyse der verfügbaren Evaluationsmethoden präsentiert, diskutiert Abschnitt B zunächst wesentliche Grundprobleme jeder Ex-Post Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidung, nämlich zum einen die Frage nach den Zielen der Evaluation und zum anderen die Frage nach dem normativen Evaluationsmaßstab, d. h. woran wird *richtig* und *falsch* bezüglich vergangener wettbewerbspolitischer Fallentscheidungen gemessen. Abschnitt D liefert als Fazit dann einige ausgewählte wettbewerbspolitische Konsequenzen aus der vergleichenden Analyse.

## **B. Grundprobleme empirischer Ex-Post Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen**

### **I. Das Pro und Contra empirischer Ex-Post Evaluation**

Für die systematische Durchführung von Ex-Post Evaluationen wettbewerbspolitischer Entscheidungen werden üblicherweise vor allem drei Gründe angeführt (*Don et al.* 2008, 343; *Davies/Ormosi* 2010, 4–6):

- I. Regimerechenschaft: Rechtfertigt das wettbewerbspolitische Regime die eingesetzten Steuergelder?
- II. Organrechenschaft: Hat die Wettbewerbsbehörde (oder das zuständige Gericht) korrekt ermittelt und ist sie bzw. das zuständige Gericht<sup>1</sup> – unter Berücksichtigung institutioneller und anderer limitierender Faktoren – zu der richtigen Entscheidung gelangt?
- III. Verbesserung zukünftiger Entscheidung: Was kann aus eventuell suboptimalen Entscheidungen für zukünftige Fälle sowie für eine Evolution der institutionellen Rahmenbedingungen gelernt werden?

Diese drei Motivationen empirischer Ex-Post Evaluation implizieren unterschiedliche Ziele und damit auch die Notwendigkeit unterschiedlicher Vorgehensweisen. Motivation (I) verlangt weniger nach einer Analyse einzelner Entscheidungen als mehr nach einer Gesamteinschätzung des Effekts der Wettbewerbspolitik auf makroökonomische Größen wie bspw. Wachstum und Wohlfahrt. Damit verbindet sich nicht selten (und gerade in kleinen, offenen Volkswirtschaften) die Existenzfrage für die Wettbewerbspolitik, nämlich ob sie die eingesetzten Mittel (Steuergelder) überhaupt wert ist oder eine Abschaffung des Regimes wohlfahrtsförderlich wäre. Allerdings ergibt sich bei der Messung des Gesamteffekts des wettbewerbspolitischen Regimes eine erhebliche Problematik: ein wesentlicher Teil des Wohlfahrtseffekts von Wettbewerbsregeln und ihrer Durchsetzung ist die Abschreckungswirkung auf wohlfahrtswidrige, antikompetitive Unternehmensstrategien. Mit anderen Worten, die Existenz einer effektiven Wettbewerbspolitik kanalisiert das Unternehmensverhalten und verhindert wettbewerbswidrige und -beschränkende Verhaltensweisen und Konstrukte. So wird das Stabilitätsproblem wettbewerbswidriger Kartelle (Gefangenendilemmaproblematik in Superspielen) so verschärft, dass die Anzahl existenzfähiger Kartelle dramatisch reduziert wird, Unternehmenszusammenschlüsse werden von rationalen Fusions-

---

<sup>1</sup> In manchen Regimes stellt die Wettbewerbsbehörde Ermittler und Entscheider in einer Person dar und Gerichte werden erst involviert, wenn die Normadressaten gegen die Entscheidung der Behörde klagen. Beispiele hierfür wären die Europäische Union oder Deutschland. In anderen Regimes hat die Wettbewerbsbehörde vor allem staatsanwaltliche Funktion, d. h. sie ermittelt die Fakten des Falls und bringt den Fall dann vor Gericht, welches ausschließlich entscheidet, wie es beispielsweise in den USA ist.

partnern so maßgeschneidert, dass sie die wettbewerbspolitischen Bedingungen erfüllen (und somit einer Untersagung oder der Verhängung weitreichender Auflagen entgehen) und Missbrauchs-, Behinderungs- und Verdrängungsstrategien finden in rationaler Antizipation wettbewerbspolitischer Eingriffe und Strafen zu einem erheblichen Maße nicht mehr statt. Bisher ist es nicht zufriedenstellend gelungen, diese Abschreckungseffekte empirisch zu quantifizieren.<sup>2</sup>

Motivation (II) zielt hingegen auf die direkte empirische Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen, um festzustellen, wie gut die jeweilige Wettbewerbsbehörde ihren Auftrag erfüllt hat. Hier geht es also um die Detektion von Entscheidungsfehlern, welche üblicherweise in zwei Typen unterteilt werden: die wettbewerbspolitische Untersagung prokompetitiver Verhaltensweisen und Arrangements (Fehlertyp I) und die wettbewerbspolitische Erlaubnis anti-kompetitiver Verhaltensweisen und Arrangements (Fehlertyp II). Es handelt sich also um eine Kontrolle oder ein *Controlling* der Aktivität der Wettbewerbsbehörde im Nachhinein. Um der jeweiligen Wettbewerbsbehörde dabei gerecht zu werden, ist es dieser Motivation (II) folgend notwendig, die Restriktionen zu beachten, denen die Wettbewerbsbehörde in ihrer Ermittlungs- und Entscheidungstätigkeit ausgesetzt war. Dazu gehören Fristen, Grenzen der Personal- und Sachausstattung sowie institutionelle Restriktionen (bspw. gesetzliche Vorgaben, Beweislasten und -standards usw.). Zudem muss beachtet werden, welche Informationen zum Zeitpunkt der wettbewerbspolitischen Entscheidung verfügbar bzw. ermittelbar waren. Stellt sich eine wettbewerbspolitische Entscheidung im Nachhinein (Ex-Post Evaluation) als fehlerhaft heraus, weil Informationen verfügbar wurden, die vorher nicht verfügbar waren, so kann die Wettbewerbsbehörde hierfür sinnvoller Weise nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die wettbewerbspolitische Entscheidung auf einer Prognose der zukünftigen Marktentwicklung beruhte, wie dies regelmäßig bei Fusionskontrollentscheidungen und nicht selten auch bei der Missbrauchskontrolle der Fall ist.

Aus ökonomischer Sicht sind diese Einschränkungen der Ex-Post Evaluation insofern bedauerlich, als dass es aus Wettbewerbs- und Wohlfahrtsperspektive vor allem relevant ist, Entscheidungsfehler im Nachhinein zu identifizieren, unabhängig davon, ob sie der Wettbewerbsbehörde *angekreidet* werden können oder ihre Ursachen bspw. in defizienten institutionellen Rahmenbedingungen der Wettbewerbspolitik haben. Da Entscheidungsfehler, zu denen die Wettbewerbsbehörde aufgrund defizienter institutioneller Rahmenbedingungen quasi gezwungen war (möglicherweise gar wider besseren wettbewerbsökonomischen Wissens), systematische Entscheidungsfehler sind, welche sich vermutlich wiederholen werden, ist die Identifikation solcher Fehler sogar besonders wichtig, damit Reformprozesse der institutionellen Rahmenbedingungen angestoßen

---

<sup>2</sup> Der vielleicht neueste Versuch wurde von *Buccirossi et al.* (2011) vorgelegt.

werden können. Können beispielsweise höchstwahrscheinlich antikompetitive Unternehmenszusammenschlüsse nicht untersagt werden, weil die vor Gericht verlangten Beweisstandards inkongruent zu den verfügbaren Analysemethoden der Wettbewerbsbehörden sind (*Budzinski* 2010), dann wäre es sehr unbefriedigend zu schließen, dass *alles prima* ist, weil die Wettbewerbsbehörde keine andere Wahl hatte, als die wettbewerbswidrige Fusion durchzuwinken. Eine ökonomisch sinnvolle Ex-Post Evaluation muss auch solche Fehlentwicklungen identifizieren – wobei dann freilich nicht mehr die Rechenschaft der Behörde im Zentrum stehen kann (sondern die Wohlfahrt). Daher ist es aus ökonomischer Sicht sinnvoll, Ex-Post Evaluationen vor dem Hintergrund der Motivation (III) anzustreben, um möglichst umfassende Lerneffekte für die Verbesserung aller Facetten des wettbewerbspolitischen Regimes zu ermöglichen. Auch bei (III) geht es dabei um die direkte Analyse einzelner Entscheidungen, so dass die Methoden für (II) und (III) sich nicht wesentlich unterscheiden.

Neben diesen Vorteilen empirischer Ex-Post Evaluationen gibt es allerdings auch ein paar Gefahren zu beachten (*Neven/Zenger* 2008, 484):

- Eine gehäufte Ex-Post Feststellung von Entscheidungsfehlern einer Wettbewerbsbehörde kann ihrer Reputation schaden und damit die Akzeptanz wettbewerbspolitischer Autorität untergraben und den Abschreckungseffekt der Wettbewerbspolitik schwächen.
- Abhängig von den Bestimmungen in der jeweiligen Jurisdiktion ist die Problematik von aus der Ex-Post Evaluation abgeleiteten Schadenersatzforderungen durch die Normadressaten (Fehlertyp I) oder deren Konkurrenten und Abnehmern (Fehlertyp II) zu beachten.
- Insbesondere systematische Ex-Post Evaluationen stellen ihrerseits ein Anreizsystem für Wettbewerbsbehörden dar, d. h. letztere werden ein Interesse haben, in den zu erwartenden Ex-Post Evaluationen gut abzuschneiden. Somit können Ex-Post Evaluationen zu einer Verhaltensreaktion seitens der Wettbewerbsbehörden führen, welche neben wünschenswerten Elementen (bspw. verstärkte Anstrengung und Sorgfalt) auch unerwünschte Elemente enthalten können. So ist ein Selektionsbias bei der Auswahl der Fälle zu befürchten, welche die Behörde zur Untersuchung und Entscheidung aufgreift; es besteht ein Anreiz, möglichst nur eindeutige Fälle, bei denen eine positive Ex-Post Evaluation wahrscheinlich erscheint, aufzugreifen und komplizierte Fälle mit unsicherem Ausgang, wenn möglich, zu vernachlässigen.
- Diese Problematik verschärft sich noch erheblich, wenn die Ex-Post Evaluationen selbst fehlerhaft sein können. Systematische Evaluationsfehler können dann sogar zu einer Verschlechterung der Wettbewerbspolitik führen, da eine rationale Wettbewerbsbehörde – auch wider besseren Wissens – unter dem Anreiz steht, aufgrund des Reputationseffekts ihre Entscheidungspraxis so zu verändern, dass sie positive Evaluationsergebnisse erzielt. Im Falle systematischer Evaluationsfehler würde dann gerade die systematische Ex-Post

Evaluation aufgrund der Endogenisierung der Entscheidungsfehler zu einem geringeren Wettbewerbsschutz und geringerer Wohlfahrt führen. Diese Gefahr wird bei der Bewertung der Evaluationsmethoden (siehe C.I.) eine wesentliche Rolle spielen, denn anders als für die Wissenschaft oft behauptet ist eine schlechte Information hier nicht zwangsläufig besser – sondern mitunter sogar schlechter – als gar keine Information! In einer imperfekten Ex-Post Evaluationswelt ist die Verlagerung des faktischen Ziels der praktischen Wettbewerbspolitik weg vom Schutz des Wettbewerbs und hin zum Ziel positive Evaluationsergebnisse zu generieren problematisch.

Die ersten drei Risiken sind größtenteils mit der Organrechenschaftsmotivation für Ex-Post Evaluationen wettbewerbspolitischer Entscheidungen verknüpft und unterstreichen damit die oben bereits angeschnittene Kritik, Ex-Post Evaluationen statt dessen lieber mit umfassenden Lernprozessen (Motivation III) zu motivieren. Es erscheint insgesamt vorteilhaft, das Instrument Ex-Post Evaluation weniger rückwärtsgewandt als vielmehr zukunftsorientiert einzusetzen. Freilich werden sich Reputations- und Rechenschaftseffekte nicht vollkommen vermeiden lassen, selbst wenn die Evaluationen explizit an der Motivation (III) ausgerichtet sind.

Dem Problem der Endogenisierung von Entscheidungsfehlern durch systematische Evaluationsfehler kommt auch deswegen eine besondere Bedeutung zu, weil es sich gerade dann, wenn Lernen für zukünftige Entscheidungen bzw. für die Weiterentwicklung des institutionellen Rahmens angestrebt wird, in erheblicher Weise niederschlägt und auch institutionelle Fehlentwicklungen die Folge sein können.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich in seinem Methodenvergleich im Folgenden auf die ökonomisch besonders interessante Motivation (III). Es wird also nicht um rückwärtsgewandte Rechenschaft, sondern um vorwärtsgewandtes Lernen für die Zukunft gehen. Dabei werden prinzipiell dieselben Methoden betrachtet wie bei der Motivation der Organrechenschaft, wohingegen sich die Methoden für eine Regimerechenschaft deutlich von dem hier Analysierten unterscheiden.

## II. Wettbewerbseffekte

Nachdem im vorigen Abschnitt diskutiert wurde, warum Ex-Post Evaluationen wettbewerbspolitischer Entscheidungen durchgeführt werden, geht es in diesem Abschnitt nun darum, *was* gemessen wird. Es geht ja um die Identifizierung von Entscheidungsfehlern wettbewerbspolitischer Autoritäten, also die Unterbindung wettbewerbskonformen Unternehmensverhaltens (Fehlertyp I) und die unterlassene Intervention in wettbewerbswidriges Unternehmensverhalten (Fehlertyp II). Aber um dies messen zu können, muss operationalisiert werden, was

mit wettbewerbskonform (prokompetitiv) und wettbewerbswidrig (antikompetitiv) gemeint ist. Dieses Unterfangen wird dadurch erschwert, dass es weder in der Wettbewerbstheorie noch in den real existierenden Wettbewerbsregimes einen einheitlichen Standard hierzu gibt (*Budzinski* 2008a).

Typischerweise werden Wettbewerbseffekte anhand von Wohlfahrtsgrößen gemessen, vor allem der Konsumentenwohlfahrt. Ein Fehlertyp I würde dann auftreten, wenn ein konsumentenwohlfahrtsteigerndes Unternehmensverhalten durch die Wettbewerbsbehörde unterbunden wird, ein Fehlertyp II somit, wenn ein konsumentenwohlfahrtssenkendes Unternehmensverhalten nicht unterbunden bzw. nicht korrigiert wird. Ohne auf unterschiedliche Definitionen des Begriffes Konsumentenwohlfahrt in verschiedenen Jurisdiktionen eingehen zu wollen und ohne die Kontroverse Konsumenten- versus Totalwohlfahrt aufgreifen zu wollen, kann dennoch festgehalten werden, dass Ambivalenzen bleiben. Statische Wettbewerbseffekte (allokative Effizienz) sind bspw. von dynamischen (Innovationseffizienz) und evolutorischen (adaptive Effizienz) zu unterscheiden, da diese Effekte in verschiedene Richtungen gehen können und Trade-offs zwischen ihnen möglich sind. Schließlich gibt es gerade in Deutschland noch die unter Ökonomen kontrovers geführte Diskussion um die Rolle der Wettbewerbsfreiheit als Ziel der Wettbewerbspolitik.<sup>3</sup> Offensichtlich sind die kurzfristigen Allokationseffekte erheblich einfacher und besser zu messen als dynamische oder gar evolutorische Effekte, so dass es nicht überrascht, dass es in der bisherigen und wohl auch in der absehbaren Praxis empirischer Ex-Post Evaluation vor allem und dominierend um jene Effekte auf die allokative Effizienz geht. Es ist aber wichtig, sich bewusst zu machen, dass damit ein erheblicher Teil der wohlfahrtsrelevanten Wettbewerbseffekte meist keine Berücksichtigung findet und vernachlässigt wird. Allerdings gibt es hier auch interessante Unterschiede in den Evaluierungsmethoden (siehe C).

Schließlich werden potenziell antikompetitive Unternehmensverhaltensweisen und Arrangements üblicherweise in drei Kategorien gegliedert: Kartellierung, Unternehmenszusammenschlüsse sowie Marktmachtmissbrauchs-, Verdrängungs- und Behinderungsstrategien. Bisher beschäftigt sich der Großteil der vorliegenden Ex-Post Evaluationen mit Kartellen und Zusammenschlüssen, während Behinderungsstrategien kaum adressiert werden. Dies hängt sicher auch damit zusammen, dass die vorhandenen Methoden sich besser auf Kartell- und Zusammenschlüssenentscheidungen anwenden lassen und sich weniger gut für Missbrauchsaufsichtsentscheidungen eignen (siehe C). Daher wird sich die nachfolgende Diskussion schwerpunktmäßig mit der Evaluierung von Fusionskontrollentscheidungen beschäftigen und jene von Kartellentscheidungen ein-

---

<sup>3</sup> Vgl. *Hellwig* (2006); *Weizsäcker* (2007); *Budzinski* (2008b); *Schmidt* (2008); *Vanberg* (2011); sowie allgemein jüngst zur Zieldiskussion *Kerber* (2009); *Salop* (2011); *Werden* (2011).

beziehen, aber nur vereinzelt auf Entscheidungen im Rahmen der Missbrauchsaufsicht eingehen. Dennoch ist *Davies/Ormosi* (2010) zuzustimmen, dass dies ein unbefriedigender Status Quo ist.

## **C. Eine vergleichende Evaluierung der Evaluierungsmethoden**

### **I. Methoden und Evaluierungskategorien**

In der Literatur diskutiert und/oder in der Praxis der Ex-Post Evaluation angewendet werden bisher folgende Methoden: (1) strukturelle Modelle und Simulationen (Abschnitt C.II.), (2) Vergleichsmarktanalysen (*Differences-In-Differences*; DiD; Abschnitt C.III.), (3) Event Studies (Abschnitt C.IV.), Insider- und Expertenbefragungen (Abschnitt C.V.) sowie gerichtliche Kontrollen u.ä. (Abschnitt C.VI.). Alle Methoden können selbstverständlich in unterschiedlicher Qualität angewendet werden (bspw. umfassende Simulation des Marktes versus *back-of-the-envelope* Kalkulationen). Um einen fairen Vergleich zu ermöglichen, wird im Folgenden davon ausgegangen, dass alle Methoden in bestmöglicher Qualität ausgeführt werden.

Die genannten Methoden zur empirischen Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen werden nun in diesem Abschnitt ihrerseits gemäß der folgenden drei Kriterien hinsichtlich ihrer Eignung bezüglich der Evaluationsmotivation (III) (siehe Abschnitt B.I.) evaluiert:

- a) *Zuverlässigkeit*: Inwieweit ist die jeweilige Methode geeignet, die Entscheidungsfehlertypen I und II zuverlässig aufzuspüren und festzustellen? Aufgrund der Gefahr der Endogenisierung von Entscheidungsfehlern kommt diesem Kriterium die hervorgehobene Rolle eines Ausschlusskriteriums zu, d. h. eine Methode, welches dieses Kriterium nicht erfüllt, kann unabhängig von den weiteren Kriterien nicht als geeignet betrachtet werden.
- b) *Anwendbarkeit*: Wie ist es um die Anwendbarkeit der jeweiligen Methode hinsichtlich verschiedener Arten potenzieller Wettbewerbsbeschränkungen (Kartelle, Zusammenschlüsse, Behinderungsstrategien) und hinsichtlich unterschiedlicher Wettbewerbseffekte (statische, dynamische und evolutorische; siehe Abschnitt B.II.) bestellt?
- c) *Ressourcenintensität*: Welche Ressourcen müssen eingesetzt werden bzw. welche Kompetenzen müssen vorhanden sein, um die jeweilige Methode sinnvoll anzuwenden? Damit werden indirekt die Kosten des Methodeneinsatzes angesprochen. Es wird dabei meist davon ausgegangen, dass letztendlich Wettbewerbsbehörden Initiator, Durchführender oder Auftraggeber systematischer Ex-Post Evaluationen sind.

Der vorliegende Beitrag unterscheidet sich von den Studien von *Buccirossi et al.* (2008) und *Davies/Ormosi* (2010) dahingehend, dass erstens die Bewertungskriterien in dieser Form erstmals explizit formuliert werden und zweitens eine Hierarchie der Kriterien angenommen wird.<sup>4</sup> Anders als bei *Buccirossi et al.* (2008) ist es daher nicht möglich, dass die unzureichende Zuverlässigkeit einer Methode bspw. durch die geringen Kosten ihrer Anwendung kompensiert wird. Oder einfach formuliert: es nützt nichts, wenn eine Methode einfach und kostengünstig anzuwenden ist, wenn die Evaluationsergebnisse das Potenzial haben, die Wettbewerbspolitik in die Irre zu führen. Im Gegenteil ist hier auf einen *Machbarkeitsbias* zu achten: gerade wegen ihrer einfachen Anwendbarkeit mag eine *günstige* aber unzuverlässige Methode innerhalb eines vorgeschlagenen Methodenmixes in der Praxis eine überproportionale Bedeutung erlangen und damit dazu führen, dass Lerneffekte aus einer systematischen Ex-Post Evaluation zukünftige Entscheidungen sogar verschlechtern (siehe auch B.I.). Daher weicht das Ergebnis der vorliegenden Analyse auch von den Empfehlungen älterer Studien ab (siehe Abschnitt D.).

## II. Strukturelle Modelle und Simulationen

Diese Methode empirischer Ex-Post Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen basiert auf drei Säulen: (1) eine explizite und formale Modellierung des Wettbewerbs auf den relevanten Märkten, (2) die Kalibrierung der Modelle mit den realen historischen Daten dieser Märkte und (3) einem Vergleich des gegenwärtigen Gleichgewichts mit alternativen (kontrafaktischen) Szenarien, die sich gemäß der Modellierung bzw. Simulation ergeben hätten, wenn die Wettbewerbsbehörde eine andere Entscheidung getroffen hätte (*Davies/Ormosi* 2010, 12).<sup>5</sup> Beispielsweise wird also das tatsächliche Marktgleichgewicht eines genehmigten Kartells mit dem kontrafaktischen Marktgleichgewicht verglichen, welches sich ergeben hätte, wäre die Kartellverbotsausnahme nicht gewährt worden. Oder das Marktgleichgewicht mit einer genehmigten Fusion wird mit dem hypothetischen Marktgleichgewicht einer Verbotsentscheidung verglichen.

---

<sup>4</sup> Die Argumentation im vorliegenden Papier übernimmt hier meine Argumentation in der OECD-Studie *Budzinski* (2011b).

<sup>5</sup> Übersichten liefern *Buccirossi et al.* (2008, 465–466); *Budzinski/Ruhmer* (2010, 312–314); *Davies/Ormosi* (2010, 12–15). Beispiele für die Anwendung struktureller Modelle und Simulationen zur Ex-Post Analyse sind *Nevo* (2000); *Pinske/Slade* (2004); *Peters* (2006); *Weinberg/Hosken* (2008). In der Fusionskontrolle werden Simulationsmodelle und strukturelle Modellierungen auch als Ex-Ante Instrument vor der Fallentscheidung angewendet, um Prognosen über die möglichen Effekte des Zusammenschlusses herzuleiten und diese in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen (Übersicht: *Budzinski/Ruhmer* 2010).

### *Zuverlässigkeit*

Der wesentliche Charme dieser Methode besteht in ihrer Fundierung in moderner Wettbewerbsökonomik, meist dem State-of-the-Art der spieltheoretischen Industrieökonomik. Damit basiert die Evaluation auf einer theoretischen Fundierung, die dem Stand der Wissenschaft entspricht (*Buccirossi et al.* 2008, 465; *Davies/Ormosi* 2010, 14; *Budzinski* 2011 a). Hinzu kommt, dass die Kalibrierung der Modelle mit Marktdaten gleichzeitig auch eine Einschätzung der Geeignetheit der (notwendigerweise vereinfachenden und abstrahierenden) Modellannahmen ermöglicht, nämlich inwieweit die Modelle in der Lage sind, die tatsächliche Marktentwicklung vor und nach dem wettbewerbspolitischen (Nicht-) Eingriff zu reproduzieren (*Buccirossi et al.* 2008, 465). Dies stellt einen wichtigen Unterschied zur Ex-Ante Simulation dar, bei welcher eine Extrapolation der Situation vor der wettbewerbspolitischen Entscheidung in die Zukunft notwendig ist, was eine Reihe von Einschränkungen der Prognosekraft dieses Instrumentes mit sich bringt (*Budzinski/Ruhmer* 2010; *Budzinski* 2011 a). Diese Probleme sind bei einer Ex-Post Analyse mindestens deutlich abgeschwächt. Insofern trifft auch die in der Literatur mitunter geäußerte Kritik an der Sensitivität der vereinfachenden und abstrahierenden Modellannahmen (*Buccirossi et al.* 2008, 466; *Davies/Ormosi* 2010, 14) eher den Einsatz der Methode zur Entscheidungsfindung (ex ante) als jenen zur Evaluation (ex post). Wurden Simulationsmodelle bei der Entscheidungsfindung eingesetzt, so können Ex-Post Evaluationen mit dieser Methode die Angemessenheit der Annahmen der Wettbewerbsbehörde zum Zeitpunkt der wettbewerbspolitischen Entscheidung überprüfen (*Davies/Ormosi* 2010, 14).

Allerdings gilt diese Argumentation streng genommen erst mal nur für die Modellierung der tatsächlichen Marktentwicklung. Die Simulation alternativer Szenarien muss dann regelmäßig annehmen, dass diese Szenarien nicht mit Strukturbrüchen einhergehen, d. h. dass die zugrundeliegende Natur des Wettbewerbs identisch bliebe. Das wird in vielen Fällen eine akzeptable Annahme sein; gerade bei *großen* Fällen, welche einen prägnanten Einfluss auf die Marktentwicklung hatten, können aber unterschiedliche wettbewerbspolitische Entscheidungen (die tatsächliche und die hypothetischen Alternativen) mit Strukturbrüchen einhergegangen sein bzw. wären mit Strukturbrüchen des zugrundeliegenden Wettbewerbsmodells einhergegangen (*Budzinski* 2011 a, 125–126).

### *Anwendbarkeit*

Strukturelle Modelle und Simulationen haben grundsätzlich den Vorteil, dass sie auf alle Arten von Wettbewerbsbeschränkungen und auf alle Arten von wettbewerbspolitischen Entscheidungen (Untersagungen, Genehmigungen, Auflagen usw.) anwendbar sind. Ihre Anwendbarkeit zur empirischen Evaluation wettbe-

wettbewerbspolitischer Entscheidungen wird aber erstens durch Einschränkungen der Modellierbarkeit und zweitens durch Datenprobleme erschwert.

Strukturelle Modelle und Simulationen beruhen meist auf den Standardoligopolmodellen der modernen Industrieökonomik, namentlich dem spieltheoretischen Cournotmodell für Märkte mit relativ homogenen Gütern und dem spieltheoretischen Bertrandmodell für Märkte mit differenzierten Gütern. Lässt sich der tatsächliche Wettbewerb auf einem Markt nicht mit einem dieser Modelle (in ihren modernsten Ausprägungen) hinreichend adäquat beschreiben, ist die Methode gegenwärtig kaum für Evaluationszwecke anwendbar. Mit der Fokussierung auf die genannten Oligopolmodelle geht zudem ein Analyseschwerpunkt auf Preis- und Mengeneffekte einher. Andere Wettbewerbsdimensionen, wie Innovationen, Marktzu- und -austritte, Repositionierung von Produkten, Vielfalt und Auswahltiefe, Qualitätsänderungen u.v.a.m., stehen dabei in der Gefahr vernachlässigt zu werden (*Budzinski/Ruhmer* 2010; *Davies/Ormosi* 2010, 14). Zwar ist es prinzipiell möglich, die Standardmodelle im Einzelfall so zu erweitern, dass Nicht-Preis Dimensionen des Wettbewerbs einbezogen werden können (siehe beispielhaft *Froeb et al.* 2007), allerdings kommen strukturelle Modellierung und Simulationsmodelle an ihre Grenzen, wenn sich in einem relevanten Markt mehrere bedeutsame Nicht-Preis Elemente des Wettbewerbs häufen und gar noch miteinander interagieren (*Budzinski* 2011a, 116–118). Folglich besteht die Gefahr eines *sample selection bias* bei einer Auswahl der Evaluierungsfälle nach Modellierbarkeit (*Davies/Ormosi* 2010, 14).

Ein weiteres Problem hinsichtlich der Anwendbarkeit struktureller Modelle und Simulationen stellen die sehr anspruchsvollen Datenanforderungen dar und zwar sowohl an die Menge der verfügbaren Daten als auch an deren Qualität. Auch wenn die Datenprobleme für eine Reihe von Märkten gelöst werden konnten, so bleiben doch eine Vielzahl von Märkten, welche dieser Evaluationsmethode unzugänglich bleiben (*Buccirossi et al.* 2008, 466; *Davies/Ormosi* 2010, 14).

### *Ressourcenintensität*

Eine umfassende und seriöse strukturelle Modellierung oder Simulation erfordert umfangreiche ökonomische Expertise in Theorie (Modellierung) und Empirie (Kalibrierung) sowie zeit- und kostenintensive Datenerhebung und -erfassung. Der Preis für die hohe theoretische Qualität dieser Methode sind ein hoher Aufwand und hohe Kosten für die Anwender, i. d. R. Wettbewerbsbehörden. Zudem ist regelmäßig die Kooperation der Marktteilnehmer – mindestens als Datenlieferanten – zwingend erforderlich. Und während diese in aktuellen wettbewerbspolitischen Untersuchungen vor einer Fallentscheidung gegebenenfalls erzwungen werden kann, ist dies bei Ex-Post Evaluationen in den allermeisten

Jurisdiktionen nicht möglich. Daher sind die Evaluatoren dann auf die freiwillige Kooperationsbereitschaft der Marktteilnehmer angewiesen und werden de facto diese für ihren Aufwand entschädigen müssen (bspw. Datensätze kaufen usw.).

### III. Vergleichsmarktmodelle („Differences-In-Differences“)

Die sogenannten Differences-In-Differences (DiD) Methoden evaluieren eine wettbewerbspolitische Entscheidung, indem sie die relevanten Marktdaten (Zeitreihen) nach der Entscheidung (ex post) (1) mit der Marktentwicklung vor der Entscheidung und (2) mit einem Kontrollmarkt vergleichen.<sup>6</sup> Der geeignete Kontrollmarkt muss dabei einerseits dem relevanten Markt hinreichend ähnlich sein, andererseits aber darf er nicht durch die zu evaluierende wettbewerbspolitische Entscheidung beeinflusst sein. Oftmals handelt es sich bei empirischen Ex-Post Evaluationen mit Hilfe von DiD-Methoden um direkte und ausgefeilte ökonomische Studien der Preis- und Marktanteilsentwicklung des relevanten Marktes, in welchen der Kontrollmarkt dazu dient, die Einflüsse der zu evaluierenden wettbewerbspolitischen Entscheidung von anderen, entscheidungsunabhängigen Einflüssen auf diese Größen zu isolieren. Einfach gesagt besteht die Grundidee darin, dass alle entscheidungsunabhängigen Determinanten der beobachteten (bzw. gemessenen) Entwicklung sich auch auf dem Kontrollmarkt zeigen, während die Entscheidungseinflüsse nur auf dem relevanten Markt auftreten.

#### *Zuverlässigkeit*

Zu den großen Vorteilen der DiD-Methoden gehört, dass sie ausschließlich reale Daten analysieren und die tatsächliche Entwicklung auf dem tatsächlich betroffenen Markt analysieren. Auch das *kontrafaktische* Szenario (der Vergleichsmarkt) ist real und bedarf weder nicht-testbarer und möglicherweise zweifelhafter Annahmen noch einer Konstruktion (Davies/Ormosi 2010, 22). Hinzu kommt, dass die moderne Ökonometrie ausgezeichnete Instrumente liefert, die entscheidungsabhängigen Ex-Post Markteffekte von anderen, entscheidungsunabhängigen Entwicklungen zu isolieren.

Allerdings sind DiD-Methoden inhärent atheoretisch (Davies/Ormosi 2010, 22–23), so dass sie, anders als strukturelle Methoden und Simulationen, keine direkte Lerneffekte über die hinter den Daten liegenden Entwicklung der Wett-

---

<sup>6</sup> Übersichten liefern Bergman (2008, 394–396); Buccirosi et al. (2008, 466–467); Weinberg (2008); Davies/Ormosi (2010, 20–24); neuere Anwendungsbeispiele sind Ashenfelter/Hosken (2011); Ashenfelter et al. (2011); Dobson/Piga (2011); Tenn/Yunn (2011).

bewerbsprozesse bzw. der Art des Wettbewerbs erlauben.<sup>7</sup> Andererseits kann dies auch als Vorteil gesehen werden, weil somit auch die in strukturellen Modellen oft vernachlässigten Nicht-Preis Dimensionen des Wettbewerbs indirekt erfasst werden, insofern als sie sich in der beobachteten Entwicklung widerspiegeln. Einschränkend muss freilich festgehalten werden, dass dies nur insofern gilt als diese Wettbewerbsdimensionen durch quantitativ messbare Variablen (Preise, Elastizitäten, Varietätskennzahlen usw.) erfasst werden bzw. sich ihre Entwicklungen in ihnen reflektieren.

### *Anwendbarkeit*

DiD-Methoden sind grundsätzlich auf alle Arten von Wettbewerbsbeschränkungen anwendbar. Die größte Einschränkung der Anwendbarkeit von DiD-Methoden resultiert aus dem Problem, einen geeigneten Kontrollmarkt zu finden. Dieser muss einerseits so eng mit dem relevanten Markt verwandt sein, dass sich auf ihm die gleichen externen, entscheidungsunabhängigen Einflüsse zeigen, andererseits aber so weit von dem relevanten Markt weg sein, dass sich die wettbewerbspolitische Entscheidung nicht auf ihn auswirkt. Darüber hinaus müssen auch Art und Ausmaß der entscheidungsunabhängigen Determinanten auf dem Vergleichsmarkt identisch sein mit dem relevanten Markt. Inwieweit es für eine große Vielzahl und Vielfalt von Fällen möglich ist, geeignete Vergleichsmärkte zu finden, wird in der Literatur skeptisch beurteilt (*Simpson/Schmidt* 2008; *Davies/Ormosi* 2010, 21–23).

Darüber hinaus tritt eine weitere Einschränkung hinsichtlich des Typus der Fallentscheidung auf. In der Fusionskontrolle und in der Kartellpolitik lassen sich mit Hilfe von DiD-Methoden Verbotsentscheidungen (bspw. eine Zusammenschlussuntersagung oder die Nicht-Gewährung einer Kartellausnahme) schlechter ex post evaluieren als Genehmigungen (*Neven/Zenger* 2008, 478). Das liegt daran, dass die Entwicklung auf dem relevanten Markt bei Genehmigungen informativer für die Analyse ist, da das alternative Szenario dann tatsächlich vorhanden war (nämlich vor der Entscheidung), wenn auch zu einem anderen Zeitpunkt. Zudem kann ein Vergleichsmarkt leichter gefunden werden. Wird hingegen beispielsweise ein Zusammenschluss untersagt, gleichen sich Prä- und

---

<sup>7</sup> DiD-Methoden untersuchen typischerweise, ob (beispielsweise) eine beobachtbare Preisentwicklung nach der wettbewerbspolitischen Entscheidung *ursächlich* (im Sinne einer Korrelation) auf jene wettbewerbspolitische Entscheidung zurückgeführt werden kann oder durch andere (*externe*) Einflüsse getrieben wird. Insofern liegt eine Theorie in dem Sinne vor, dass hypothesiert wird, dass B (Preisentwicklung) eine Folge von A (Entscheidung) ist. Allerdings wird typischerweise – im Unterschied zu strukturellen Modellen und Simulationen – nicht expliziert und auf den vorliegenden Einzelfall zugeschnitten modelliert, welche Wirkungsmechanismen die (beispielsweise) beobachteten Preiseffekte treiben.

Post-Entscheidungsmarkt in struktureller Hinsicht und es dürfte nur selten gelingen, einen Vergleichsmarkt zu finden, der hinreichend ähnlich ist und auf dem eine Fusion mit strukturell ähnlichen Wirkungen wie der untersagte Zusammenschluss stattgefunden hat.<sup>8</sup> Die Folge wäre ein Selektionsbias in Richtung der Detektion von Entscheidungsfehlertyp II.

Seitens der Datenerfordernisse sollten hier hingegen nur vergleichsweise wenig Einschränkungen resultieren, da die benötigten Daten normalerweise verfügbar oder mit vertretbarem Aufwand zu erheben sein sollten.

### *Ressourcenintensität*

Die seriöse Anwendung von DiD-Methoden zur empirischen Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen erfordert erhebliche ökonometrische Kompetenz. Anders als bei strukturellen Modellen und Simulationen sind aber die Anforderungen an die Daten spürbar geringer (obwohl immer noch nicht unerheblich), was mit weniger Kosten der Beschaffung einhergehen dürfte. Die eingangs dieses Abschnitts zitierten Anwendungsbeispiele demonstrieren zudem, dass die notwendigen Daten in vielen Fällen ohne eine zwingende Einbeziehung der Marktteilnehmer zugänglich sind. Zudem impliziert der atheoretische Charakter dieser Evaluierungsmethoden, dass keine Ressourcen für komplexe Modellierungen aufgebracht werden müssen.

## **IV. Event Studies**

Die Grundidee der Anwendung von Event Studies als Evaluierungsmethode liegt in der Annahme, dass Wohlfahrtseffekte potenziell wettbewerbsbeschränkender Ereignisse sowie der folgenden wettbewerbspolitischen Reaktion aus den dadurch verursachten, anormalen Änderungen der Aktienkurse der involvierten Unternehmen (Ellert 1976) und insbesondere deren unmittelbarer Wettbewerber (Eckbo 1983) abgeleitet werden können.<sup>9</sup> Nimmt man einen Unternehmenszusammenschluss als Beispiel, so stellen die Ereignisse (Events) zum einen die Ankündigung der Fusion und zum zweiten die Verkündung der Entscheidung der Wettbewerbsbehörde dar.<sup>10</sup> In den vorliegenden Studien wird dabei übli-

<sup>8</sup> Bei der Missbrauchsaufsicht liegt die Problematik etwas anders, da hier beanstandete Strategien beherrschender Unternehmen oftmals bereits eine Weile praktiziert wurden, so dass Verbotsentscheidungen leichter zu evaluieren sind.

<sup>9</sup> Übersichten liefern Bergman (2008, 392–394); Buccirossi et al. (2008, 467–469); Davies/Ormosi (2010, 15–20); Anwendungsbeispiele sind Ellert (1976); Eckbo (1983, 1992); Stillman (1983); Eckbo/Wier (1985); Aktas/Bodt/Roll (2007); Duso/Neven/Röller (2007); Diepold et al. (2008); Serdarević/Teplý (2009); Duso/Gugler/Szücs (2010); Duso/Gugler/Yurtoglu (2011).

cherweise – und sehr vereinfachend formuliert – davon ausgegangen, dass ein Anstieg der Börsenkurse der Wettbewerber der fusionierenden Unternehmen auf einen antikompetitiven Zusammenschluss (fusionsbedingte Erhöhung des Marktpreises, so dass die Wettbewerber auch profitieren) hindeutet, während ein Absinken der Kurse der Wettbewerber einen prokompetitiven Zusammenschluss (aufgrund von fusionsbedingten Effizienzen sinkt der Marktpreis) signalisiert. Da diese Methode bisher ganz dominierend und in großer Anzahl auf die Fusionskontrolle angewendet worden ist, dient diese auch weiterhin als erläuterndes Beispiel.

### *Zuverlässigkeit*

Event Studies als empirische Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen gehen von einigen Annahmen aus, die erstens sensitiv für die Zuverlässigkeit der Ergebnisse und zweitens aber gleichzeitig ihrerseits empirisch und theoretisch problematisch sind.<sup>11</sup> Als erstes ist hier die Annahme zu nennen, dass Finanzmärkte (hier: Aktienbörsen) effizient und rational sind. Nur wenn Aktienmärkte perfekt funktionieren, alle Akteure auf diesen Märkten perfekt rational (hyper-rational) handeln und vollständige Information vorliegt (oder zumindest alle relevanten Informationen vorliegen), nur dann reflektieren Aktienkurse und ihre Änderung den wahren Wert der gehandelten Unternehmensanteile für die Investoren. Wäre das der Fall, dann kann die Aktienmarktreaktion auf die Ereignisse (Verkündung des Zusammenschluss, wettbewerbspolitische Entscheidung) so interpretiert werden, dass sie unverzerrte und superioren Insiderinformationen enthüllt. Bei vollständiger Information und perfekter Rationalität schließt dies zutreffendes Wissen über zukünftige Wettbewerbseffekte ein. Dementsprechend könnte dann – und nur dann wenn diese Annahmen empirisch haltvoll sind – die superioren Reaktion der Marktteilnehmer als Evaluationsmaßstab für die Entscheidung einer Wettbewerbsbehörde herangezogen werden, so wie dies von den eingangs zitierten Studien gemacht wird.

Das Grundproblem von Event Studies als empirische Evaluationsmethode für wettbewerbspolitische Entscheidungen besteht also darin, dass die Annahme effizienter, perfekter und hyper-rationaler Finanzmärkte empirisch wohl mehr als zweifelhaft ist. Ihre Implausibilität und mangelnder empirischer Gehalt sind in der Finanzmarktökonomik weitgehend anerkannt. Wird diese Grundannahme

---

<sup>10</sup> Je nach Jurisdiktion können weitere Ereignisse eine Rolle spielen, so beispielsweise in der europäischen Fusionskontrolle die Ankündigung der Einleitung einer Phase-II Untersuchung verbunden mit dem *Statement of Objection* der Kommission oder in den USA die Einleitung eines Gerichtsverfahrens.

<sup>11</sup> Kritische Diskussionen liefern bspw. *McAfee/Williams* (1988); *Eckbo* (1989); *Werden/Williams* (1989); *Davies/Ormosi* (2010, 19); *Fridolfsson/Stennek* (2010).

jedoch verworfen oder zumindest erheblich angezweifelt, so kann auch nicht von einer hinreichenden Zuverlässigkeit der mit Hilfe von Event Studies gewonnenen Evaluationsergebnissen ausgegangen werden.

Doch selbst wenn die Hypothese effizienter Aktienmärkte weitgehend akzeptiert würde, ergäbe sich eine Reihe von weiteren Problemen. In der Literatur werden unter anderem die Ambivalenz der Kursänderungssignale und ihrer Interpretation (Davies/Ormosi 2010, 18 mit einer eindrucksvollen Übersicht) sowie die unklare Kausalität von Fusionsankündigungen und Fusionskontrollentscheidungen auf die Börsenkurse (Neven/Zenger 2008, 487) diskutiert. Die meisten wettbewerbsspolitisch relevanten Zusammenschlüsse betreffen Multi-Produkt Konzerne, welche auf einer Vielzahl geographischer und sachlicher Märkte tätig sind. Von diesen Märkten sind für eine Fusionskontrollentscheidung oft nur wenige Märkte relevant, in denen es zu wettbewerbsspolitisch bedenklichen Überschneidungen kommt. Diese entscheidungsrelevanten Märkte müssen dann für die Gesamtunternehmen und ihre unmittelbaren Konkurrenten (welche oftmals ebenfalls komplexe, internationale Mischkonzerne darstellen) hinreichend bedeutsam sein, um die Aktienkursreaktion zu dominieren.

Eine Mehrheit der eingangs zitierten Studien setzt zudem eine weitere problematische Annahme. Um die anormalen Kursänderungen der unmittelbaren Wettbewerber der fusionierenden Unternehmen eindeutig interpretieren zu können, wird davon ausgegangen, dass die *rule of one price* gilt, mithin es einen einheitlichen Preis im Markt gibt, so dass die Wettbewerber einer antikompetitiven, preissteigernden Fusion von diesem Preisanstieg profitieren und profitabler werden (sog. *price umbrella effect*). Umgekehrt kann ein effizienzsteigernder Zusammenschluss den Preis senken oder die Outputmenge erhöhen, so dass die unmittelbaren Konkurrenten weniger profitabel werden (und ihre Kurse in Antizipation dessen sinken). Wenn man vom Stand der Industrieökonomik ausgeht, so stellt sich dieser *price umbrella effect* umfassend freilich nur in einer bestimmten Konstellation ein, nämlich in Cournot-Oligopolen mit weitgehend homogenen Gütern. In den meisten Zusammenschlüssen dürften jedoch vorwiegend differenzierte Produktmärkte mit Preiswettbewerb betroffen sein, in denen der Wettbewerb allerdings anderen Mechanismen und Triebkräften unterworfen ist. Die moderne industrieökonomische Oligopoltheorie geht bei Bertrand-Wettbewerb mit heterogenen Gütern typischerweise eben nicht von einem einheitlichen Marktpreis und einer einheitlichen Wirkung einer Fusion auf alle Wettbewerber aus.<sup>12</sup> Damit wird aber die in diesen Studien übliche Interpretation der Börsensignale mindestens fragwürdig, so dass das so erzielte Evaluationsergebnis *antikompetitive* oder *prokompetitive* Fusion systematisch fehlerhaft sein kann.

---

<sup>12</sup> Moderne Übersichten mit entsprechenden Literaturverweisen liefern beispielsweise Kaplow/Shapiro (2007), Kerber/Schwalbe (2008) und Werden/Froeb (2008).

Eine andere Frage wäre jene nach dem empirischen Gehalt der Annahme, die Finanzmarktakteure würden ihre Beurteilung (mindestens implizit) auf der Basis industrieökonomischer Modelle bilden. Wenn ein genügend großer Teil der Akteure hingegen glaubt, dass antikompetitive, zu Marktmacht führende Zusammenschlüsse nicht gut, sondern schlecht für die Restkonkurrenz ist (unabhängig davon, ob diese Auffassung berechtigt oder unberechtigt ist), dann wird die Interpretation der Signale ebenfalls fragwürdig. Mir ist keine Untersuchung bekannt, die versucht, die Vorstellung der Finanzmarktakteure über Wettbewerbswirkungen von Fusionen empirisch zu ermitteln.

Schließlich ist noch auf ein immanentes Problem zu verweisen: Gerade wenn die Hypothese effizienter Finanzmärkte gilt und wenn Event Studies zur systematischen Ex-Post Evaluation von Fusionskontrollentscheidungen herangezogen werden, ergibt sich das Problem, dass eben diese effizienten Finanzmärkte zum einen die Entscheidung der Wettbewerbsbehörde bereits bei der Fusionsankündigung antizipieren und zudem strategisch ihren Einfluss auf diese Entscheidung realisieren würden. Beides müsste sich dann in den anormalen Kursänderungen niederschlagen.

*Neven/Zenger* (2008, 487) betonen zudem, dass es sich bei Event Studies eigentlich gar nicht um eine Ex-Post Methode handelt, da die Börsenreaktionen unmittelbar verfügbar sind und somit – mit Ausnahme der Aktienkursreaktion auf die Verkündung der Fusionskontrollentscheidung selbst – in die Fusionskontrollentscheidung einfließen können. Sie geben zu bedenken, dass die Wettbewerbsbehörden im Zuge ihrer Untersuchungen aber ihrerseits an Informationen gelangen (insbesondere vertrauliche Unternehmensunterlagen, aber auch extra und exklusiv erhobene Daten), welche den Finanzmarktakteuren nicht zur Verfügung stehen und geben daher zu bedenken, ob Wettbewerbsbehörden nicht eigentlich besser informiert sind als die Finanzmarktteilnehmer.

Alles in allem muss bezweifelt werden, dass Event Studies Ex-Post Evaluationen liefern können, die hinreichend zuverlässig sind, um die Gefahr einer evaluationsbedingten Verschlechterung der Wettbewerbspolitik zu vermeiden.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Selbst eine Untersuchung eindeutiger Befürworter der Event Study Methode kann nur unter sehr speziellen Bedingungen eine positive Korrelation von anormalen Kursänderungen mit Ex-Post Profitabilitätskennzahlen (aus Unternehmensbilanzen entnommen) feststellen (*Duso/Gugler/Yurtoglu* 2010). Dies beinhaltet u. a. die Definition langer Zeitfenster vor dem Ereignis, wobei unter allen möglichen Konstellationen auch wiederum nur sehr spezifische, bspw. 25–50 Tage, zu den gewünschten Ergebnissen führen. Abgesehen davon, dass vollkommen unklar bleibt, warum gerade diese willkürlich wirkenden Zeitfenster theoretisch adäquat sein sollen (und es auch empirisch nur für bestimmte wenige Konstellationen sind), mildert dies auch ohnehin nicht die Vielzahl der angesprochenen Zuverlässigkeitsprobleme.

### *Anwendbarkeit*

Wenn man an die Zuverlässigkeit von Event Studies glaubt, dann sind sie prinzipiell auf alle Arten von Wettbewerbseffekten (durch den atheoretischen Charakter der unspezifischen, aber korrekten Antizipation der Wettbewerbseffekte durch die Finanzmarkakteure), insofern sich diese auf die Profite der Unternehmen auswirken, anwendbar. Neben der Fusionskontrolle sind prinzipiell auch wettbewerbspolitische Entscheidungen über Kartellausnahmen ebenso der Analyse zugänglich wie Interventionen der Missbrauchsaufsicht. In allen Bereichen gilt dies aber nur für horizontale Effekte, da Börsensignale zu vertikalen und konglomeraten Wettbewerbseffekte aufgrund ihrer Komplexität bisher als nicht interpretierbar gelten. Zudem ist der triviale aber praxisrelevante Umstand zu nennen, dass alle betroffenen Unternehmen der relevanten Märkte (die potenziellen Wettbewerbsbeschränker ebenso wie ihre unmittelbaren Konkurrenten) börsennotierte Gesellschaften mit einem hinreichenden Handelsvolumen und einer hinreichenden Handelsaktivität ihrer Aktien sein müssen (*Davies/Ormosi* 2010, 20). Schließlich ist es ein zentraler Vorteil von Event Studies, dass – wenn diese Umstände gegeben sind – die benötigten Daten (Börsenkurse) umfassend und leicht verfügbar sind.

### *Ressourcenintensität*

Die leichte und gute Datenverfügbarkeit bringt auch eine vergleichsweise niedrige Ressourcenintensität mit sich, welche weiterhin dadurch verstärkt wird, dass Event Studies große Samples an Unternehmenszusammenschlüssen verarbeiten können und dennoch Aussagen zu den Fehlertypen I und II in individuellen Entscheidungen erlauben. Um eine Event Study sauber durchzuführen, bedarf es erheblicher ökonometrischer Expertise (v. a. bei der nicht-trivialen Ermittlung der anormalen Kursausschläge, also der Trennung des Fusionseinflusses von anderen Einflüssen auf die Kurse). Ökonomietheoretische Expertise wäre lediglich bei der Interpretation der Signale von Nöten. Eine Kooperation mit den Marktteilnehmern ist hier in der Regel nicht notwendig.

## **V. Befragungen**

Insider- und Expertenbefragungen mit Hilfe von Fragebögen und Interviews versuchen die Auffassungen und Eindrücke entweder der Marktteilnehmer (Normadressaten und ihre Wettbewerber, Zulieferer und Abnehmer) oder von Experten über die Post-Entscheidungsmarktentwicklung einzufangen.<sup>14</sup> Dabei geht es darum, asymmetrische Informationen auszunutzen, d. h. es wird davon ausge-

gangen, dass Marktteilnehmer und/oder Experten das Marktgeschehen besser einschätzen können als sonstige Beobachter.

### *Zuverlässigkeit*

Diese Methode versucht, stillschweigendes und informelles Wissen (Eindrücke) der Marktteilnehmer bzw. von Experten zu nutzen und ist somit abgesehen von der informationsökonomischen Logik der asymmetrischen Information atheoretisch. Ihre Zuverlässigkeit hängt also einerseits stark davon ab, inwieweit man den Insidern oder Experten überlegendes (wenn auch vielleicht diffuses) Wissen bzw. Wissensvorsprünge zutraut und ob sie gewillt sind diese unverzerrt mitzuteilen. Da es hier um echte Insider im Sinne der auf dem Markt und in den Unternehmen handelnden Akteure geht, erscheint der erste Teil durchaus plausibel. Eher fraglich ist, inwieweit Marktteilnehmer Informationen strategisch verzerren werden, um Vorteile bei eventuellen zukünftigen wettbewerbspolitischen Entscheidungen zu realisieren. Die aus der Interessenlage resultierenden Anreize können sich von Markt zu Markt und Fall zu Fall stark unterscheiden. Experten sollten einem geringeren Anreiz zur strategischen Informationsverzerrung unterliegen, insofern sie kein Parteieninteresse haben und nicht auf zukünftige Parteienaufträge *spielen*.

### *Anwendbarkeit*

Die Survey-Methode zur empirischen Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen ist weithin anwendbar, sowohl auf alle Arten von Wettbewerbsbeschränkungen und wettbewerbspolitischen Entscheidungen als auch auf alle Arten von Wettbewerbseffekten. Es ist vermutlich die einzige Methode, um qualitative empirische Informationen über nicht-quantifizierbare Wettbewerbsdimensionen zu erhalten. Zudem kann diese Methode auch in Märkten angewendet werden, in denen quantitative Daten nicht oder kaum verfügbar sind (*Buccirossi et al.* 2008, 469). Einschränkungen der Anwendbarkeit können eigentlich nur aus einer zu geringen Anzahl an Befragungsteilnehmern resultieren.

### *Ressourcenintensität*

Fragebögen und Interviews sowie deren Auswertungen erfordern exzellente Kompetenzen in Statistik und in qualitativen Forschungsmethoden. Zudem kön-

---

<sup>14</sup> Übersichten liefern *Buccirossi et al.* (2008, 469–470); *Davies/Ormosi* (2010, 24–25); Anwendungsbeispiele sind *PricewaterhouseCoopers* (2005); *Deloitte* (2009).

nen sie recht personalintensiv sein. Eine Kooperation der Marktteilnehmer (bzw. von Experten) ist zudem unvermeidbar. Dennoch dürfte die Ressourcenintensität insgesamt vergleichsweise gering sein.

## VI. Andere

Neben den in den vorangehenden Abschnitten diskutierten Methoden werden in der Literatur nur wenig weitere Möglichkeiten kursorisch diskutiert. So können beispielsweise gerichtliche Überprüfungen von wettbewerbsbehördlichen Entscheidungen als Ex-Post Evaluation gesehen werden (*Bergman* 2008, 389–391; *Davies/Ormosi* 2010, 25): in diesen Fällen kommt es zu einer Überprüfung der Analyse der Wettbewerbsbehörde und unter Umständen zu einer Neubewertung der zu erwartenden Wettbewerbseffekte des jeweiligen Falls. Allerdings ist eine Reihe von kritischen Einwänden zu beachten:

- Gerichtliche Überprüfungen stellen streng genommen keine Ex-Post Evaluation dar, sondern sind integraler Bestandteil des wettbewerbspolitischen Entscheidungsprozesses (*Bergman* 2008, 391). Dies gilt insbesondere für die USA, wo jede Verbotsentscheidung durch ein Gericht getroffen werden muss. Somit dienen Ex-Post Evaluationen gerade auch der ökonomischen Überprüfung der Entscheidung durch Gerichte, welche ja ebenso fehlbar sind, wie Wettbewerbsbehörden.
- Hängt die Ex-Post Evaluation davon ab, ob ein Fall vor Gericht geht, so ergibt sich ein erheblicher *sample selection bias*, der sich je nach Jurisdiktion auf mehrere Dimensionen (Verbote/Genehmigungen; Arten wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens usw.) auswirkt.
- Schließlich ist auch die Endogenität wettbewerbsbehördlicher Entscheidungen und ihrer gerichtlichen Überprüfung zu betrachten. So ist es ja durchaus möglich, dass eine Wettbewerbsbehörde aus Reputationsgründen seine Entscheidungen so fällt, dass die Gefahr von für sie negativen Gerichtsentscheidungen bei Berufungen und Revisionen minimiert werden. Werden typischerweise Verbote oder andere Interventionen vor Gericht angefochten, kann dies zu einer Politik der Passivität der Wettbewerbsbehörde führen, welche den Schutz des Wettbewerbs gefährdet (*Budzinski* 2010; *Budzinski/Kuchinke* 2011). Gerade eine solche Fehlentwicklung sollte durch Ex-Post Evaluationen möglichst aufgedeckt werden!
- Vor Gericht spielen häufiger juristische Argumente (bspw. Verfahrensfehler u.ä.) eine größere Rolle als die tatsächliche Ausprägung der Wettbewerbseffekte.

Insgesamt werden im vorliegenden Beitrag aus den genannten Gründen gerichtliche Überprüfungen als integraler Bestandteil wettbewerbspolitischer Ent-

scheidungen betrachtet und stellen daher einen Teil des Gegenstands von Ex-Post Evaluationen und nicht eine Methode zur Durchführung derselben dar.

Aus dem Methodenkasten der modernen Industrieökonomik wäre noch zu überlegen, inwieweit die experimentelle Ökonomik für Ex-Post Evaluationen herangezogen werden kann.<sup>15</sup> Neben allgemeinen methodischen Bedenken (*Albert/Hildenbrand* 2011) und der fehlenden Erfahrung mit der Nachbildung realer Wettbewerbsfälle im Labor ist hier jedoch auch zu beachten, dass Experimente immer künstliche Umwelten darstellen und daher nicht unmittelbar Aussagen über die reale (Post-Entscheidungs-)Entwicklung zulassen. Insgesamt sind die Überlegungen über die Möglichkeiten und Grenzen einer Einbeziehung von Experimenten in Ex-Post Evaluationen bisher nicht weit gediehen.

Als letztes sei in diesem Abschnitt noch auf Fallstudien und Expertenkommentare als Ex-Post Evaluationsmethode eingegangen (*Bergman* 2008, 393–394; *Davies/Ormosi* 2010, 25). Es handelt sich hierbei um akademische Analysen wettbewerbspolitischer Entscheidungen, die (meist ohne speziellen Auftrag) von einzelnen Forschern oder Forscherteams publiziert werden.<sup>16</sup> Dabei finden naturgemäß besonders populäre und kontroverse Fälle eine sehr große Aufmerksamkeit; man beachte beispielsweise die Fülle an Fallstudien zu den Microsoft-Fällen (Missbrauch von Marktmacht bzw. Behinderungs- und Verdrängungsstrategien) oder zu dem Fusionsvorhaben GE/Honeywell. Gleichzeitig kann hier naturgemäß kaum von einer systematischen Ex-Post Evaluation ausgegangen werden, denn die meisten anderen Fälle werden kaum jemals besprochen. Zudem bleibt zunächst einmal unklar, auf welcher Methodik die Fallstudien beruhen; es kann hier zu Überschneidungen mit den in den vorangegangenen Abschnitten diskutierten Methoden kommen. Ein systematischer und methodisch stärker standardisierter Einsatz von Fallstudien und Expertenkommentaren könnte freilich sehr interessant sein, vor allem im Hinblick auf dynamische, evolutorische und andere Nicht-Preis Dimensionen der Wettbewerbseffekte, und würde wohl in die Nähe des Instruments der Expertenbefragungen (siehe Abschnitt C.V.) rücken. Auch hier sind die Überlegungen letztendlich noch nicht weit gediehen und es könnte sich lohnen, das Potenzial dieser Methode näher zu beleuchten.

Insgesamt handelt es sich bei Ex-Post Evaluationsmethoden um ein dynamisches Feld, in welchem keine abschließende Liste an Methoden vorgelegt

---

<sup>15</sup> *Normann* (2008) und *Erlei* (2012) liefern einen Überblick über den Einsatz der experimentellen Ökonomik in der Industrie- und Institutionenökonomik.

<sup>16</sup> Eine exemplarische Reihe ökonomischer Fallstudien finden sich in *Kwoka/White* (2008) und *Lyons* (2009). Ökonomische Einzelbeiträge legen unter anderem *Aigner et al.* (2006), *Budzinski/Christiansen* (2007), *Budzinski/Wacker* (2007), *Budzinski* (2011c) und *Budzinski/Larsen* (2011) vor. Im Vergleich zu der großen Menge der juristischen Fallstudien über wettbewerbspolitische Entscheidungen nimmt sich die Anzahl solcher ökonomischen Fallstudien jedoch bedauerlicherweise insgesamt recht gering aus.

und diskutiert werden kann. Zudem sind Innovationen im Methodenbereich zu erwarten und selbstverständlich auch wünschenswert.

## VII. Methodische Schlussfolgerungen

Eine erste und vermutlich nicht überraschende Schlussfolgerung ist, dass es keine perfekte Methode gibt, sondern alle untersuchten Methoden ihre Stärken und Schwächen haben. Strukturelle Modellierungen und ausgefeilte Simulationsmodelle stellen sicher die zuverlässigste Methode hinsichtlich der Identifizierung tatsächlicher Entscheidungsfehler dar und repräsentieren die am besten theoretisch fundierte Methode. Allerdings bringen die Raffinesse, Ausgeklügeltheit und der hohe Komplexitätsgrad dieser Methode erhebliche Einschränkungen bei der Anwendbarkeit und eine außerordentlich hohe Ressourcenintensität mit sich. Ein flächendeckender oder zumindest systematischer Einsatz erscheint daher wenig wahrscheinlich (obwohl vielleicht wissenschaftlich wünschenswert). DiD-Methoden sind aufgrund ihrer geringeren theoretischen Ansprüche und der besseren Datenverfügbarkeit weniger raffiniert und ausgeklügelt, stellen aber immer noch seriöse quantitative Analysen dar, welche einen – im Vergleich der hier analysierten Methoden – mittleren Ressourceneinsatz erfordern. Befragungen wiederum repräsentieren eine vor allem qualitative Methode, welche gerade in den Bereichen, in welchen strukturelle Modellierungen und DiD-Methoden *blind* (nicht-quantifizierbare Wettbewerbsdimensionen) bzw. nicht anwendbar (Datenmangel) sind, ihre komparativen Vorteile haben. Insofern ergänzen sie die anderen Methoden und lassen sich sinnvoll in Kombination mit einer der beiden anderen Methoden einsetzen.<sup>17</sup> In manchen Märkten sind Befragungen auch die einzige praktikable Informationsquelle, wobei dann jeweils kritisch zu hinterfragen ist, ob die Zuverlässigkeit der Ergebnisse im Einzelfall hinreichend ist, um allein aus Befragungen wettbewerbspolitische Schlussfolgerungen (auf Entscheidungsfehler) zu ziehen. Insgesamt kann der Einsatz aller drei Methoden empfohlen werden, wobei aber der Erwartungshorizont (siehe D.) zu beachten ist.

Anders sieht das bei der Event Study Methode aus. Die mangelhafte Zuverlässigkeit ihrer Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen lässt sie am Ausschlusskriterium (siehe C.I.) scheitern. Zudem ist hier – wie auch die große Anzahl an vorhandenen Event Studien demonstriert – die Gefahr des Machbarkeitsbias besonders groß, weil diese Methode vergleichsweise einfach einzusetzen und durchzuführen ist. Der Machbarkeitsbias kann dazu führen, dass Event

---

<sup>17</sup> „Whenever feasible, a survey should always be carried out to add insights and help the interpretation of the results obtained through other techniques, as well as to investigate some aspects of the development of a market that are difficult to understand from hard data“ (Buccirossi et al. 2008, 469).

Studies in einem Methoden-Mix letztendlich, also in der Evaluationspraxis, ein weit überproportionales Gewicht erhalten würden – und damit eine erhebliche Gefahr systematischer Fehlvaluation und daraus resultierend Fehllernens mit sich bringen würden. Hier kann es zu einer systematischen Verschlechterung der Wettbewerbspolitik kommen, was die Nicht-Empfehlung dieser Methode weiter unterstützt.

## **D. Wettbewerbspolitische Konsequenzen und Fazit**

Empirische Ex-Post Evaluationen wettbewerbspolitischer Entscheidungen haben das Potenzial, zu erheblichen Verbesserungen der evaluierten Wettbewerbsbehörden, -institutionen und -regimes beizutragen, und somit positive Wohlfahrtseffekte zu erzielen. Gleichzeitig muss vor überzogenen Erwartungen gewarnt werden: die gegenwärtig (und auf absehbare Zeit) verfügbaren Methoden sind alles andere als perfekt und insgesamt wenig geeignet, ein systematisches *Controlling* wettbewerbspolitischer Entscheidungen mit hinreichender Zuverlässigkeit und zu realistischerweise aufbringbaren Kosten zu begründen. Dem entsprechend ist es von erheblicher Wichtigkeit, dass sich Wettbewerbsbehörden der Grenzen und Mängel der empirischen Evaluationsmethoden bewusst sind und entsprechend vorsichtig und bescheiden Schlussfolgerungen ziehen. Dazu gehört, empirische Erkenntnisse systematisch mit wettbewerbsökonomischer Theorie rückzukoppeln und zu verknüpfen, um Evaluationsergebnisse interpretieren, einordnen und einschätzen zu können. Ein reiner Empirismus, der sich nur auf Zahlen und Daten verlässt und sie unabhängig von theoriegeleiteten wettbewerbspolitischen Prinzipien zur Handlungsleitlinie macht, steht in der Gefahr, die Wettbewerbspolitik und ihre Wohlfahrtswirkungen zu verschlechtern und nicht zu verbessern.

Die Eigenschaften der analysierten Evaluationsmethoden und die Natur ihrer immanenten Grenzen und Mängel verstärken die in Abschnitt B.I. bereits angesprochene Empfehlung, empirische Ex-Post Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen weniger an Rechenschaftsmotivationen (seien sie auf eine Wettbewerbsbehörde oder auf ein ganzes Regime bezogen) auszurichten, da die Methoden hierfür wenig geeignet erscheinen. Statt dessen eignen sie sich besser für ein Forschungsprogramm, dass aus der Ex-Post Analyse der Wettbewerbseffekte von stattgefundenen und unterlassenen Interventionen verschiedener Wettbewerbsbehörden theoriegeleitete Rückschlüsse auf die Qualität wettbewerbspolitischer Institutionen zu ziehen versucht. In der Kooperation von Wettbewerbsbehörden und Wissenschaft ließe sich so über die Zeit zuverlässige Erkenntnis aufbauen, welche dann in eine Evolution sowohl der institutionellen Rahmenbedingungen der Wettbewerbspolitik als auch der praktischen

Wettbewerbspolitik fließen könnte. Dies käme dem Charakter der verfügbaren Methoden deutlich besser entgegen.

## Literatur

- Aigner, G./Budzinski, O./Christiansen, A. (2006): The Analysis of Coordinated Effects in European Merger Control: Where Do We Stand After Sony/BMG and Impala?, *European Competition Journal* 2 (2), pp. 311–336.
- Aktas, N./Bodt, E. de/Roll, R. W. (2007): Is European Merger Regulation Protectionist?, *The Economic Journal* 117, pp. 1096–1121.
- Albert, M./Hildenbrand, A. (2011): Industrial Organization in the Laboratory, Manuskript.
- Ashenfelter, O./Hosken, D. (2011): The Effects of Mergers on Consumer Prices: Evidence from Five Selected Case Studies, *The Journal of Law and Economics*, forthcoming.
- Ashenfelter, O. C./Hosken, D. S./Weinberg, M. C. (2011): The Price Effects of a Large Merger of Manufacturers: A Case Study of Maytag-Whirlpool, Available at SSRN: URL: <http://ssrn.com/abstract=1857066>.
- Bergman, M. A. (2008): Quis Custodiet Ipsos Custodes or Measuring and Evaluating the Effectiveness of Competition Enforcement, *De Economist* 156 (4), pp. 387–409.
- Buccirossi, P./Ciari, L./Duso, T./Fridolfsson, S.-O./Spagnolo, G./Vitale, C. (2008): A Short Overview of a Methodology for the Ex-Post Review of Merger Control Decisions, *De Economist* 156 (4), pp. 453–475.
- Buccirossi, P./Ciari, L./Duso, T./Spagnolo, G./Vitale, C. (2011): Measuring the Deterrence Properties of Competition Policy: the Competition Policy Indexes, *Journal of Competition Law & Economics* 7 (1), pp. 165–204.
- Budzinski, O. (2008a): Monoculture versus Diversity in Competition Economics, *Cambridge Journal of Economics* 32 (2), pp. 295–324.
- Budzinski, O. (2008b): Wettbewerbsfreiheit und „More Economic Approach“: Wohin steuert die Europäische Wettbewerbspolitik?, in: Grusevaja, M. et al. (eds.): Quo vadis Wirtschaftspolitik? Festschrift für Norbert Eickhof, Frankfurt a. M., Lang, S. 15–38.
- Budzinski, O. (2010): An Institutional Analysis of the Enforcement Problems in Merger Control, *European Competition Journal* 6 (2), pp. 445–474.
- Budzinski, O. (2011a): Modern Industrial Economics and Competition Policy: Open Problems and Possible Limits, in: Drexler, J. et al. (eds.): Competition Policy and the Economic Approach: Foundations and Limitations, Cheltenham, Elgar, pp. 111–138.
- Budzinski, O. (2011b): Impact Evaluation of Merger Decisions, OECD Roundtable Paper, DAF/COMP(2011) 9.
- Budzinski, O. (2011c): The Institutional Framework for Doing Sports Business: Principles of EU Competition Policy in Sports Markets, *International Journal of Sport Marketing and Management* 10, forthcoming.

- Budzinski, O./Christiansen, A.* (2007): The Oracle/PeopleSoft Case: Unilateral Effects, Simulation Models and Econometrics in Contemporary Merger Control, Legal Issues of Economic Integration 34 (2), pp. 133–166.
- Budzinski, O./Kuchinke, B. A.* (2011): Deal or No Deal? – Politik- versus Wettbewerbsorientierung in der Europäischen Wirtschaftsordnung, in: Theurl, T. (Hg.): Gute Regeln oder Wirtschaftslenkung: Europas neue Herausforderungen, Berlin, Duncker & Humblot, S. 119–144.
- Budzinski, O./Larsen, J. F. H.* (2011): The Morgan Stanley/Visa Saga: How Does Economics Help Address Double-Sided Markets, Journal of European Competition Law & Practice, forthcoming.
- Budzinski, O./Ruhmer, I.* (2010): Merger Simulation in Competition Policy: A Survey, Journal of Competition Law & Economics 6 (2), pp. 277–320.
- Budzinski, O./Wacker, K.* (2007): The Prohibition of the Proposed Springer-ProSiebenSat.1-Merger: How much Economics in German Merger Control?, Journal of Competition Law and Economics 3 (2), pp. 281–306.
- Davies, S./Ormosi, P.* (2010): Assessing Competition Policy: Methodologies, Gaps and Agenda for Future Research, CCP Working Paper 10–19.
- Deloitte* (2009): Review of Merger Decisions under the Enterprise Act 2002.
- Diepold, B./Feinberg, R. M./Round, D. K./Tustin, J.* (2008): Merger Impacts on Investor Expectations: An Event Study for Australia, International Journal of the Economics of Business 15 (1), pp. 45–62.
- Dobson, P. W./Piga, C. A.* (2011): Mergers and Business Model Assimilation: Evidence from Low-Cost Airline Takeovers, Economic Inquiry, forthcoming.
- Don, H./Kemp, R./van Sinderen, J.* (2008): Measuring the Economic Effects of Competition Law Enforcement, De Economist 156 (4), pp. 341–348.
- Duso, T./Gugler, K./Szücs, F.* (2010): An Empirical Assessment of the 2004 EU Merger Policy Reform, WZB Discussion Paper No. 337.
- Duso, T./Gugler, K./Yurtoglu, B.* (2010): Is the Event Study Methodology Useful for Merger Analysis: A Comparison of Stock Market and Accounting Data, International Review of Law and Economics 30, pp. 186–192.
- Duso, T./Gugler, K./Yurtoglu, B.* (2011): How Effective is European Merger Control?, European Economic Review 55 (7), pp. 980–1006.
- Duso, T./Neven, D./Röller, L.-H.* (2007): The Political Economy of European Merger Control: Evidence Using Stock Market Data, The Journal of Law and Economics 50 (3), pp. 455–489.
- Eckbo, B. E.* (1983): Horizontal Mergers, Collusion, and Stockholder Wealth, Journal of Financial Economics 11 (1–4), pp. 241–273.
- Eckbo, B. E.* (1989): The Role of Stock Market Studies in Formulating Antitrust Policy Toward Horizontal Mergers: Comment, Quarterly Journal of Business and Economics 28 (1), pp. 22–38.

- Eckbo, B.E.* (1992): Mergers and the Value of Antitrust Deterrence, *The Journal of Finance Economics* 47 (3), pp. 1005–1029.
- Eckbo, B.E./Wier, P.* (1985): Antimerger Policy under the Hart-Scott-Rodino Act: A Reexamination of the Market Power Hypothesis, *The Journal of Law and Economics* 28 (1), pp. 119–149.
- Ellert, J.C.* (1976): Mergers, Antitrust Law Enforcement and Stockholders Return, *The Journal of Finance* 31 (2), pp. 715–732.
- Erlei, M.* (2012): Experimentelle Wirtschaftsforschung und Institutionenökonomik: eine natürliche Symbiose, in diesem Band.
- Fridolfsson, S.-O./Stennek, J.* (2010): Industry Concentration and Welfare: On the Use of Stock Market Evidence from Horizontal Mergers, *Economica* 77, pp. 734–750.
- Froeb, L./Tenn, S./Tschantz, S.* (2007): Mergers when Firms Compete by Choosing both Price and Promotion, URL: <http://ssrn.com/abstract=980941>.
- Hellwig, M.* (2006): Effizienz oder Wettbewerbsfreiheit? Zur normativen Grundlegung der Wettbewerbspolitik, in: Engel, C./Möschel, W. (Hg.): *Recht und spontane Ordnung*, Baden-Baden, Nomos, S. 231–268.
- Kaplow, L./Shapiro, C.* (2007): Antitrust, in: Polinsky, A.M./Shavell, S. (eds.): *Handbook of Law and Economics*, Amsterdam, Elsevier North-Holland, pp. 1073–1225.
- Kerber, W.* (2009): Should Competition Law Promote Efficiency? Some Reflections of an Economist on the Normative Foundations of Competition Law, in: Drexler, J./Idot, L./Moneger, J. (eds.): *Economic Theory and Competition Law*, Cheltenham, Elgar, pp. 93–120.
- Kerber, W./Schwalbe, U.* (2008): Economic Principles of Competition Law, in: Säcker, F.J. et al. (eds.): *Competition Law: European Community Practice and Procedure*, London, Sweet & Maxwell, pp. 202–393.
- Kwoka, J.E./White, L.J.* (2008): *The Antitrust Revolution*, 5<sup>th</sup> edition, Oxford, Oxford University Press.
- Lyons, B.* (2009): *Cases in European Competition Policy: The Economic Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McAfee, R.P./Williams, M.A.* (1988): Can Event Studies Detect Anticompetitive Mergers?, *Economics Letters* 28, pp. 199–203.
- Neven, D./Zenger, H.* (2008): Ex Post Evaluation of Enforcement: A Principal-Agent Perspective, *De Economist* 156 (4), pp. 477–490.
- Nevo, A.* (2000): Mergers with Differentiated Products: the Case of the Ready-to-eat Cereal Industry, *RAND Journal of Economics* 31 (3), pp. 395–421.
- Normann, H.T.* (2008): Experimental Economics in Antitrust, in: Collins, W.D. (ed.): *Issues in Competition Law and Policy*, American Bar Association Book Series, pp. 773–801.
- Peters, C.* (2006): Evaluating the Performance of Merger Simulation: Evidence from the U.S. Airline Industry, *Journal of Law and Economics* 49 (2), pp. 627–649.

- Pinske, J./Slade, M. E.* (2004): Mergers, Brand Competition, and the Price of a Pint, *European Economic Review* 48, pp. 617–643.
- PricewaterhouseCoopers* (2005): Ex Post Evaluation of Mergers, report prepared for the Office of Fair Trading and the Competition Commission, London.
- Salop, S. C.* (2010): Question: What Is the Real and Proper Antitrust Welfare Standard? Answer: The True Consumer Welfare Standard, *Loyola Consumer Law Review* 22, pp. 336–353.
- Schmidt, A.* (2008): Ordnungsökonomische Wettbewerbskonzepte: Die Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Effizienz, *ORDO* 59, S. 209–236.
- Serdarević, G./Teplý, P.* (2009): Efficiency of EU Merger Control in the 1990–2008 Period, IES Working Paper 28/2009.
- Simpson, J./Schmidt, D.* (2008): Difference-in-Differences Analysis in Antitrust: A Cautionary Note, *Antitrust Law Journal* 75 (2), pp. 623–635.
- Stillman, R.* (1983): Examining Antitrust Policy towards Horizontal Mergers, *Journal of Financial Economics* 11 (1–4), pp. 225–240.
- Tenn, S./Yun, J. M.* (2011): The Success of Divestitures in Merger Enforcement: Evidence from the J&J – Pfizer Transaction, *International Journal of Industrial Organization* 29 (2), pp. 273–282.
- Vanberg, V. J.* (2011): Consumer Welfare, Total Welfare and Economic Freedom: On the Normative Foundations of Competition Policy, in: Drexl, J. et al. (eds.): *Competition Policy and the Economic Approach*, Cheltenham, Elgar, pp. 44–71.
- Weinberg, M.* (2008): The Price Effects of Horizontal Mergers, *Journal of Competition Law and Economics* 4 (2), pp. 433–447.
- Weinberg, M. C./Hosken, D. S.* (2008): Using Mergers to Test a Model of Oligopoly, Working Paper, University of Georgia, URL: <http://www.ftc.gov/be/workshops/microeconomics/docs/mweinberg.pdf>.
- Weizsäcker, C. von* (2007): Konsumentenwohlfahrt und Wettbewerbsfreiheit: Über den tieferen Sinn des „Economic Approach“, *Wirtschaft und Wettbewerb* 57 (11), S. 1078–1084.
- Werden, G. J.* (2011): Consumer Welfare and Competition Policy, in: Drexl, J. et al. (eds.): *Competition Policy and the Economic Approach*, Cheltenham, Elgar, pp. 11–43.
- Werden, G. J./Froeb, L. M.* (2008): Unilateral Competitive Effects of Horizontal Mergers, in: Buccirossi, P. (ed.): *Handbook of Antitrust Economics*, Cambridge, Mass., The MIT Press, pp. 43–104.
- Werden, G. J./Williams, M. A.* (1989): The Role of Stock Market Studies in Formulating Antitrust Policy Toward Horizontal Mergers, *Quarterly Journal of Business and Economics* 28 (1), pp. 3–21.



# Wettbewerb im Zeitalter des Kameralismus

Von *Oliver Volckart*, London

## Abstract

This paper examines the question of how far the concepts of competition developed by cameralist authors in the late seventeenth and eighteenth centuries were mirrored by actual conditions on the ground, and to what extent their changing views were reflected by a change in the institutions that restricted competitive behaviour. It finds that between the middle of the seventeenth and the end of the eighteenth centuries, cameralist authors lost much of their initial scepticism where competition was concerned. However, nothing indicates that the concurrent abolition of restrictions was due to their advice. The increasingly competitive outlook that characterised the economy toward the end of the period here considered was rather due to interstate competition for mobile factors of production, which required creating exemptions from the restrictions on competition imposed by traditional authorities such as guilds.

## A. Einleitung

Die Forschung hebt immer wieder hervor, dass es sich beim Merkantilismus und seiner hier in Frage stehenden deutschen Variante, dem Kameralismus, weniger um geschlossene Theoriegebäude gehandelt habe als um Sammlungen wirtschaftspolitischer Nützlichkeitsregeln und Rezepte.<sup>1</sup> Diese Anwendungsbezogenheit der kameralistischen Literatur legt es nahe, sie nicht nur aus dogmengeschichtlichem Blickwinkel zu untersuchen, sondern nach dem Erfolg ihrer Verfasser zu fragen. Das geschieht im vorliegenden Aufsatz: Es geht darum zu klären, wie wirksam die Politikberatung der kameralistischen Autoren war, wobei die Gestaltung der Wettbewerbsordnungen – eines Bereichs von besonders großer Bedeutung für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit insgesamt – im Heiligen Römischen Reich des späten 17. und 18. Jahrhunderts im Mittelpunkt steht.

---

<sup>1</sup> Z. B. *Blaich* (1988, 35).

Wettbewerbsordnungen sind Teilbereiche von Wirtschaftsordnungen. Als Wirtschaftsordnung bezeichnet man einerseits die Gesamtheit der das wirtschaftliche Handeln der Menschen beschränkenden Institutionen, andererseits die sich auf deren Basis ergebenden Verhaltensregelmäßigkeiten.<sup>2</sup> Auch der Begriff Wettbewerbsordnung hat diese Doppelbedeutung: Er bezieht sich sowohl auf die Institutionen, die das wettbewerbliche Handeln der Wirtschaftssubjekte beschränken – die also den Marktzutritt begrenzen, die bestimmen, welcher Gebrauch von Wettbewerbsparametern wie Preis, Menge oder Qualität gemacht werden darf oder die einzelne Akteure z. B. steuerlich diskriminieren –, als auch auf die Verhaltensmuster, die auf deren Grundlage entstehen. Es ist wichtig zu beachten, dass alle Institutionen, auch die hier in Frage stehenden, zwei Komponenten enthalten: Sie bestehen aus einer Verhaltensregel und einem ergänzenden Durchsetzungsmechanismus.<sup>3</sup> Wird der Durchsetzungsmechanismus nicht mehr genutzt, so verliert eine Institution ihre Bedeutung selbst dann, wenn niemand ihre Gültigkeit offen in Frage stellt. In solchen Fällen kommt es zu einem impliziten Ordnungswandel.

Die Bedeutung der Wettbewerbsordnungen für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ergibt sich aus den Funktionen, die der Wettbewerb erfüllt. Wie besonders Vertreter der Österreichischen Schule der Ökonomik betonen,<sup>4</sup> hängt es von den wettbewerbsrelevanten Institutionen ab, ob die auf Märkten gezahlten Preise Informationen über Knappheiten, Konsumentenpräferenzen oder Auswirkungen technischer Neuerungen widerspiegeln können. Da die Wirtschaftssubjekte Entscheidungen über die Allokation ihrer Ressourcen u. a. aufgrund von Preissignalen treffen, bestimmt die Gestaltung der Wettbewerbsordnung maßgeblich mit, in welchem Ausmaß es zu Allokationsverzerrungen und Ressourcenverschwendung kommt. Wettbewerb wirkt jedoch nicht nur als Mechanismus, der die Akteure preis- und mengentheoretischen Gleichgewichten näherbringt; er wirkt auch als Entdeckungsverfahren. Ohne ihn ist es weder möglich festzustellen, wie knapp welche Güter sind, noch bestehen Anreize, nach neuen Wegen zur Überwindung des Knappheitsproblems zu suchen.<sup>5</sup> Wie innovativ eine Wirtschaft ist, wird daher maßgeblich von der in ihr bestehenden Wettbewerbsordnung mitbestimmt.

Um zu klären, wie wirksam die kameralistische Politikberatung war, werden zunächst die wirtschaftspolitischen Empfehlungen einiger wichtiger und allgemein als einflussreich betrachteter kameralistischer Autoren selbst in den Blick genommen, sofern sie sich direkt oder indirekt auf den Wettbewerb beziehen. Näher untersucht werden *Johann Joachim Becher* (1635–1682), *Philipp Wilhelm von Hörnigk* (1640–1714), *Johann Heinrich Gottlob von Justi* (1717–1771)

<sup>2</sup> Streit (1997, 2870); ders. (2000, 28).

<sup>3</sup> Kiwit/Voigt (1995, 123).

<sup>4</sup> Dazu im Überblick Burke u. a. (1988, 66–71).

<sup>5</sup> Hayek (1968/94); Kirzner (1997).

und *Joseph von Sonnenfels* (1733–1817) (Kapitel 2). Im Anschluss daran wird dargestellt, wie die in den deutschen Territorien des späten 17. und 18. Jahrhunderts bestehenden Wettbewerbsordnungen gestaltet waren und zu welchen Veränderungen es hier bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts kam (Kapitel 3). Schließlich wird gezeigt, worauf der Wandel der Wettbewerbsordnungen zurückzuführen ist (Kapitel 4). Ein abschließendes Kapitel (5) fasst die Ergebnisse der Untersuchung zusammen.

## B. Die kameralistische Politikberatung

Eine Sichtung der kameralistischen Literatur zeigt, dass der Wettbewerb als eigenständiges, der Untersuchung würdiges Phänomen in ihr kaum vorkommt.<sup>6</sup> Ein einziger Titel – es handelt sich um *Joseph von Sonnenfels'* Arbeit *Von dem Zusammenflusse* – beschäftigt sich ausdrücklich mit der Erscheinung der Konkurrenz.<sup>7</sup> Im Übrigen taucht Wettbewerb eher indirekt und im Zusammenhang mit der Erörterung der Frage auf, ob, wann und unter welchen Umständen Monopole schädlich seien. Dies war ein Problem, das in Deutschland zur Zeit, als die ersten kameralistischen Autoren auftraten, bereits seit etwa 150 Jahren diskutiert wurde und das auch in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts auf reges Interesse stieß. Während aber die öffentliche Meinung ebenso wie die im Reichstag vertretenen Stände, die sich im 16. und 17. Jahrhundert mit dem Monopolproblem beschäftigten, derartige Wettbewerbsbeschränkungen rundweg ablehnten,<sup>8</sup> vertraten die kameralistischen Theoretiker des späten 17. Jahrhunderts weniger eindeutige Positionen.

Betrachten wir zunächst einen der einflussreichsten dieser Autoren: den Österreicher *Johann Joachim Becher*. Grundlage von Bechers Argumenten war die Vorstellung, dass die Leistungsfähigkeit von Landwirtschaft, Gewerbe und Handel gegeben und nicht veränderbar sei. Daraus folgerte er, dass es eine der jeweiligen Produktivität entsprechende Zahl der Beschäftigten in diesen Sektoren geben müsse und dass die Politik dafür zu sorgen habe, dass das angestrebte Bevölkerungswachstum nicht zur Verschiebung dieser Proportion führe.<sup>9</sup> Monopol und Wettbewerb erschienen *Becher* in diesem Zusammenhang gleichermaßen schädlich: das eine, weil es Arbeitsplätze koste und Arbeitskräfte zur Abwanderung zwingt, der andere, weil er die Gewinnmöglichkeiten der Gesellschaftsmitglieder soweit einschränke, dass ein standesgemäßer Konsum

---

<sup>6</sup> *Kremers* (1994, 20).

<sup>7</sup> *Sonnenfels* (1767/87).

<sup>8</sup> *Blaich* (1970, 135 f.); *Gömmel* (1998, 48 f.).

<sup>9</sup> *Becher* (1668, 9 ff.).

nicht mehr möglich sei.<sup>10</sup> Wie die beiden Klippen zu umschiffen seien, war ihm zufolge

„sicherlich nit eins von den geringsten secretis politicis.[...] das bißhero bekanteste und nechste Mittel aber ist/ein wachendes Aug auff die Handlung/Baurenstand/und Zünfte der Handwercksleut zu haben/wie nemblich solche Stände gegen einander /und unter sich selbst stehen.“

Kurzum: *Bechers* wettbewerbspolitische Empfehlungen liefen darauf hinaus, mit dem Ziel der Konservierung der einmal bestehenden Verteilung der Arbeitskräfte auf Landwirtschaft, Gewerbe und Handel den Zugang neuer Beschäftigter zu diesen Sektoren lediglich soweit zu gestatten, wie es dem Wachstum der Gesamtbevölkerung entsprach. Die Regierungen hatten also die Pflicht, den Wirtschaftssubjekten den freien Marktzutritt zu verwehren. Als flankierende Maßnahmen schlug *Becher* die Fixierung von Preisen in der Landwirtschaft und die Verhinderung eines Preiswettbewerbs im Handwerk vor.<sup>11</sup> Dass willkürlichen Markteingriffen damit Tür und Tor geöffnet waren, liegt auf der Hand.

Während *Becher* mit seinen Vorschlägen an alle Regierungen des Heiligen Römischen Reichs herantrat, wandte sich *Philipp Wilhelm von Hörnigk* nur an diejenige Österreichs. Grundsätzlich schloss er sich in den meisten Fragen seinem älteren Vorläufer an, hob allerdings die Bedeutung der Autarkie stärker hervor. Das Habsburgerreich betrachtete er aufgrund seiner Ausstattung mit praktisch allen notwendigen Rohstoffen, die es von Importen unabhängig machte, als potentiell wohlhabendstes und mächtigstes Land Europas;<sup>12</sup> was allerdings fehle, seien Arbeitskräfte, und zwar besonders fachlich ausgebildete Arbeitskräfte. Diese Erkenntnis führte bei *Hörnigk* nun zu Schlüssen, die ihn nicht nur von *Becher* unterscheiden, sondern auch seine Einordnung als vortotalitärer Theoretiker, als Wegbereiter der Zentralverwaltungswirtschaften des 20. Jahrhunderts, die eigentlich besser als Hörnigk-Wirtschaften zu bezeichnen seien,<sup>13</sup> zweifelhaft erscheinen lassen. *Becher* trat nämlich nur dafür ein, Zünfte einer obrigkeitlichen Aufsicht zu unterstellen und so ihr Monopolstreben kontrollierbar zu machen.<sup>14</sup> *Hörnigk* hingegen riet dazu, die Bildung von Zünften zumindest in neuen, in Österreich noch nicht etablierten Gewerbebranchen wie der Herstellung von Seide und bestimmten Wolltuchen vollkommen zu verhindern, da „die Italianer/Nieder- und Holländer/die wir zu Lehrmeistern haben müsten [...] ihrer nicht gewohnt (seien)/[...] sich auch nicht darein zu schicken“ wüssten.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Ebd., 28.

<sup>11</sup> Ebd., 75, 171.

<sup>12</sup> *Hörnigk* (1684, 39).

<sup>13</sup> So *Streißler/Streißler* (1997, 209 f.).

<sup>14</sup> *Becher* (1668, 32 ff.).

<sup>15</sup> *Hörnigk* (1684, 237 f.).

Damit plädierte *Hörnigk* zwar nicht für einen völlig unkontrollierten Zugang zu den neuen Branchen: Die Regierung sollte Anwerbung und Zuzug der auswärtigen Fachleute schließlich beaufsichtigen. Dennoch liefen seine Vorschläge darauf hinaus, die bislang nahezu lückenlose Durchdringung der Wirtschaft mit kartellartigen Korporationen wenigstens in einigen Bereichen zu durchlöchern. Dass er darüber hinaus auf einen Mechanismus anspielte, der von größter Bedeutung für die Entwicklung der Wettbewerbsordnungen nicht nur Österreichs, sondern aller deutscher Territorien gegen Ende der frühen Neuzeit war, sei hier nur angemerkt; in Abschnitt 4 wird dieser Zusammenhang näher untersucht.

Verglichen mit *Becher*, dem eine sich aus der Annahme konstanter Produktivität ergebende Systematik nicht abzusprechen ist, argumentierte *Hörnigk* also pragmatischer und fallbezogener. Dies gilt in noch stärkerem Maße für *Johann Heinrich Gottlob von Justi*. Liest man Äußerungen wie „[j]edermann ist auf seinen grössern Vortheil und Nutzen bedacht. Es ist das Geschäfte des Staats, den Nahrungsstand solchergestalt zu leiten, daß eine Sache, die dem Staate vortheilhaftig ist, auch zugleich den Vortheil der Privat-Persohnen befördert“,<sup>16</sup> so könnte man den Eindruck gewinnen, dass *Justi* auf der Grundlage geradezu moderner Verhaltensannahmen zu einer Form frühliberaler Wirtschaftspolitik riet. Das scheint zunächst auch für die Gestaltung der Wettbewerbsordnung zu gelten: Hier vertrat er die Ansicht, dass

„[d]ie Monopolia und alle dahinauslaufende Privilegia exclusiva [...] wohl unstreitig große Hinternisse eines blühenden Nahrungsstandes (seien); [...] Jedermann muß sich damit nehren können, was ihm am vortheilhaftesten deucht.“<sup>17</sup>

Besonders Staatsmonopole lehnte *Justi* ab, und zwar vor allem aufgrund seiner Vermutung, dass durch ihre Schaffung ein Prozess in Gang gesetzt würde, der immer mehr Branchen einer staatlichen Kontrolle unterwerfen würde.<sup>18</sup> Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass er seine Politikempfehlungen

<sup>16</sup> *Justi* (1761, 5).

<sup>17</sup> *Ders.* (1756/1993, 184).

<sup>18</sup> „Es wundert mich, daß noch keine Plusmacher [d. h. Kameralisten, die lediglich auf die Vermehrung der Staatseinnahmen abzielten, O. V.] darauf gefallen sind, den Fürsten zum einzigen und allgemeinen Becker im Lande zu machen. [...] Wenn nun das Brod in einen sehr hohen Preiß gesetzt würde, so sollte das gewiß was redliches eintragen. Es ist wahr, die Unterthanen könnten so schlaue seyn, daß sie den Preiß des Getraides nach dem Preiß des Brods erhöhten. Allein auch hierwider würden sich kluge und wirksame Mittel ausfindig machen laßen. Der Landesherr müßte eben so der einzige und allgemeine Getraidehändler werden, als er der einzige Becker geworden ist. Man müßte denen Unterthanen, und zwar so genau als möglich, einen Anschlag machen, wie viel sie vor sich und ihr Vieh von dem erzeugten Getraide ein Jahr lang nöthig hätten. Dieses könnte man ihnen aus Landesväterlicher, oder Landesmütterlicher allerhöchsten Clemenz, Gnade und Liebe laßen; alles übrige aber müßten sie vor eine geringe Taxe an den Landesherrn verkaufen“ (*Justi* (1764), S. 436 f.).

keineswegs konsistent aus seinen gelegentlich vertretenen Verhaltensannahmen ableitete. So ähnelte seine Bewertung der Autarkie derjenigen *Hörnigks*,<sup>19</sup> dass aber der Umstand, dass eine die Autarkie fördernde Regierung bestimmte Anbietergruppen vom heimischem Markt ausschließen und damit den Wettbewerb beschränken musste, im Widerspruch zu seiner Auffassung von der Schädlichkeit von Monopolen stand, scheint ihm nicht aufgefallen zu sein. Auch lässt sich sein Vorschlag, die Anzahl der für den Inlandsbedarf produzierenden Handwerksbetriebe „nach dem Bedürfnis des Landes einzurichten“,<sup>20</sup> offensichtlich nicht mit seiner Forderung nach freier Berufswahl vereinbaren. *Justis* Feststellung, dass „[d]ie Monopolia [...] zwar sonst nicht eben anzurathen (seien). Allein in gewissen Fällen sind sie das einzige Mittel, wodurch eine öconomische Krankheit gehoben werden kann“,<sup>21</sup> zeigt deutlich das Fehlen eines wettbewerbspolitischen Prinzips, wie es sich bei *Becher* immerhin abzeichnet.

*Schumpeter* versucht, die in *Justis* Werk enthaltenen Diskrepanzen mit dem Argument zu erklären, dass dieser die Mechanismen des Markts durchschaut, jedoch ihre unter den deutschen Bedingungen besonders große Störanfälligkeit erkannt und daher die Bedeutung der Regierung als Reparaturbetrieb betont habe.<sup>22</sup> Die oben erwähnten Widersprüche deuten allerdings darauf hin, dass *Justi* bei der Formulierung seiner Politikempfehlungen schwankte, ob das Ziel die Wohlfahrt des Individuums, der Gesellschaft oder des Staats sein sollte. Ihm fehlte nicht nur ein einheitliches theoretisches Prinzip zur positiven Analyse wirtschaftlicher Zusammenhänge,<sup>23</sup> sondern auch die theoretische Basis, auf der sich normative Argumente widerspruchsfrei formulieren ließen.

Wie erwähnt, behandelte unter den hier ausgewerteten Autoren einzig *Joseph von Sonnenfels* die Konkurrenz nicht nur im Zusammenhang mit der Monopolfrage, sondern als eigenständiges Phänomen.<sup>24</sup> Hier ist nicht der Ort, näher auf seine übrigens stark von dem physiokratischen Autor *François Véron de Forbonnais* beeinflusste Analyse einzugehen;<sup>25</sup> erwähnt sei nur, dass *Sonnenfels* in mancher Hinsicht Ideen formulierte, die auf die moderne Österreichische Schule der Ökonomik vorausweisen. Im Wettbewerb agieren bei ihm nicht Preis- oder Mengenanpasser ohne jegliche Kreativität, wie es in den neoklassischen Modellen der Fall ist, sondern Individuen, die in verschiedenster Weise auf die Entscheidungen der Handelnden auf der jeweils anderen Marktseite reagieren. Unter dem Druck der Konkurrenz ändern die Anbieter nicht nur die Preise, son-

<sup>19</sup> *Ders.* (1756/1993, 101).

<sup>20</sup> *Ebd.*, 124.

<sup>21</sup> *Ders.* (1760b, 75).

<sup>22</sup> *Schumpeter* (1965, 230 f).

<sup>23</sup> *Rieter* (1993, 54).

<sup>24</sup> *Sonnenfels* (1767/87).

<sup>25</sup> Zum Einfluss Forbonnais' *Kremers* (1994, 18).

dern passen auch die Beschaffenheit ihrer Waren den Wünschen der Nachfrager an. Führt dies nicht zum Erfolg, so wird „[d]ie Erfindsamkeit [...] angestrengt. Es kommen neue Gattungen zum Vorschein und neue Produkte auf den Markt.“<sup>26</sup> *Sonnenfels* interpretierte den Wettbewerb also ähnlich wie *Hayek* auch als Entdeckungsverfahren.<sup>27</sup> Als Vorläufer der Österreichischen Schule ist er dennoch nicht anzusehen. Dazu fehlten ihm die individualistischen Grundlagen; letztlich sind es bei ihm nicht die Wirtschaftssubjekte, deren subjektiv empfundener Bedarf auf dem Markt als Nachfrage geltend gemacht wird und so das Angebot von Gütern und Dienstleistungen bestimmt, sondern der Bedarf ist überindividuell vorgegeben. Daher kann Konkurrenz auch schädlich sein, z. B. wenn sie dazu führt, dass zu viele Luxusgüter auf den Markt gebracht werden, oder wenn sie „zum Vortheile [...] einer Waare von minderer Nothwendigkeit, Arbeiter von einer Beschäftigung von größerer Nothwendigkeit abrufft.“<sup>28</sup>

Grundsätzlich gelangte *Sonnenfels* auf der Basis seiner Analyse zur Ablehnung wettbewerbsbeschränkender Institutionen. Dazu zählte er „Monopolien, ausschließende Gesellschaften, gewisse mit Vorzügen eingeräumte Befreyungen, Manufakturen auf Rechnung des Landesfürsten, ausschliessende Zünfte, und zu grosse auf eine Fabrikation gelegte Abgaben.“<sup>29</sup> Alle diese Beschränkungen seien zu beseitigen.<sup>30</sup> Dennoch sprach er sich nicht für eine vollkommene De-regulierung aus. Aus seiner erwähnten Vorstellung, dass der Bedarf an Gütern und Dienstleistungen vorgegeben sei, ergab sich seine Empfehlung, den Wettbewerb „vorzüglich [...] bei den Zweigen von unmittelbarer Nothwendigkeit zu befördern“,<sup>31</sup> vor allem also diese Branchen von Wettbewerbsbeschränkungen zu befreien. An welche Gewerbe er dabei dachte, sagt er zwar nicht, doch meinte er offensichtlich nicht das zünftisch organisierte Handwerk. Die Zünfte wollte *Sonnenfels* nämlich erhalten wissen; auch sollten die Gesellen nach wie vor ihr Meisterstück ablegen. Hier argumentierte er im Anschluss an *Becher*. Es ging ihm darum, die vorgegebene Beschäftigungsproportion zwischen den verschiedenen Sektoren der Wirtschaft zu erhalten; die Forderung nach dem Meisterstück sollte den Arbeitskräften die Abwanderung aus der Landwirtschaft ins Gewerbe erschweren.<sup>32</sup> Dennoch lässt sich festhalten, dass *Sonnenfels'* Untersuchung des Wettbewerbs nicht nur im Hinblick auf die positive Analyse weit über alles hin-

<sup>26</sup> *Sonnenfels* (1767/87, 113 f.).

<sup>27</sup> *Hayek* (1968/94).

<sup>28</sup> *Sonnenfels* (1767/87, 127).

<sup>29</sup> *Ders.* (1801, 272); vgl. *ders.* (1767/87, 130).

<sup>30</sup> *Ders.* (1767/87, 279 f.).

<sup>31</sup> *Ebd.*, 127.

<sup>32</sup> *Ebd.*, 139. An anderer Stelle heißt es allerdings: „Solange die Arbeiter bei einer Beschäftigung ihre Rechnung finden, sind sie dabei nicht überflüssig; und finden sie dabei die Rechnung nicht, so werden sie solche verlassen, ohne dass die Gesetzgebung sich darein menget“ (*Ebd.*, 135).

ausging, was kameralistische Autoren bis dahin publiziert hatten, sondern dass sie ihn auch zu normativen Schlüssen führte, die der Konkurrenz eine bis dahin ungeahnte Bedeutung zuwiesen.

Überblickt man, was die kameralistische Literatur zum Thema Konkurrenz zu bieten hat, so wird deutlich, dass es zwischen der zweiten Hälfte des 17. und dem Ende des 18. Jahrhunderts zu erheblichen Änderungen kam. Den frühen Autoren erschien der politisch nicht kontrollierte bzw. beschränkte Zugang zu Märkten als etwas Bedrohliches. Dies war offenbar einerseits der Fall, weil dadurch die obrigkeitliche Fähigkeit beeinträchtigt wurde, lenkend in Wirtschaftsprozesse einzugreifen. Im Hintergrund stand das auf das Territorium übertragene Ideal des *Oikos*, des ganzen Hauses, dessen Oberhaupt dazu in der Lage sein sollte, Ressourcenallokation und arbeitsteiliges Handel seiner Angehörigen zu überblicken und zentral zu steuern.<sup>33</sup> Andererseits argumentierten die frühen kameralistischen Autoren durchweg aus dem Blickwinkel der Produzenten. Sie zogen lediglich den Preiswettbewerb in Betracht, wobei ihnen entweder nicht auffiel oder gleichgültig war, dass geringere Preise die Erzeuger von Gütern und Dienstleistungen zwar belasteten, die Wohlfahrt der Konsumenten jedoch steigerten. Bereits *Justi* stand dem wettbewerbsbeschränkenden Einfluss der Obrigkeiten auf die Wirtschaft weit kritischer gegenüber. Eine nahezu schlüssige Analyse des Wettbewerbs, die nur noch Restbestände der bei *Becher* und *Hörnigk* im Vordergrund stehenden *Topoi* aufwies, legte jedoch erst *Sonnenfels* vor. *Sonnenfels* war es denn auch, der als erster eine fast völlige Beseitigung politischer Wettbewerbsbeschränkungen empfahl.

### C. Wettbewerbsordnungen im 17. und 18. Jahrhundert

Soviel zu den wettbewerbsbezogenen Empfehlungen der wissenschaftlichen Politikberatung des 17. und 18. Jahrhunderts. Wie sah nun der ordnungspolitische Hintergrund aus, vor dem die oben untersuchten Autoren ihre Vorschläge formulierten? Betrachtet man zunächst die Ausgangslage, die in der Zeit unmittelbar nach dem Dreißigjährigen Krieg bestand, so fällt auf, dass es keinen Sektor gab, den kartellartige Organisationen nicht praktisch vollständig durchsetzt hatten. Um deutlich zu machen, welche Akteure hier von Bedeutung waren – mit wem es die Kameralisten in wettbewerbspolitischen Fragen also zu tun hatten –, ist es nötig, darauf einzugehen, wie diese Situation entstanden war.

Auf der einen Seite hatten sich schon seit dem 11. und 12. Jahrhundert, d. h. seit dem ersten großen Aufschwung des Markts als Koordinationsmechanismus, zahlreiche Organisationen gebildet, die darauf abzielten, Monopolrenten

<sup>33</sup> Vgl. *Matis* (1981, 17 f.).

für ihre Mitglieder zu generieren. Tatsächlich gab es außerhalb des Berg- und Schiffsbaus und der in den meisten Regionen bis zum 15. Jahrhundert vorwiegend von Geistlichen betriebenen Buchproduktion kaum eine Interessengruppe, der es im Laufe des Spätmittelalters und der frühen Neuzeit nicht gelang, sich in einer die Konkurrenz beschränkenden Weise zu organisieren. Das Spektrum reichte von Korporationen adliger Grundherren über Gilden von Kaufleuten und Zünfte von Handwerkern bis hin zu bäuerlichen Gemeinden, deren Mitglieder ebenfalls alles taten, um nicht miteinander in Wettbewerb treten zu müssen. Dorfgemeinden, Zünfte und Gilden hatten besondere Bedeutung und verdienen daher eine nähere Betrachtung.

Die seit dem Hochmittelalter überall in Deutschland bestehenden Dorfgemeinden schufen Institutionen, die den Output ihrer bäuerlichen Angehörigen gelegentlich durch direkte Vorschriften, gelegentlich indirekt, z. B. durch die Festlegung des zulässigen Arbeitseinsatzes begrenzten. Da sie darüber hinaus auch bestimmten, welche landwirtschaftlichen Erzeugnisse die Bauern mit welchen technischen Mitteln produzieren durften, unterbanden sie die Nutzung praktisch aller Wettbewerbsparameter durch die Gemeindemitglieder. Nur eine Preiskonkurrenz war noch möglich, dies aber lediglich, weil die Bauern ihre Produkte meist auf städtischen Märkten verkauften, die die Gemeinden ohnehin nicht hätten kontrollieren können.<sup>34</sup> Zünftische Institutionen unterbanden den Wettbewerb zwischen Handwerkern derselben Gewerbe noch wirksamer. Auch sie beschränkten den zulässigen Arbeitseinsatz und schrieben die Produktionstechniken vor, so dass die Produzenten weder über die zu produzierenden Mengen noch über die Qualität frei entscheiden konnten. Darüber hinaus regelten Zünfte Verkaufszeiten und Orte, untersagten Werbemaßnahmen, organisierten den gemeinschaftlichen Einkauf von Rohstoffen usw.<sup>35</sup> Der Übergang zwischen ihnen und den Gilden der Kaufleute war fließend. In Berlin beispielsweise waren die Gewandschneider, ursprünglich Handwerker, im 17. Jahrhundert nicht mehr mit dem Zuschnitt von Kleidungsstücken beschäftigt, sondern mit dem Großhandel von Tuch und anderen Waren; der Detailhandel hingegen wurde von den Mitgliedern der Krämerzunft betrieben.<sup>36</sup> Andernorts waren die Kaufleutekorporationen nicht aus dem produzierenden Gewerbe hervorgegangen, sondern hatten sich als kaufmännische Selbstschutzverbände gebildet und im Laufe des Spätmittelalters die Funktion von Kartellen angenommen.<sup>37</sup> Allen Gilden gemeinsam war jedoch, dass sie nicht nur stadtfremde Kaufleute diskriminierten, sondern generell allen Bürgern, die nicht Mitglied waren, den Handel innerhalb ihrer Heimatstädte untersagten.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Volckart (2004).

<sup>35</sup> Ennen (1971, 40–70).

<sup>36</sup> *Korporation der Kaufmannschaft* (1920, 8 ff.).

<sup>37</sup> Greif (1994, 773).

Neben ihrer wettbewerbsbeschränkenden Funktion wiesen Dorfgemeinden, Zünfte und Gilden um die Mitte des 17. Jahrhunderts noch eine weitere wichtige Gemeinsamkeit auf: Sie alle konnten selbst physischen Zwang einsetzen, um sowohl das Defektieren von Mitgliedern als auch das Trittbrettfahren von Außenseitern zu verhindern. Bäuerliche Gemeinden z. B. verfügten über eigene, von den Bauern organisierte, finanzierte und besetzte Gerichte. Hier wurden nicht nur Eigentumsdelikte und ähnliche Vergehen geahndet; wichtiger noch war, dass die Gerichte Sanktionen über Gemeindemitglieder verhängten, die gegen die von der Gemeinde selbstgeschaffenen wettbewerbsbeschränkenden Institutionen verstießen. Geld-, Haft- und Ehrenstrafen waren hier üblich.<sup>39</sup> Im Hinblick auf die Bedeutung von Sanktionsmechanismen waren Handwerkerzünfte und Kaufleutegilden ähnlich wie Dorfgemeinden strukturiert. Auch sie schufen eigene Gerichte, die Regelverletzungen durch einzelne Organisationsmitglieder mit Hilfe physischen Zwangs ahndeten.<sup>40</sup>

Damit wird deutlich, dass sich alle diese Organisationen in einem Punkt, dessen Bedeutung nicht unterschätzt werden kann, von modernen Kartellen unterschieden: Es handelte sich bei ihnen um politische Autoritäten bzw. um *autochthone* Obrigkeiten.<sup>41</sup> Gemeinden, Zünfte und Gilden waren nicht nur zur selbständigen Schaffung wettbewerbsbeschränkender Institutionen fähig, sondern konnten diese Regeln zumindest zum Teil auch selbst unter Nutzung von Zwang durchsetzen. Sie betrieben damit nicht *rent seeking* im eigentlichen Sinne, wandten also keine Ressourcen auf, um einen Gesetzgeber zur Schaffung sie begünstigender Marktzutrittschranken zu veranlassen, sondern verhielten sich ähnlich wie einige Interessengruppen in modernen Entwicklungsländer in einer Weise, die man als *rent creating* bezeichnen könnte.<sup>42</sup> Auch der politische Hintergrund, vor dem sie agierten, glich dem dieser Entwicklungsländer: In beiden Fällen ist die Unterscheidung politischer und privater Akteure nur in Ansätzen möglich. Anders gewendet: In der politischen Umwelt, in der Bauerngemeinden, Zünfte, Gilden und die übrigen wettbewerbsbeschränkenden Korporationen entstanden, existierten keine Staaten, die über Gewaltmonopole – oder, um mit Weber zu sprechen, über „Monopole legitimen physischen Zwanges“ – verfügten.<sup>43</sup> Die Kehrseite der Entstehung derartiger moderner Staaten war mithin die politische Entmachtung der traditionellen Korporationen, die im Zuge dieses Prozesses ihr Potential an Zwangsmitteln einbüßten.

<sup>38</sup> Schultze (1908).

<sup>39</sup> Blickle (1981, 32 ff.); van Dülmen (1999, 31).

<sup>40</sup> Fischer (1955, 48 f.); Neuburg (1880, 243).

<sup>41</sup> Blickle (1986, 535, 556).

<sup>42</sup> Tullock (1993); Mummert/Mummert (1999, 160).

<sup>43</sup> Weber (1920/80, 29).

Mit der Staatsentstehung ist der zweite Faktor angesprochen, der dazu führte, dass die Wirtschaft der meisten Territorien des Heiligen Römischen Reichs um die Mitte des 17. Jahrhunderts praktisch lückenlos von Kartellen und Monopolen geprägt war. Der Zusammenhang zwischen beiden Erscheinungen beruht darauf, dass Herrscher, die an der Bildung von Staaten interessiert waren, mehr Ressourcen benötigten, als ihnen ursprünglich zur Verfügung stand. Hier sind zwei Aspekte zu unterscheiden: einerseits die Schaffung staatlicher Gewaltmonopole, andererseits der Ausbau und die Zentralisierung der staatlichen Verwaltung – ersteres spielte bereits seit dem Spätmittelalter eine wichtige Rolle, letzteres vor allem seit der Intensivierung und Verteuerung militärischer Auseinandersetzungen im 16. und 17. Jahrhundert.<sup>44</sup> Um die zur Staatsbildung benötigten Ressourcen zu erwerben, boten sich für den Herrscher zwei Wege an: erstens die Schaffung neuer Monopole, die sich lukrativ verkaufen ließen, und zweitens die Unterstützung bereits bestehender Kartelle, die nicht in der Lage waren, ihre Wettbewerbsbeschränkungen lückenlos durchzusetzen und bereit waren, für die herrscherliche Hilfeleistung zu zahlen. Von beiden Möglichkeiten machten die deutschen Fürsten bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts und teils auch noch später vielfach Gebrauch.

Die weitere Durchdringung der Wirtschaft in den Territorien des Heiligen Römischen Reichs beruhte mithin auf einem politischen Tausch: Die Fürsten manipulierten die Wettbewerbsordnungen in einer Weise, die Freiräume für wettbewerbliches Handeln immer mehr beschnitt; im Gegenzug übertrugen ihnen die davon begünstigten Korporationen die Ressourcen, die sie zu Schaffung und Ausbau ihrer Staaten benötigten. Anders als bei der Bildung der Zünfte und der übrigen oben diskutierten Organisationen ging es hier also um *rent seeking* im eigentlichen Sinne des Wortes. Auffällig ist dabei, dass individuelle *rent seeker* gegenüber den korporativ organisierten Interessengruppen eine untergeordnete Rolle spielten.<sup>45</sup> Der Grund dafür dürfte in den Anreizstrukturen zu suchen sein, denen die an den Vereinbarungen beteiligten Akteure ausgesetzt waren. Zwar ist offensichtlich, dass die Verträge – in den Quellen oft als Privilegien bezeichnet – zum Zeitpunkt des Abschlusses für beide Seiten vorteilhaft waren, doch traten über die Zeit durchaus Anreize zu opportunistischem Verhalten auf. Diese Anreize wirkten allerdings asymmetrisch: Während auf Seiten der *rent seeker* das Interesse an der Unterstützung durch den Herrscher erhalten blieb, gab es für diesen keine Veranlassung, seinen Teil des Vertrags zu respektieren, sobald ihm die versprochenen Ressourcen einmal übertragen worden waren. Angesichts der großen Zahl potentieller Partner wirkte sich sein Reputationsverlust nicht unmittelbar aus. Für die *rent seeker* stellte ein korporatives Vorgehen eine Lösung dieses Problems dar: Es sollte dem Herrscher die Möglichkeit nehmen, seine

---

<sup>44</sup> Volckart (2000); Ertman (1997, 242 ff.).

<sup>45</sup> Ogilvie (1992, 432 f.).

Vertragspartner gegeneinander auszuspielen, und ihn dauerhaft an den Vertrag binden.<sup>46</sup>

Diese um die Mitte des 17. Jahrhunderts bestehende Situation veränderte sich bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts grundlegend. Spätestens in napoleonischer Zeit büßten die traditionellen Korporationen ihre Marktmacht nahezu vollkommen ein. Kaufleutegilden waren nur noch Schatten ihrer selbst. In Berlin beispielsweise betrug die Mitgliederzahl der beiden Handelsgilden – der Gewandschneider und Krämer – um 1730 nur 200 bei einer Einwohnerzahl von 72.000. Wie viele handeltreibenden Außenseiter es damals gab, lässt sich nicht feststellen, doch überlegen sie zweifellos an Zahl und noch mehr an Bedeutung um ein Mehrfaches.<sup>47</sup>

Ähnliches galt für Handwerkerkorporationen. Zünfte standen in gewissen Bereichen zwar schon länger unter Wettbewerbsdruck: In Wien beispielsweise gewährte schon Kaiser Maximilian II. (1564–76) einzelnen Handwerkern sogenannte *Hofbefreiungen*, die es ihnen ermöglichten, den Zunftzwang zu umgehen.<sup>48</sup> Besonders im Tuch- und Metallgewerbe hatten zünftische Handwerker es schon seit dem Mittelalter mit der Konkurrenz außerstädtischer Produzenten zu tun. Dies blieb jedoch erstens lange ein regional beschränktes Phänomen,<sup>49</sup> und zweitens war das produzierende Gewerbe auch auf dem Lande vielfach in wettbewerbsbeschränkenden Korporationen organisiert.<sup>50</sup> Im Schwarzwald beispielsweise verbreitete sich die Kammgarnproduktion seit etwa den sechziger Jahren des 16. Jahrhunderts; unmittelbar darauf begannen die Produzenten, sich um die Schaffung einer eigenen Gilde zu bemühen. In ihren ersten Statuten aus dem Jahre 1582 spielten die Aspekte, die später oft zur Rechtfertigung des Korporatismus betont wurden – wie z. B. die Gewährleistung der Produktqualität – kaum eine Rolle; statt dessen konzentrierten sich die Verfasser auf die Beschränkung des Marktzutritts und die Verhinderung der Konkurrenz.<sup>51</sup> Noch im 18. Jahrhundert entstanden in den ländlichen Gewerbegebieten neue Korporationen.<sup>52</sup>

Was im 18. Jahrhundert aber neu war, war die Etablierung zahlreicher weder in Zünften noch in sonstigen wettbewerbsbeschränkenden Korporationen organisierter Produzenten in vielen Gewerbebezügen und nahezu allen Regionen Deutschlands.<sup>53</sup> Der Anteil der Manufakturarbeiter an der Gesamtzahl der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe war um 1800 zwar noch gering: Nach

<sup>46</sup> Vgl. Greif (1994, 751 ff.).

<sup>47</sup> *Korporation der Kaufmannschaft* (1920, 13).

<sup>48</sup> Zwanowetz (1971, 100).

<sup>49</sup> Pollard (1991, 31).

<sup>50</sup> Schultz (1983).

<sup>51</sup> Ogilvie (1997, 89 f.).

<sup>52</sup> Dies. (1995, 238).

*Kaufhold* lag er bei gut 11, nach *Henning* bei 7 Prozent.<sup>54</sup> Über die Produktivität der Manufakturen und ihren Anteil am Sozialprodukt ist nichts bekannt, doch deutet der Umstand, dass sich die mit Subventionen, Schutzzöllen und ähnlichen stützenden Maßnahmen betriebene staatliche Förderpolitik nach einhelliger Auffassung als kostspieliger Fehlschlag erwies,<sup>55</sup> darauf hin, dass sie im traditionellen Gewerbe höher war. Im vorliegenden Zusammenhang sind dies allerdings nicht die entscheidenden Aspekte. Wichtiger ist, dass mit den Manufakturen erstmals eine Betriebsform entstand, die gerade aufgrund ihrer Förderung durch die Politik in der Lage war, den traditionellen kartellartigen Korporationen Konkurrenz zu machen und damit deren Marktmacht zu untergraben. Insofern ging die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Manufakturwesens weit über dessen Anteil an Sozialprodukt oder Beschäftigtenzahl hinaus.<sup>56</sup> Obwohl Manufakturen in fast allen gewerblichen Branchen vorkamen, konzentrierten sie sich in denjenigen, die in der vorindustriellen Gesellschaft die größte Bedeutung hatten, d. h. im Textil- bzw. Bekleidungsgewerbe und in der Metallverarbeitung.<sup>57</sup> In diesen Branchen höhlten sie die Marktmacht der zünftischen Handwerker und der Organisationen der verlegten Produzenten also am ehesten aus. Der Bedeutungsverlust besonders der Zünfte ist gerade hier am deutlichsten erkennbar.

In der Landwirtschaft – um 1800 sowohl nach der Anzahl der Beschäftigten als auch nach dem Beitrag zum Sozialprodukt noch der mit Abstand wichtigste Sektor – verlief die Entwicklung anders. Auch die bäuerlichen Gemeinden verloren an Einfluss: Im Osten Deutschlands ging dieser auf die Gutsherren über, die immer mehr Boden in eigener Regie und mit bäuerlichen Frondiensten bewirtschafteten. Die Dorfgerichte blieben zwar erhalten, gerieten aber wie die Polizeigewalt überhaupt immer mehr unter gutsherrliche Kontrolle.<sup>58</sup> Ohnehin schrumpfte der gemeindliche Spielraum zu Eingriffen in die Wirtschaftsführung der Bauernhaushalte desto mehr, je weniger Zeit die Bauern auf ihren eigenen Feldern verbrachten. Den Wettbewerb um landwirtschaftliche Arbeitskräfte hatten die Gutsherren durch die Beseitigung der bäuerlichen Freizügigkeit zwar ausgeschaltet, doch gelang es ihnen nicht, auf dem Getreidemarkt Preis- oder Mengenkartelle zu bilden. Der Grund dafür war anscheinend, dass ihnen die Fürsten hier ihre Unterstützung verweigerten. Beispielsweise waren die Kurfürsten von Brandenburg bzw. seit 1701 die Könige von Preußen im Austausch für Ressourcen, die sie zur Staatsbildung nutzen konnten, durchaus bereit, den Guts-

<sup>53</sup> Vgl. *dies.* (1996, 271 f.).

<sup>54</sup> *Kaufhold* (1981, 319 ff.); *Henning* (1974/94, 265).

<sup>55</sup> *Pollard* (1991, 39); *Ogilvie* (1996, 291); *Gömmel* (1998, 26).

<sup>56</sup> Nur wenn man lediglich diese Aspekte in Betracht zieht, wird man sagen können, dass Manufakturen „im großen und ganzen keine entscheidende volkswirtschaftliche Bedeutung“ gehabt hätten. *Gömmel* (1998, 26).

<sup>57</sup> *Henning* (1974/94, 265).

<sup>58</sup> *Blickle* (1981, 44); *Wunder* (1986, 93).

herren bei der Bindung der Bauern an den Boden und der Verhinderung der Flucht von Gutsuntertanen zu helfen.<sup>59</sup> Der Lebensmittelmarkt war angesichts der geringen landwirtschaftlichen Produktivität und der hohen Wahrscheinlichkeit, dass Ernteausfälle zu Hungersnöten führen würden, jedoch ein zu sensibler Bereich, als dass ein Fürst hier Kartellbildungsbestrebungen hätte unterstützen können.

Der gutsherrschaftlich geprägte Osten Deutschlands war nicht die einzige Region, in der Dorfgemeinden im Laufe des 17. und 18. Jahrhunderts Einfluss einbußen hinnehmen mussten. Die grundherrschaftlichen Gebiete im Westen waren von dieser Entwicklung ebenso betroffen.<sup>60</sup> Welche Gründe dafür ausschlaggebend waren, wird im nächsten Abschnitt ausführlich untersucht. Vorläufig ist lediglich festzuhalten, dass wettbewerbsfeindliche Institutionen bis Ende des 18. Jahrhunderts nicht nur in Handel und Gewerbe, sondern auch in der Landwirtschaft stetig an Bedeutung verloren. Dieser Umstand korrespondiert auffallend mit der zunehmenden Befürwortung von Konkurrenz und Wettbewerbsförderung durch die kameralistischen Autoren. Die Frage ist: Bestand ein Zusammenhang zwischen dem Meinungswandel der Kameralisten und dem Wandel der Wettbewerbsordnungen? Gingen die institutionellen Änderungen so, wie es zunächst scheinen könnte, auf die kameralistische Politikberatung zurück?

## D. Die Ursachen des Wandels

Betrachten wir zunächst andere mögliche Ursachen, um die Bedeutung der kameralistischen Politikberatung besser beurteilen zu können. Es ließe sich denken, dass Neuerungen in der Verkehrs- und Kommunikationstechnik im Laufe der frühen Neuzeit zu einem Sinken der Transport- und Transaktionskosten und damit zu einer stärkeren Integration der mitteleuropäischen Märkte führten. Eine solche Entwicklung hätte zu einer Intensivierung des Wettbewerbs, folglich zu einem Bedeutungsverlust der wettbewerbsbeschränkenden Institutionen und zu einem impliziten Wandel der Wettbewerbsordnung geführt, ohne dass irgend eine politische Autorität dahingehende Maßnahmen ergriffen hätte.

Tatsächlich gab es technische und organisatorische Neuerungen, die sich so hätten auswirken können. Besonders wichtig war die Entwicklung eines neuen Schiffstyps – der Fluyte – im Holland des späten 16. Jahrhunderts. Bau- und Betriebskosten der Fluyte waren geringer als die konventioneller Schiffe; mit ihr gelang es den Holländern, ihre Konkurrenten im Seehandel um 30 bis 50 Prozent zu unterbieten.<sup>61</sup> Auch eine organisatorische Neuerung ging von Holland aus: die

<sup>59</sup> Volckart (2000).

<sup>60</sup> Wunder (1986, 81).

<sup>61</sup> De Vries (1976, 117); Mokyr (1990, 69).

Einrichtung von Börsen. Der Umstand, dass Händler hier ständig – statt nur periodisch zu bestimmten Terminen, wie auf den traditionellen Messen – aufeinander trafen und Informationen austauschten, bewirkte eine erhebliche Transaktionskostensenkung, die durch die Veröffentlichung regelmäßiger Preisnotierungen durch die Börsenleitung noch verstärkt wurde.<sup>62</sup>

Anders als der Transport zur See verbilligte sich derjenige im Binnenland im Laufe der frühen Neuzeit zumindest im Heiligen Römischen Reich allerdings kaum. Zwar wurden im Zeitalter des Kameralismus vor allem in Norddeutschland Kanäle gebaut, die zur wirtschaftlichen Integration beitrugen, aber die Qualität der Straßen und der technische Stand der Fuhrwerke blieben im Wesentlichen auf dem im Spätmittelalter erreichten Niveau. Auch Informationskosten sanken kaum: Nachrichten verbreiteten sich im 18. nicht schneller als im 15. Jahrhundert.<sup>63</sup> Auf das Mittelalter zurückgehende Messen wie die Frankfurter und die Leipziger wurden nicht von Börsen abgelöst, sondern blieben bestehen.<sup>64</sup> Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Bedeutung von Zöllen und anderen politisch verfügbaren Handelshemmnissen im Zuge der Konsolidierung von Staaten wuchs. Grenzzölle blieben zwar nach wie vor die Ausnahme, aber in Preußen beispielsweise erhob die Regierung – bzw. erhoben von der Regierung vertraglich verpflichtete Steuerpächter – an jedem Stadttor eine durchaus auch als Schutzzoll gedachte Gebühr auf alle Waren, die das Tor passierten.<sup>65</sup> Von in gewerbepolitischer Absicht verhängten Zöllen blieb der Westen Deutschlands, der politisch stärker zersplittert war und wo sich solche Handelshemmnisse leichter umgehen ließen,<sup>66</sup> zwar verschont, aber insgesamt dürfte die wachsende politische Belastung des Handels die Auswirkungen etwaiger transport- und transaktionskostensenkender Innovationen kompensiert haben. Eine gewisse europaweite Marktintegration konnten *Braudel* und *Spooner* anhand der parallelen Bewegungen der Getreidepreise bereits für das 16. Jahrhundert nachweisen;<sup>67</sup> wie sich die weitere Entwicklung vollzog, ist allerdings umstritten. Schon *Achilles* sah gegen Ende des 17. Jahrhunderts signifikante Fortschritte in der Getreidemarktintegration.<sup>68</sup> Auf breiterer Datenbasis kamen *Jacks*, *Studer* sowie *Pfister/Uebele/Albers* zum selben Ergebnis.<sup>69</sup> *Bateman* dagegen sieht keinerlei Fortschritte im Bereich der Konvergenz von Getreidepreisen zwischen dem 14. und 18. Jahrhundert.<sup>70</sup> Es ist daher erforderlich, zur Erklärung des Einflussverlusts, den traditionelle Kor-

<sup>62</sup> *De Vries* (1976, 121); *Smith* (1984).

<sup>63</sup> *Braudel* (1985, 464 f.); *Gömmel* (1987, 1040 f.).

<sup>64</sup> *De Vries* (1976, 229).

<sup>65</sup> *Riedel* (1866, 103 f.); *Rachel* (1937, 227).

<sup>66</sup> *Barkhausen* (1958, 167).

<sup>67</sup> *Braudel/Spooner* (1967, 468).

<sup>68</sup> *Achilles* (1959, 51 f.).

<sup>69</sup> *Jacks* (2004, 301 f.); *Studer* (2009, 37 ff.); *Pfister/Uebele/Albers* (2011).

<sup>70</sup> *Bateman* (2011, 19).

porationen im Deutschland des 17. und 18. Jahrhunderts erlitten, auch andere Faktoren in Betracht zu ziehen.

Im vorigen Abschnitt ist schon deutlich geworden, dass der Wandel der Wettbewerbsordnung zumindest im gewerblichen Sektor durch die Gründung nicht zunftsgebundener, meist als Manufakturen angelegter Unternehmen angestoßen wurde. Hier stellt sich daher erstens die Frage, ob diese Entwicklung sich unter dem Einfluss kameralistischer Politikberatung vollzog, und zweitens, ob die Beratung darauf abzielte, durch die Gründung von Manufakturen die Marktmacht der Zünfte zu untergraben. Die erste Frage ist uneingeschränkt mit ja zu beantworten. Sämtliche auf *Becher* folgenden kameralistischen Autoren priesen den Nutzen von Manufakturen und legten den Fürsten dringend ans Herz, solche Unternehmen wenn nicht selbst einzurichten, so doch in jeder Weise zu fördern. Dass die tatsächlich verfolgte Gewerbepolitik durch diese Ratschläge beeinflusst wurde, steht außer Frage. Zweifelhaft ist aber, ob die Kameralisten mit ihren Empfehlungen auf eine Intensivierung des Wettbewerbs abzielten. *Bechers* Ideal war eine Wirtschaftsordnung, in der der Marktzutritt strikter obrigkeitlicher Kontrolle unterlag. Kontrollorgan seien früher die Zünfte gewesen, die in jüngerer Zeit zwar eigenmächtig weitergehende und daher missbräuchliche Wettbewerbsbeschränkungen eingeführt hätten, grundsätzlich aber zu erhalten seien.<sup>71</sup> *Hörnigk* wollte der Zukunft anheimstellen, ob Manufakturen, sobald sie einmal etabliert wären, in zunftartigen Korporationen organisiert werden könnten; prinzipielle Einwände dagegen hatte er nicht.<sup>72</sup> An eine Abschaffung der Zünfte dachte auch *Justi* nicht, der ohnehin für umfassende behördliche Kontrollen des Zugangs zu bestimmten Berufen und Märkten plädierte.<sup>73</sup> Selbst *Sonnenfels* riet, wie oben gezeigt, von der völligen Beseitigung der Zünfte ab. Zwar war allen kameralistischen Autoren bewusst, dass Zünfte sich zu Lasten der übrigen Marktteilnehmer bereicherten. Sie alle unterschieden aber zwischen *missbräuchlichen* und legitimen, d. h. mit den Zielen der Territorialregierungen zu vereinbarenden Wettbewerbsbeschränkungen. Die Zünfte sollten nicht abgeschafft, sondern in die von den entstehenden Staaten aufgebaute Bürokratie eingegliedert und als Organe zur Kontrolle des Marktzutritts genutzt werden. Dass ihre Marktmacht von der Etablierung von Manufakturen untergraben werden würde, scheinen die Kameralisten weder angestrebt noch vorhergesehen zu haben.

Wenn dies der Fall war, welche Absichten verfolgten die kameralistischen Politikberater, die zur Manufakturgründung rieten, dann? Die Durchsicht der Literatur lässt drei Ziele erkennen. Erstens ging es darum, das Territorium unabhängig von Importen zu machen. Wie oben bereits betont, war Autarkie für *Hörnigk* und *Justi* ein Wert an sich. Daraus ergab sich, in *Justis* Worten, dass

<sup>71</sup> *Becher* (1668, 30, 33).

<sup>72</sup> *Hörnigk* (1684, 236).

<sup>73</sup> *Justi* (1756/1993, 85 f., 122 f.).

„[e]ine weise Regierung [...] alles dasjenige, was zur Nothdurft und Bequemlichkeit der Einwohner erfordert wird, selbst im Landes zu gewinnen“ trachten müsse,<sup>74</sup> und dazu war die Ansiedlung neuer Gewerbe erforderlich.<sup>75</sup> Zweitens ging es um die Lösung des Problems der Arbeitskräfteknappheit, das aufgrund der Bevölkerungsverluste des Dreißigjährigen Kriegs, die in einzelnen Regionen bis zu 70 Prozent erreichten, vor aller Augen stand.<sup>76</sup> Die Autoren des späten 17. und 18. Jahrhunderts strebten dabei allerdings nicht nur danach, Kriegsverluste auszugleichen. Sie vertraten vielmehr die Auffassung, dass Macht und Wohlstand eines Staats direkt mit dessen Bevölkerungsgröße korrelierten.<sup>77</sup> Daher hielten selbst Kameralisten aus Österreich, das von der Entvölkerung in der Mitte des 17. Jahrhunderts wenig betroffen war, die weitere Peuplierung ihrer Territorien für unabdingbar. Zur Manufakturgründung bzw. zur Anwerbung von Manufakturgründern aus anderen Territorien rieten sie, weil sie der Ansicht waren, dass dadurch Arbeitsplätze geschaffen und Einwanderer angezogen werden würden. Wie *Justi* es formulierte: „Wo die Fremden in einem Lande viele gute Gelegenheiten wahrnehmen, sich wohl zu nähren und durch ihre Arbeitsamkeit bequem zu leben, da ziehen sie hin und vergrößern die Bevölkerung.“<sup>78</sup> Der Zusammenhang zwischen Bevölkerungsgröße, Wohlstand und Macht beruhte nach kameralistischer Vorstellung also darauf, dass das durch die Anlage von Manufakturen erweiterte Arbeitsplatzangebot Anreize zur Einwanderung bot; die damit wachsende Bevölkerung machte wiederum eine größere Nachfrage geltend, die zur Entstehung weiterer Arbeitsplätze führte; beides gemeinsam ermöglichte schließlich höhere Steuereinnahmen.<sup>79</sup> In letzter Instanz ging es den kameralistischen Autoren somit nicht nur um Autarkie und Peuplierung ihrer Territorien, sondern um ein drittes Ziel: um die Verbreiterung der Steuerbasis, die durch Förderung von Manufakturen und Zuzug von Einwanderern erreicht werden sollte. Damit wird deutlich, dass die hier in Frage stehenden Erscheinungen im Zusammenhang mit dem zwischenstaatlichen Wettbewerb um Arbeitskräfte und Kapital zu sehen sind.

Fiskalische Interessen standen nicht nur in den Empfehlungen der Kameralisten im Vordergrund, sondern auch in der praktischen Politik. Manufakturunternehmer mussten in den meisten Fällen ein Privileg erwerben, das ihnen die Gründung des Betriebs ausdrücklich gestattete. In Sachsen führte dies so weit, dass die Privilegianträge potentieller Manufakturgründer, die nicht über das notwendige Eigenkapital verfügten und vom Staat finanzielle Unterstützung verlangten, abgelehnt wurden.<sup>80</sup> Gewerbeprivilegien mit *Scherner* „als eine der

<sup>74</sup> Ebd., 101.

<sup>75</sup> Pollard (1991, 38).

<sup>76</sup> Vgl. Franz (1979); Theibault (1997).

<sup>77</sup> Fuhrmann (2002, 26 ff.).

<sup>78</sup> *Justi* (1760–61/1965, 177).

<sup>79</sup> Vgl. ders. (1764, 417); Spitzer (1906, 25).

Hauptsäulen im Recht der Frühindustrialisierung“ zu bezeichnen, dürfte insgesamt also angemessen sein.<sup>81</sup> Während die traditionellen Korporationen, wie oben erwähnt, aber meist Kollektivverträge mit Fürsten schlossen, die ihnen entweder neue Monopole übertrugen oder versprachen, sie bei der Durchsetzung bereits bestehender zu unterstützen, fällt auf, dass an den Verträgen, die die Privilegierung neuzugründender Manufakturen betrafen, oft nur zwei Parteien beteiligt waren: dem Fürsten stand keine Korporation gegenüber, sondern ein einzelnes Individuum. Der Unterschied dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Beteiligten in diesem Fall anderen Anreizen ausgesetzt waren. Der Manufakturgründer war daran interessiert, dass ihn der Fürst langfristig gegen die etablierten Korporationen unterstützte, denen er mit seinem Unternehmen Konkurrenz machte – schließlich erwarb er eine Lizenz zum Trittbrettfahren.<sup>82</sup> Dem Fürsten wiederum ging es nicht lediglich um die Summe, für die der Manufakturgründer seine Lizenz kaufte, sondern auch um die langfristige Verbreiterung seiner Steuerbasis. Er entwickelte daher, anders als im Falle des Monopolerwerbs durch traditionelle Korporationen, kein Interesse an einem Vertragsbruch. Die Vereinbarung war selbstdurchsetzend.

Wichtig ist, dass der Abschluss derartiger Verträge einen sich selbst verstärkenden Prozess in Gang setzte. Der Wert, den ein Kartell für seine Mitglieder hatte, war desto geringer, je mehr Nicht-Mitglieder ihnen Konkurrenz machen durften. Je mehr Produzenten also außerhalb eines Kartells blieben, desto geringer war das Interesse der Mitglieder an dessen Stabilität, desto größer ihre Bereitschaft, selbst auszutreten, und desto schwächer ihre Opposition gegen die Zulassung weiterer Ausnahmen. Damit gewann die Entwicklung eine Eigendynamik, die auf eine größere Freiheit des Gewerbes zulief und damit – ohne dass dies in der Absicht der kameralistischen Politikberater oder der Regierungen, denen sie dienten, gelegen hätte – einen grundlegenden Wandel der Wettbewerbsordnung auslöste.

Der zwischenstaatliche Wettbewerb des späten 17. und 18. Jahrhunderts führte im Handel zu ähnlichen Folgen wie im Gewerbe: auch dort brach er die etablierten Kartelle auf und beseitigte Diskriminierungen, denen fremde Kaufleute ausgesetzt waren. In Leipzig beispielsweise bestand eine Kolonie französischer Kaufleute, die der kaufmännisch dominierte Stadtrat gegenüber den einheimischen Händlern bei der Zahlung von Abgaben und Gebühren benachteiligte.

<sup>80</sup> Forberger (1958, 237).

<sup>81</sup> Scherner (1982, 31).

<sup>82</sup> Strenggenommen handelte es sich z.B. bei den Gebrüdern von Leyen, die nach dem Siebenjährigen Krieg das Privileg der ausschließlichen Produktion auf Seidenbandmühlen in Krefeld erwarben, nicht um Monopolisten. Sie konkurrierten schließlich mit den Mitgliedern der Seidenwirkerzunft, die sich allerdings um ein völliges Verbot der Bandmühle bemühten. Mittenzwei (1979, 79). Die von Leyens schöpften einen Teil der Monopolrente der Zunft ab und trugen damit dazu bei, deren Marktmacht zu reduzieren.

Nach dem Siebenjährigen Krieg nutzte die sächsische Regierung die Schwäche des hochverschuldeten Rats, um für Franzosen die rechtliche Gleichstellung durchzusetzen. Dazu sah sie sich veranlaßt, da man, wie es in einer zeitgenössischen Quelle heißt, „sich auswärts, sonderlich aber in den brandenburgischen und braunschweigischen Landen, viele Mühe (gab), mehrgedachte französische Kaufleute von Leipzig ab und dorthin zu ziehen.“<sup>83</sup>

Was Gewerbe und Handel betrifft, lässt sich somit festhalten, dass der Wandel der Wettbewerbsordnung direkt auf den zwischenstaatlichen Wettbewerb um Kapital und Arbeit zurückzuführen ist. Indirekt ist ein Einfluss der kameralistischen Politikberatung angesichts der Bedeutung, die die Förderung von Zuwanderung und Manufakturgründungen in den Schriften der Kameralisten hatte, zumindest nicht auszuschließen. In der Landwirtschaft führt der Befund zu etwas anderen Schlüssen. Die Bedeutung des zwischenstaatlichen Wettbewerbs im Bereich von Handel und Gewerbe hängt eng mit der hohen Mobilität von Kaufleuten und Handwerkern zusammen, denen es leicht fiel, Jurisdiktionen, in denen sie sich diskriminiert fühlten, zu verlassen. Was dagegen die Landwirtschaft betrifft, so sind zwar Fälle überliefert, in denen Bauern vor der Steigerung von Frondiensten oder ähnlichen Verschlechterungen ihrer Lage in Nachbarterritorien auswichen.<sup>84</sup> Insgesamt aber waren Bauern wesentlich weniger mobil als Akteure, deren Produktionsmittel sich leicht transferieren ließen. Wenn die dörflichen Gemeinden gegen Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts im Zuge der Beseitigung der Dreifelderwirtschaft und der Privatisierung der Allmenden ihre Kartellfunktion verloren, so muss dies also andere Ursachen gehabt haben als das Interesse der Regierungen an der Verhinderung der Abwanderung von Bauern bzw. am Zuzug neuer Siedler. Tatsächlich scheint hier die von den kameralistischen Autoren verbreitete Erkenntnis des Zusammenhangs zwischen der Verteilung der Verfügungsrechte am Boden und der bäuerlichen Produktivität ausschlaggebend gewesen zu sein. *Justi* nannte die von den Gemeinden regulierte Dreifelderwirtschaft

„eine der nachtheiligsten Einrichtungen gegen den rechten Nutzen der Aecker. Der Landmann siehet sich dadurch die Hände gebunden, einen freyen Gebrauch von seinen Aeckern, nach seiner Einsicht und nach der Beschaffenheit der Erdart, zu machen. [...] Er muß sich mit dem Strome der einmal eingeführten üblen Einrichtung der Landwirtschaft mit fortreißen lassen; wenn er auch die Einsicht hat, daß er einen weit bessern und nützlichern Gebrauch von seinen Aeckern, und einen weit vortheilhaftern Zusammenhang seiner Landwirthschaft machen könnte.“<sup>85</sup>

Solche aus heutiger wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive vollkommen zutreffenden Bemerkungen – *Justi* sprach das Problem der Nutzung nicht zen-

<sup>83</sup> *Schlechte* (1958, 429).

<sup>84</sup> *Meinardus* (1917, 144); *Schulze* (1980, 178).

<sup>85</sup> *Justi*, (1760a, 213).

tralisierbaren Wissens an, das im 20. Jahrhundert vor allem *Hayek* analysiert hat – dürften auf die Dauer ihre Wirkung nicht verfehlt haben. Festzuhalten ist jedenfalls, dass eine Änderung der Wettbewerbsordnung hier ebenso wenig in der Absicht der Politikberater lag wie im Falle von Handel und Gewerbe. Es ging nicht um die Herstellung von Wettbewerbsfreiheit; diese war vielmehr die nicht-intendierte Folge von Maßnahmen, die aus überwiegend fiskalischen Motiven getroffen wurden.

## E. Fazit

Als Ergebnis dieser Untersuchung lassen sich drei Thesen festhalten:

1. Die anfänglich wettbewerbs-skeptische Haltung der kameralistischen Autoren wandelte sich bis Ende des 18. Jahrhunderts grundlegend. Wichtig ist dabei vor allem, dass die Funktionsweise des Wettbewerbs durchdacht und dessen Bedeutung für Konsumentenpreise, Qualität und die Entwicklung technischer Neuerungen erkannt wurden. Vor einer völligen Deregulierung, die beispielsweise eine Beseitigung der Handwerkerzünfte bedeutet hätte, schreckten die kameralistischen Autoren allerdings zurück. Selbst um 1800 lag ein wirtschaftlicher Strukturwandel noch außerhalb ihrer Vorstellungskraft. Vielmehr gingen sie von einer gegebenen und zu bewahrenden Proportion zwischen der Beschäftigung in den verschiedenen Sektoren aus; um diese Proportion zu erhalten, sollten die traditionellen Korporationen, die sich als Ansatzpunkte staatlicher Lenkungsmaßnahmen anboten, bestehen bleiben.
2. Parallel zu dieser Neubewertung des Wettbewerbs durch die kameralistischen Autoren verloren wettbewerbsbeschränkende Institutionen einen Großteil ihrer Bedeutung. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums dominierten Zünfte und ähnliche, allerdings ländliche Korporationen das produzierende Gewerbe, Kaufleutegilden den Handel und Dorfgemeinden die Landwirtschaft; allen diesen Organisationen war gemeinsam, dass sie in der Lage waren, zur Durchsetzung ihrer wettbewerbsfeindlichen Regeln physischen Zwang anzuwenden. Einhundertfünfzig Jahre später hatten sie nicht nur ihre politische Macht, sondern auch ihre Marktmacht weitgehend verloren. Nicht-zunftgebundene Manufakturunternehmen und unabhängige Kaufleute traten in vielen Bereichen in Wettbewerb mit den etablierten Korporationen, reduzierten deren Renten und schwächten ihr Interesse an der weiteren Aufrechterhaltung ihrer Kartelle. In der Landwirtschaft verloren die Gemeinden ihren Einfluss entweder an Gutsherren oder an Territorialregierungen.
3. Für den Wandel der Wettbewerbsordnungen in den Territorien des Heiligen Römischen Reichs während des Zeitalters des Kameralismus hatte die geänderte Beurteilung des Wettbewerbs durch die kameralistische Politikberatung keine ausschlaggebende Bedeutung. Wichtiger war der zwischenstaatliche

Wettbewerb um Arbeitskräfte und Kapital. Dieser Wettbewerb konnte einsetzen, sobald die entstehenden Staaten Zwangsmittel soweit monopolisiert hatten, dass sie die traditionellen Korporationen zur Akzeptanz von Außenseitern zwingen konnten. Die Außenseiter – z. B. Manufakturgründer – erhielten Lizenzen, die es ihnen ermöglichten, in Konkurrenz zu den etablierten Kartellen zu treten, und die die Aushöhlung von deren Marktmacht bewirkten. Einschränkend ist allerdings zu bemerken, dass die kameralistischen Autoren den zwischenstaatlichen Wettbewerb einerseits beratend begleiteten und z. B. die Ansiedlung von Manufakturen durchweg befürworteten, und dass sie andererseits die Entmachtung der landwirtschaftlichen Korporationen direkt beeinflussten. Dies geschah aufgrund ihrer Erkenntnis, dass die gemeindlich organisierte Dreifelderwirtschaft ein Produktivitätshemmnis darstellte. Auch hier gilt allerdings, dass das Ziel der kameralistischen Politikberatung nicht die Herstellung von Wettbewerbsfreiheit, sondern die Verbreiterung der fürstlichen Steuerbasis war.

Insgesamt zeigt der im Laufe des 17. und 18. Jahrhunderts eintretende Wandel der Wettbewerbsordnungen in den Territorien des Heiligen Römischen Reichs, dass Institutionen, die Allokationsverzerrungen und die Verschwendung von Ressourcen verursachen und die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft herabsetzen, ihre Bedeutung unter bestimmten Umständen selbst dann verlieren können, wenn keiner der beteiligten Akteure die Zusammenhänge erkennt und die Beseitigung der ineffizienten Regeln anstrebt. Im vorliegenden Fall waren die den Ordnungswandel begünstigenden Umstände einerseits die Staatsbildung, durch die die traditionellen kartellartigen Korporationen politisch entmachtet wurden, andererseits der zwischenstaatliche Wettbewerb, in Folge dessen sie ihre wirtschaftliche Macht verloren.

## Literatur

- Achilles, W.* (1959): Getreidepreise und Getreidehandelsbeziehungen europäischer Räume im 16. und 17. Jahrhundert, *Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie* 7, S. 32–55.
- Barkhausen, M.* (1958): Staatliche Wirtschaftslenkung und freies Unternehmertum im westdeutschen und im nord- und südniederländischen Raum bei der Entstehung der neuzeitlichen Industrie im 18. Jahrhundert, *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 45, S. 168–241.
- Bateman, V.N.* (2011): The Evolution of Markets in Early Modern Europe, 1350–1800: A Study of Wheat Prices, *Economic History Review*, pp. 1–25.
- Becher, J.J.* (1668): Politischer Discurs Von den eigentlichen Ursachen/deß Auf- und Abnehmens/der Städt/Länder und Republiken, Frankfurt, Johann David Zunner.
- Blaich, F.* (1970): Die Wirtschaftspolitik des Reichstags im Heiligen Römischen Reich: Ein Beitrag zur Problemgeschichte wirtschaftlichen Gestaltens, Stuttgart, Fischer.

- Blaich, F.* (1988): Merkantilismus, Kameralismus, Physiokratie, in: Issing, O. (Hg.): Geschichte der Nationalökonomie, München, Vahlen.
- Blickle, P.* (1981): Deutsche Untertanen: Ein Widerspruch, München, Beck.
- Blickle, P.* (1986): Kommunalismus, Parlamentarismus, Demokratie, Historische Zeitschrift 242, S. 529–556.
- Braudel, F.* (1985): Sozialgeschichte des 15.–18. Jahrhunderts, Bd. 1: Der Alltag, München, Kindler.
- Braudel, F./Spooner, F.* (1967): Prices in Europe from 1450 to 1750, in: Rich, E.E./Wilson, C.H. (eds.): The Cambridge Economic History of Europe, Vol. 4: The Economy of Expanding Europe in the Sixteenth and Seventeenth Centuries, Cambridge u. a., Cambridge University Press, pp. 374–486.
- Burke, T./Genn-Bash, A./Haines, B.* (1988): Competition in Theory and Practice, London/New York/Sidney, Croom Helm.
- de Vries, J.* (1976): The Economy of Europe in an Age of Crisis, 1600–1750, Cambridge u. a., Cambridge University Press.
- Ennen, R.* (1971): Zünfte und Wettbewerb: Möglichkeiten und Grenzen zünftlerischer Wettbewerbsbeschränkungen im städtischen Handel und Gewerbe des Spätmittelalters, Köln/Wien/Böhlau.
- Ertman, T.* (1997): Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fischer, W.* (1955): Handwerksrecht und Handwerkswirtschaft um 1800: Studien zur Sozial- und Wirtschaftsverfassung vor der industriellen Revolution, Berlin, Duncker & Humblot.
- Forberger, R.* (1958): Die Manufaktur in Sachsen vom Ende des 16. bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts, Berlin (Ost), Akademie-Verlag.
- Franz, G.* (1979): Der Dreißigjährige Krieg und das deutsche Volk: Untersuchungen zur Bevölkerungs- und Agrargeschichte, Stuttgart, Fischer.
- Fuhrmann, M.* (2002): Volksvermehrung als Staatsaufgabe? Bevölkerungs- und Ehepolitik in der deutschen politischen und ökonomischen Theorie des 18. und 19. Jahrhunderts, Paderborn u. a., Schöningh.
- Gömmel, R.* (1987): Technischer Fortschritt im Verkehrswesen während des Spätmittelalters und der frühen Neuzeit, in: Bestmann, U./Irsigler, F./Schneider, J. (Hg.): Hochfinanz, Wirtschaftsräume, Innovationen: Festschrift für Wolfgang von Stromer, Bd. 3, Trier, Auenthal, S. 1039–1062.
- Gömmel, R.* (1998): Die Entwicklung der Wirtschaft im Zeitalter des Merkantilismus, München, Oldenbourg.
- Greif, A.* (1994): On the Political Foundations of the Late Medieval Commercial Revolution: Genoa During the Twelfth and Thirteenth Centuries, Journal of Economic History 54, pp. 271–287.

- Hayek, F. A. v.* (1968/94): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Ders.: *Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze*, Tübingen, Mohr, S. 249–265.
- Henning, F.-W.* (1974/94): *Das vorindustrielle Deutschland 800 bis 1800*, Paderborn u. a., Schöningh.
- Hörnigk, P. W. v.* (1684): *Oesterreich Über alles wann es nur will*, o.O., o.V.
- Jacks, D. S.* (2004): Market Integration in the North and Baltic Seas, 1500–1800, *Journal of European Economic History* 33, pp. 285–329.
- Justi, J. H. G. v.* (1756/1993): *Grundsätze der Policy-Wissenschaft*, Düsseldorf, Verlag Wirtschaft und Finanzen (Ndr. der Ausg. Göttingen 1756).
- Justi, J. H. G. v.* (1760a): Abhandlung von den Hinternissen einer blühenden Landwirthschaft in: Ders.: *Oeconomische Schriften über die wichtigsten Gegenstände der Stadt- und Landwirthschaft*, Bd. 2, Berlin, Leipzig, Verlag des Buchladens der Real-Schule, S. 205–235.
- Justi, J. H. G. v.* (1760b): Gedanken bey Gelegenheit eines Herzoglich-Braunschweigischen Edicts über den Lein-Handel, in: Ders.: *Oeconomische Schriften über die wichtigsten Gegenstände der Stadt- und Landwirthschaft*, Bd. 1, Berlin, Leipzig, Verlag des Buchladens der Real-Schule, S. 67–75.
- Justi, J. H. G. v.* (1760–61/1965): Die Grundfeste zu der Macht und Glückseeligkeit der Staaten; oder ausführliche Vorstellung der gesamten Policy-Wissenschaft, Aalen, Scientia (Ndr. der Ausg. Königsberg, Leipzig 1760/61).
- Justi, J. H. G. v.* (1761): Ob das Monopolium des Landesherrn in Ansehung des Salzes, Tabaks etc. als eine Steuer betrachtet, anzurathen sey, in: Ders.: *Gesammlete Politische und Finanzschriften über wichtige Gegenstände der Staatskunst, der Kriegswissenschaften und des Cameral- und Finanzwesens*, Bd. 2, Kopenhagen, Leipzig, Rotherische Buchhandlung, S. 377–390.
- Justi, J. H. G. v.* (1764): Abhandlung, von dem sogenannten Plusmachen, oder der schädlichen Art, die Einkünfte des Staats zu vermehren, in: Ders.: *Gesammlete Politische und Finanzschriften über wichtige Gegenstände der Staatskunst, der Kriegswissenschaften und des Cameral- und Finanzwesens*, Bd. 3, Kopenhagen, Leipzig, Rotherische Buchhandlung, S. 409–438.
- Kaufhold, K. H.* (1981): Das deutsche Gewerbe am Ende des 18. Jahrhunderts: Handwerk, Verlag und Manufaktur, in: Berding, H./Ullmann, H.-P. (Hg.): *Deutschland zwischen Revolution und Restauration*, Königsstein, Athenaum-Verlag, S. 311–327.
- Kirzner, I. M.* (1997): Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: an Austrian Approach, *Journal of Economic Literature* 35, pp. 60–85.
- Kiwit, D./Voigt, S.* (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 46, S. 117–148.
- Korporation der Kaufmannschaft* (1920): *Die Korporation der Kaufmannschaft von Berlin: Festschrift zum hundertjährigen Jubiläum am 2. März 1920*, Berlin, E.S. Mittler & Sohn.

- Kremers, H.* (1994): Joseph von Sonnenfels: Aufklärung als Sozialpolitik, Ausgewählte Schriften aus den Jahren 1764–1798, Wien/Köln/Weimer, Böhlau.
- Matis, H.* (1981): Betriebsorganisation, Arbeitsmarkt und Arbeitsverfassung, in: Ders. (Hg.): Von der Glückseligkeit des Staates: Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Österreich im Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus, Berlin, Duncker & Humblot, S. 411–449.
- Meinardus, O.* (1917): Protokolle und Relationen des Brandenburgischen Geheimen Rates aus der Zeit des Kurfürsten Friedrich Wilhelm, Bd. 6: Vom Dezember 1659 bis Ende April 1663, Leipzig, Hirzel.
- Mittenzwei, I.* (1979): Preußen nach dem Siebenjährigen Krieg: Auseinandersetzungen zwischen Bürgertum und Staat um die Wirtschaftspolitik, Berlin (Ost), Akademie-Verlag.
- Moky, J.* (1990): The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress, Oxford, Oxford University Press.
- Mummert, A./Mummert, U.* (1999): Entwicklungsländer im Systemwettbewerb, in: Streit, M.E./Wohlgemuth, M. (Hg.): Systemwettbewerb als Herausforderung an Politik und Theorie, Baden-Baden, Nomos, S. 151–179.
- Neuburg, C.* (1880): Zunftgerichtsbarkeit und Zunftverfassung in der Zeit vom 13. bis 16. Jahrhundert: Ein Beitrag zur ökonomischen Geschichte des Mittelalters, Jena, Fischer.
- Ogilvie, S.* (1992): Germany and the Seventeenth-Century Crisis, *Historical Journal* 35, pp. 417–441.
- Ogilvie, S.* (1995): Institutions and Economic Development in Early Modern Central Europe. *Transactions of the Royal Historical Society*, 6th Ser. 5, pp. 221–250.
- Ogilvie, S.* (1996): The Beginnings of Industrialization, in: Dies. (ed.): *Germany: A New Social and Economic History*, London, Arnold, pp. 263–308.
- Ogilvie, S.* (1997): State Corporatism and Proto-industry: The Württemberg Black Forest, 1580–1797, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pfister, U./Uebele, M./Albers, H.* (2011): The Great Moderation of Grain Price Volatility: Market Integration vs. Climatic Change, Germany, Seventeenth to Nineteenth Centuries, Münster.
- Pollard, S.* (1991): Regional Markets and National Development, in: Berg, M. (ed.): *Markets and Manufacture in Early Industrial Europe*, London/New York, Routledge, pp. 29–56.
- Rachel, H.* (1937): Der Merkantilismus in Brandenburg-Preußen, *Forschungen zur Brandenburgischen und Preussischen Geschichte* 40, S. 221–266.
- Riedel, A.F.* (1866): Der Brandenburgisch-Preussische Staatshaushalt in den beiden letzten Jahrhunderten, Berlin, Ernst & Korn.
- Rieter, H.* (1993): Justis Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Schefold, B./Rieter, H./Wysocki, J./Tribe, K. (Hg.): J.H.G. von Justis „Grundsätze der Policey-Wissenschaft“:

- Vademecum zu einem Klassiker des Kameralismus, Düsseldorf, Verlag Wirtschaft und Finanzen, S. 45–80.
- Scherner, K. O.* (1982): Handwerker und Verleger: Das Verlagssystem der frühen Neuzeit als rechtshistorisches Problem, in: Ders./Willoweit, D. (Hg.): Vom Gewerbe zum Unternehmen: Studien zum Recht der gewerblichen Wirtschaft im 18. und 19. Jahrhundert, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 7–59.
- Schlechte, H.* (1958): Die Staatsreform in Kursachsen 1762–1763: Quellen zum kursächsischen Rétablissement nach dem Siebenjährigen Kriege, Berlin, Rütten & Loening.
- Schultz, H.* (1983): Handwerkerrecht und Zünfte auf dem Lande im Spätfeudalismus, Jahrbuch für die Geschichte des Feudalismus 7, S. 326–350.
- Schultze, A.* (1908): Über Gästerecht und Gastgerichte in den deutschen Städten des Mittelalters, Historische Zeitschrift 101, S. 473–528.
- Schulze, W.* (1980): Bäuerlicher Widerstand und feudale Herrschaft in der frühen Neuzeit, Stuttgart/Bad Cannstatt, Frommann-Holzboog.
- Schumpeter, J.* (1965): Geschichte der ökonomischen Analyse, Bd. 1. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht.
- Smith, W.D.* (1984): The Function of Commercial Centers in the Modernization of European Capitalism: Amsterdam as an Information Exchange in the Seventeenth Century, Journal of Economic History 44, pp. 985–1005.
- Sonnenfels, J. v.* (1767/87): Von dem Zusammenflusse, in: Ders.: Sonnenfels gesammelte Schriften, Bd. 10, Wien, Josef Anton Ignaz von Baumeister, S. 103–184.
- Sonnenfels, J. v.* (1801): Grundsätze der Staatspolizey, Handlung und Finanzwissenschaft, München, Johann Baptist Strobel.
- Spitzer, E.* (1906): Josef von Sonnenfels als Nationalökonom, Budapest, Elek Lipót.
- Streißler, E.W./Streißler, M.* (1997): Philipp Wilhelm von Hörnigk und die wirtschaftstheoretischen und -politischen Vorstellungen des Kameralismus, in: Matis, H./Streißler, E.W./Streißler, M./Tribe, K. (Hg.): Philipp Wilhelm von Hörnigks „Oesterreich über alles“: Vademecum zu einem Klassiker absolutistischer Wirtschaftspolitik, Düsseldorf, Verlag Wirtschaft und Finanzen, S. 139–242.
- Streit, M.E.* (1997): Ordnungsökonomik. Gabler Wirtschafts-Lexikon, Bd. 3, Wiesbaden, Gabler, S. 2870–2891.
- Streit, M.E.* (2000): Theorie der Wirtschaftspolitik, Düsseldorf, Werner.
- Studer, R.* (2009): Does Trade Explain Europe's Rise? Geography, Market Size and Economic Development. London, London School of Economics, Economic History Department.
- Theibault, J.* (1997): The Demography of the Thirty Years War Re-revisited: Gunther Franz and his Critics, German History 15, pp. 1–21.
- Tullock, G.* (1993): Rent Seeking, Cambridge, Edward Elgar.
- van Dülmen, R.* (1999): Kultur und Alltag in der Frühen Neuzeit, Bd. 2: Dorf und Stadt 16.–18. Jahrhundert, München, Beck.

- Volckart, O.* (2000): State Building by Bargaining for Monopoly Rents, *Kyklos* 53, pp. 265–293.
- Volckart, O.* (2004): Die Dorfgemeinde als Kartell: Kooperationsprobleme und ihre Lösungen im Mittelalter und in der frühen Neuzeit, *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte*, S. 189–203.
- Weber, M.* (1922/80): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen, Mohr.
- Wunder, H.* (1986): *Die bäuerliche Gemeinde in Deutschland*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht.
- Zwanowetz, G.* (1971): Der österreichische Merkantilismus bis 1740, in: Institut für Österreichkunde (Hg.): *Die Wirtschaftsgeschichte Österreichs*, Wien, Ferdinand Hirt, S. 87–104.

# Korreferat zu dem Beitrag von Oliver Volckart

## Wettbewerb im Zeitalter des Kameralismus

Von Uwe Vollmer, Leipzig

1. Merkantilismus und Kameralismus (als dessen deutsche Spielart) sind Sammelbegriffe für die Wirtschaftspolitik der europäischen Nationalstaaten während der Zeit des Absolutismus. Nach herrschender Auffassung wird diese Wirtschaftspolitik als eher dirigistisch eingestuft, und merkantilistische Autoren gelten als Befürworter solch einer Wirtschaftspolitik, die auf Steigerung der Staatseinnahmen ausgerichtet ist (*Heckscher* 1932).

*Oliver Volckart* wendet sich in seinem Beitrag gegen diese herrschende Sichtweise, zumindest mit Blick auf die deutsche Variante des Merkantilismus. Er geht der Frage nach, wie erfolgreich die kameralistische Politikberatung in Bezug auf die Wettbewerbspolitik in den deutschen Territorialstaaten im 18. Jahrhundert war. Dazu argumentiert er, dass während des Absolutismus:

- ein Bedeutungsverlust der bestehenden wettbewerbsfeindlichen Institutionen zu beobachten war, und zugleich
- auch im kameralistischen Schrifttum eine zunehmende Befürwortung der Konkurrenz festzustellen ist.

Trotz dieser Parallelentwicklung von ökonomischer Wissenschaft und Wandel der Wettbewerbsordnungen scheint die kameralistische Politikberatung eher wirkungslos geblieben zu sein, weil der Politikwechsel vor allem *fiskalisch begründet* war, d. h. in dem Bestreben der Fürsten, ihre *camera* zu füllen. Die wettbewerbspolitischen Effekte stellten einen eher unbeabsichtigten Kollateraleffekt der kameralistischen Gewerbepolitik dar.

2. Es ist nicht unüblich, kameralistische Autoren in unterschiedliche Gruppen zu unterteilen und danach zu unterscheiden, in wessen Diensten sie gestanden haben. *Oliver Volckart* konzentriert sich in seinem ideengeschichtlichen Teil auf die Aussagen von Kameralisten in kaiserlich-österreichischen Diensten, d. h. auf *Johann Joachim Becher*, *Philip Wilhelm von Hornick*, *Johann Heinrich Gottlob von Justi* und *Joseph von Sonnenfels*. Nicht analysiert werden beispielsweise die Arbeiten von Autoren in sächsischen Diensten, d. h. *Veit Ludwig von Seckendorff* (1626–1692), *Hans Carl von Carlowitz* (1645–1714) und *Julius Bernhard von Rohr* (1688–1742).

Diese kritisierten das Zunftwesen genauso wie die Autoren der ersten Gruppe, allerdings mit teilweise noch deutlicheren Worten. Beispielfhaft sei *Veit Ludwig von Seckendorff* zitiert, den *Karl Heinrich Rau* (1816, 5) in seiner preisgekrönten Arbeit als ersten merkantilen Kritiker des Zunftwesens bezeichnet. *Von Seckendorff* (1720, 219 f.) fordert Gewerbefreiheit und benennt im *Teutschen Fürstensstaat*, wer am Schutz des Zunftwesens interessiert ist:

„Muß die nahrung frey seyn, und mit keinen zuenfften, innungen oder gilden, oder auch mit beschwerlichen importen, belegt und eingeschrenckt werden. Das ist eine harte lection\*\* vor handwercker, und vor die raethe der kleinen staedlein, welche mehrentheils handwercker sind, sowol auch fuer etliche obrigkeiten, und dero cantzeleyen, die sich die wenigen gebuehren von meistergeld, handwercks-bussen, bestaetigung der innungs- oder zunfft-brieffe, ... bethoeren lassen.“

Er führt dort die Nachteile der Zunftbildung auf, setzt sich kritisch mit dem Argument auseinander, dass Zünfte die Qualität und Quantität der angebotenen Produkte verbesserten, und preist die Vorteile der Gewerbefreiheit (ebenda, 220 f.):

„So darff man auch nicht sagen, daß es an handwerckern mangeln, oder die waaren schlimmer seyn wuerden, wenn keine zuenffte oder meisterschaften waeren. Denn diese dinge geben sich selbst, und koennen, wie die erfahrung giebet, keine handwercksordnungen die unbilligkeit, luegen und schlimme arbeit der meister, verhueten, vielmehr werden diese maengel durch die innungen, weil man an solche leute gebunden ist, geheget.

Wo aber freyer zug und arbeit der handwercker ist, da treibet der gute und billige meister, mit waerhafter arbeit und redlichem preiß, die stuempler und unbilligen hinweg, und werden doch nicht mehr in einer stadt oder land kommen als sich darinnen ernaehren koennen. Es naehret ein handwerck das andere, und wo viel volcks ist, da sind viel handwercker noethig, viel volcks aber kommet an die oerter, wo freyheit im handthierung ist ...“

Schließlich übt er Kritik an den langen Ausbildungszeiten der Gesellen und der Praxis des Wanderns (ebenda, 221):

„Ferner dienet zu nichts, daß ein handwercks-geselle vier oder mehr jahre an seinem handwerck lernen soll, welches er in wenig wochen oder monaten begreifen kan; Und worzu hilft das wandern der gesellen, welche zumal die meiste zeit betteln und garden, und wo sie arbeit nehmen, durch ihre ungereimte liederliche schencken und zechen, hinwieder eine gute zeit mit faullenzten ... zubringen ... Das alles ist erfunden, nicht die leute und handthierung zu mehren, sondern zu mindern, ...“

3. Das Papier identifiziert in seinem wirtschaftsgeschichtlichen Teil als wettbewerbsfördernde Maßnahme vor allem die Gründung von Manufakturen, die „aufgrund ihrer Förderung durch die Politik in der Lage war(en), den traditionel-

len kartellartigen Korporationen Konkurrenz zu machen und deren Marktmacht zu untergraben (Abschnitt C).“ Als zentrale wettbewerbsbeschränkende Institutionen galten bis zu Beginn der merkantilistischen Periode vor allem die Zünfte der Handwerker und Gilden der Kaufleute sowie die bäuerlichen Gemeinden, die allesamt wie Kartelle funktionierten. Deren Marktmacht wurde durch die aufkommenden Manufakturen vermindert und schwand allmählich, bis Mitte des 19. Jahrhunderts in vielen deutschen Teilstaaten die Gewerbefreiheit eingeführt wurde.

Wenngleich die grundsätzliche Argumentationslinie einleuchtet, bleiben einige Fragen:

- Erstens führt das Papier den Zerfall des Zunft- und Gildenwesens prominent auf die zunehmende Verbreitung von Manufakturen zurück, die staatlich gefördert und/oder konzessioniert wurden. Eher am Rande diskutiert wird die Rolle anderer wichtiger institutioneller Innovationen, wie das Verlagssystem und die entstehenden Privatbanken, die keine staatliche Förderung genossen. Verlagssysteme erlaubten eine Trennung von Produktion und Vertrieb, indem sie dezentrale Produktion (in Heimarbeit) mit zentralem Vertrieb und Vorfinanzierung durch den Verleger kombinierten; sie ermöglichten vielen Handwerker auch außerhalb der Zünfte ein Auskommen. Privatbankiers entwickelten sich aus dem Verlagssystem und ermöglichten die Finanzierung neuer Produktionstechniken.

Ungeklärt bleibt ferner, welche Rolle eine merkantilistische *Gesetzgebung* spielte, die einerseits das Zunftwesen reglementierte, aber auch durch Befreiungen (beispielsweise für Hoflieferanten) auch *unzünftigen* Handwerkern eine Gewerbeausübung erlaubte. Als wichtiges Beispiel einer Zunftreglementierung sei die Reichshandwerksordnung von 1731 genannt, die den Titel „*Die Abstellung deren im Heiligen Römischen Reich Bey denen Handwerks-Zünfften Vielfältig Eingeschlichenen Mißbräuchen Betreffend*“ trug.<sup>1</sup> Sie hob beispielsweise Beschränkungen für die Anzahl der Gesellen auf, die ein Meister beschäftigen durfte, und verpflichtete die Zünfte eines Gewerbes, Gesellenabschlüsse gegenseitig anzuerkennen, was die Mobilität von Gesellen im Reichsgebiet erhöht haben dürfte. So heißt es beispielsweise in Abschnitt III. der Reichshandwerksordnung:

„Wann ein Handwerks-Gesell an einem Ort, nach denen daselbst üblichen Obrigkeiten bestätigten Handwerks-Ordnungen, Satzungen und Gewohnheiten, und zumalen bey einem ehrlichen, von des Orts Obrigkeit approbirten Meister erlernt, sollen dergleichen Handwerks-Gesellen, auch anderen Orten, ... für redlich und tüchtig passiret, und dießfalls kein Unterschied gemacht werden.“

---

<sup>1</sup> Siehe [http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/docpage.cfm?docpage\\_id=4020](http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/docpage.cfm?docpage_id=4020). Zugriff am 01. 12. 2011.

Schließlich geht die Einführung der Gewerbefreiheit in Deutschland in starkem Maße auf französischen Druck unter Napoleon zurück – und damit letztlich auch auf den Einfluss physiokratischer Autoren. Dazu bemerkt *Karl Heinrich Rau* (1816, 6):

„Da physiokratische Ideen sehr viel zur französischen Staatsumwälzung beigetragen ... haben, so ist offenbar ihnen auch die wirkliche Vernichtung der Zunftverfassung in Frankreich zuzuschreiben. In mehreren teutschen Staaten geschah später derselbe Schritt ...“

- Zweitens bietet *Oliver Volckart* eine nur knappe Erklärung der Mechanismen, über die das aufkommende Manufakturwesen zu einem Zerfall von Zunft- und Gildensystemen führte. Es weist dazu darauf hin, dass Kartelle ihren Mitgliedern umso weniger nutzen, je mehr Produzenten außerhalb des Kartells bleiben; wächst deren Anzahl, sinkt das Interesse der verbliebenen Kartellmitglieder an der Stabilität des Kartells.

Die Existenz von ungebundenen oder *unzünftigen* Handwerkern bereits vor Aufkommen der Manufakturen lässt aber zweifeln, ob dies tatsächlich allein ausschlaggebend war.<sup>2</sup> Warum sollte das Auftreten von weiteren Wettbewerber außerhalb der Bannmeilen einen Kartellaustritt initiieren, wenn auch diese zusätzlichen Wettbewerber mit denselben Produktionstechniken arbeiten? Genau dies scheint mir aber bei Manufakturen nicht der Fall gewesen zu sein: Da diese auf innerbetrieblicher Arbeitsteilung basieren, nutzen sie Massenproduktionsvorteile und betriebsinterne Skaleneffekte und können kostengünstiger als Handwerksbetriebe produzieren.

Auf diese Weise gefährdeten Manufakturen die Existenz des Handwerks per se, unabhängig von der Existenz der Zünfte, womit allerdings die Wirkungskette eine andere als von *Volckart* dargestellt wäre.

- Drittens lässt der Beitrag offen, ob und inwieweit sich die Wettbewerbsintensität in den deutschen Teilstaaten mit dem Übergang vom Zunft- und Gildenwesen zum merkantilen Konzessionssystem verändert hat. Die Wettbewerbsintensität verändert sich kaum, wenn die merkantilistische Gewerbepolitik lediglich die Ablösung privater Kartelle durch staatlich konzessionierte Monopole bewirkt hat.

4. Abschließend sei noch die Frage thematisiert, ob die im Eingangskapitel des Papiers gestellte Frage nach der Wirksamkeit kameralistischer Politikberatung wirklich zu beantworten ist. *Oliver Volckart* kommt auch eher zu einem Urteil *mangels Beweisen* und zu dem Ergebnis, dass zwischen Theorie und Praxis keine Beziehungen bestehen.

---

<sup>2</sup> Deren Bedeutung scheint mitunter groß gewesen zu sein. In Wien beispielsweise gab es 1736 „etwa 11.000 Professionisten, von denen nur 32% zünftische Meister, der Rest Hofbefreite, Dekretisten oder Störer waren“. <http://austria-lexikon.at/af/AEIOU/Zünfte>.

### **Literatur**

*Heckscher*, E. F. (1932): Der Merkantilismus, 2 Bde. Jena, Gustav Fischer.

*Rau*, K. H. (1816): Ueber das Zunftwesen und die Folgen seiner Aufhebung. Eine von der Königl. Großbritannischen Societät der Wissenschaften zu Göttingen gekrönte Preisschrift, 2. A., Leipzig, Georg Joachim Goeschen.

*von Seckendorff*, V. L. (1720): Teutscher Fürstenstaat. Samt des seel. Herrn Autoris Zugabe Sonderbarer und wichtiger Materien, Jena, Johann Meyers Witwe.



*Zweiter Teil*

**Operationalisierung von Institutionen  
als Aufgabe der empirischen  
Institutionenökonomik**



# **Good Governance oder Big Business: Spiegelt der Demokratie-Index der Weltbank vor allem geschäftliche Interessen wider?**

Von *Jürgen Bitzer*, Oldenburg und *Philipp Harms*, Mainz

## **Abstract**

The World Bank's governance indicators aim at providing an objective evaluation of a country's institutional quality that is not influenced by political dependencies and ideological preoccupations. Nevertheless, these indicators are often accused of giving too much weight to the assessment of commercially oriented institutions and of judging institutional quality mainly by their degree of business friendliness. In this paper, we empirically test this conjecture. We show that, indeed, a government's political orientation influences the World Bank's *Voice and Accountability* indicator. However, this influence does not follow the pattern sketched above.

## **A. Einleitung**

Wie ausgeprägt ist die Korruption in Indonesien? Wie gut funktioniert die Verwaltung in Tunesien? Wie sicher sind die Eigentumsrechte in Russland? Ist Paraguay demokratischer als Uruguay?

Derartige Fragen haben in den vergangenen Jahren aus verschiedenen Gründen ein zunehmendes Interesse auf sich gezogen: Zum einen bringt es die internationale Integration der Güter- und Finanzmärkte mit sich, dass das inländische Wirtschaftsgeschehen auch von geographisch weit entfernten Ländern und damit von deren institutionellen Qualität beeinflusst wird. Ganz unmittelbar sind derartige Einschätzungen für Investitionsentscheidungen multinationaler Unternehmen von Bedeutung. Und schließlich hat die ökonomische Forschung der vergangenen zwei Jahrzehnte zunehmend anerkannt, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes nicht zuletzt von der Sicherheit der Eigentumsrechte, der politischen Stabilität und der Funktionsfähigkeit der Verwaltung abhängt.

So einleuchtend das Argument ist, dass ein gutes institutionelles Umfeld sich positiv auf Investitionen, Innovationen und Wirtschaftswachstum auswirkt, so

schwierig ist es, derartige Zusammenhänge einem empirischen Test zu unterziehen. Voraussetzung für eine sinnvolle empirische Analyse ist, dass man über ein Maß institutioneller Qualität verfügt, das diejenigen Aspekte widerspiegelt, die man aus theoretischer Perspektive für bedeutsam hält. Dies ist keine triviale Anforderung: Zwar entwickelt eine große Zahl privater Firmen und öffentlicher Einrichtungen seit Jahren Indikatoren, die verschiedene Aspekte der institutionellen Qualität – etwa die Gültigkeit individueller Freiheitsrechte, die Möglichkeit politischer Partizipation, das Ausmaß an Korruption, oder die Effektivität der Verwaltung – quantifizieren. Bei diesen Einschätzungen handelt es sich aber nicht notwendigerweise um unparteiische Urteile. Verzerrungen können dadurch entstehen, dass die Einrichtung, die den entsprechenden Indikator ermittelt, einer klaren politischen Position verpflichtet ist – so ist es in den USA durchaus üblich, *think tanks* nach ihrer politischen Loyalität zu unterscheiden. Und selbst bei kommerziellen Anbietern institutioneller Maße richtet sich eine Einschätzung potentiell an den Interessen der Kundschaft aus. So kann die Beurteilung eines an sich repressiven Regimes beispielsweise wohlwollend ausfallen, wenn dieses Regime ein hohes Maß an Vertragsfreiheit und den Schutz ausländischer Investoren gewährleistet.

Um diesem Problem zu begegnen, entwickelt ein Team um *Daniel Kaufman* im Auftrag der Weltbank seit den späten neunziger Jahren *Governance*-Maße, die sich aus der Kombination verschiedener einzelner Indikatoren ergeben. Ziel dieses Projekts ist, im Hinblick auf einzelne Aspekte der institutionellen Qualität eine Art Konsens zu identifizieren, der von politischen und weltanschaulichen Prägnungen weitgehend unabhängig ist.<sup>1</sup>

Dass dies gelingt, wird allerdings immer wieder in Frage gestellt. Kritisiert wird insbesondere, dass das Verfahren, mit dem *Kaufman et al.* die *Governance*-Maße berechnen, ein zu hohes Gewicht auf Indikatoren legen, die von kommerziellen Anbietern stammen und die vor allem darauf abzielen, die Qualität des *Geschäftsklimas* in einem Land zu beurteilen. So schreiben etwa *Arndt/Oman* (2006, 69) über die von ihnen als *KKZ indicators* bezeichneten Maße des *Worldwide Governance Indicators* (WGI)-Projekts:

„For the KKZ indicators to reflect the diversity of perceptions provided by the population surveys, relative to those provided by expert assessments and business surveys, the population surveys would have to be given more than negligible weights in the construction of the indicators. But the opposite is the case. [...] This bias in favour of business surveys and expert assessments (both of which tend to be oriented toward the interests and perceptions of relatively large formal-sector investors and corpora-

---

<sup>1</sup> Die Methode zur Berechnung dieser Indikatoren wird erstmals in *Kaufmann et al.* (1999) beschrieben. Eine ausführliche Beschreibung der Ergebnisse findet sich beispielsweise in *Kaufmann et al.* (2007a).

tions) which in the KKZ indicators is exacerbated by their aggregation procedure, is problematic [...].“

Eine ähnliche Kritik äußern auch *Kurtz/Shrank* (2007). Zwar haben *Kaufmann et al.* (2007b) diesen Vorwurf in den Katalog der Kritikpunkte aufgenommen, auf die sie explizit reagieren. In ihrer Replik bemühen sie allerdings nur theoretische Argumente, einen empirischen Nachweis, dass die Governance-Maße des WGI-Projekts nicht vor allem die Interessen kommerzieller Anbieter und Kunden widerspiegeln, bleiben sie dagegen schuldig.

Ziel dieser Arbeit ist, der Frage nachzugehen, ob sich in den WGI-Indikatoren von *Kaufmann et al.* tatsächlich eine Verzerrung zugunsten *unternehmerfreundlicher* Regime erkennen lässt. Dabei richten wir unser Augenmerk hauptsächlich auf den *Voice and Accountability* (V&A)-Indikator, der die Möglichkeit zur politischen Partizipation und die Gültigkeit politischer Freiheitsrechte widerspiegelt. Um zu klären, ob ein Regime zu einem bestimmten Zeitpunkt als *demokratischer* eingeschätzt wird, wenn es den Interessen der Geschäftswelt entgegenkommt, verfahren wir folgendermaßen: Als Ausgangspunkt verwenden wir verschiedene, im Rahmen des *PolityIV-Projekts* entwickelte Maße, die auf der Grundlage einer detaillierten Lektüre von Gesetzestexten den *Demokratiegehalt* von Ländern zu verschiedenen Zeitpunkten ermitteln (*Marshall/Jagers* 2009). Bei diesen Maßen handelt es sich unseres Erachtens um nahezu objektive Einschätzungen, die – wie wir zeigen werden – stark mit dem V&A-Indikator der Weltbank korreliert sind. Um zu ermitteln, ob der V&A-Indikator zugunsten von Geschäftsinteressen verzerrt ist, nehmen wir als weitere Regressoren Dummy-Variablen auf, die auf dem EXECRLC-Indikator der *DPI2010 Database of Political Institutions* basieren. Diese Variable, die von *Beck et al.* (2001) entwickelt wurde, bildet die politische Orientierung von Regierungen ab. Die implizite Hypothese ist, dass rechtsgerichtete Regierungen vom Privatsektor wohlwollender beurteilt werden als linksgerichtete. Sollte der V&A-Indikator einen *Pro-Business Bias* aufweisen, sollten wir daher einen signifikant positiven Einfluss der Dummy-Variablen beobachten, die bei rechtsgerichteten oder zentristischen Regierungen den Wert von eins annehmen.

Wie sich zeigt, ist dies nicht der Fall: Unsere empirischen Ergebnisse suggerieren, dass zentristische Regierungen *ceteris paribus* einen geringeren Wert des V&A-Indikators aufweisen als linke und rechte. Zwischen links- und rechtsorientierten Regierungen können wir keinen signifikanten Unterschied feststellen. Wird ferner überprüft, ob eine Veränderung des objektiven Demokratieindikators je nach Regierungsausrichtung unterschiedlich stark bewertet wird, so zeigt sich bei einer Erhöhung des PolityIV-Demokratie-Indikators um eine Einheit, dass bei zentristischen Regierungen der V&A-Wert signifikant stärker ansteigt als bei links- und rechtsorientierten Regierungen. Erneut können wir empirisch zwischen letzteren keinen Unterschied feststellen. Diese Ergebnisse hängen nicht davon

ab, welche Variable aus dem PolityIV-Arsenal wir für die objektive Messung der Demokratie wählen, und sie sind robust über diverse Modellspezifikationen hinweg.

Der Rest dieses Aufsatzes ist folgendermaßen aufgebaut: Im zweiten Kapitel rekapitulieren wir zunächst das Konstruktionsprinzip der WGI-Indikatoren und gehen der Frage nach, ob der Vorwurf eines *Pro-Business Bias* potentiell gerechtfertigt ist. Das dritte Kapitel beschreibt die Daten, die wir bei unserer Untersuchung verwenden – insbesondere die *Demokratie-Indikatoren* des PolityIV-Projekts und die Indikatoren der politischen Orientierung der DPI2010 Database of Political Institutions – sowie den empirischen Ansatz. Im vierten Kapitel präsentieren und kommentieren wir unsere Ergebnisse. Das fünfte Kapitel bietet eine Zusammenfassung und einen Ausblick.

## **B. Die „WGI-Indikatoren“ der Weltbank: Eine kurze Rekapitulation**

Dieser Abschnitt bietet eine kurze Rekapitulation der *Bauprinzipien* der WGI-Indikatoren.<sup>2</sup> Das wichtigste Ziel des Verfahrens ist, die Flut verfügbarer Daten zur Qualität der Institutionen zu Indikatoren zu verdichten, die möglichst verlässliche Informationen zu den folgenden sechs Aspekten von *Governance* bieten (Kaufmann *et al.* 2007a, 3–4):

„*Voice*: measuring the extent to which a country’s citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and free media.

*Political Stability*: measuring perceptions of the likelihood that the government will be destabilized or overthrown by unconstitutional or violent means, including domestic violence or terrorism.

*Control of Corruption*: measuring the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as ‘capture’ of the state by elites and private interests.

*Government Effectiveness*: measuring the quality of public services, the quality of the civil service, and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government’s commitment to such policies.

---

<sup>2</sup> Dieser Abschnitt beruht auf Harms (2009). Dort wird das WGI-Verfahren noch ausführlicher vorgestellt.

*Regulatory Quality*: measuring the ability of the government to formulate and implement sound policies and regulations that permit to promote private sector development.

*Rule of Law*: measuring the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, the police, and the courts as well as the likelihood of crime and violence.“

Die Notwendigkeit einer solchen Reduktion ergibt sich aus der Beobachtung, dass zwischen den vielen verfügbaren Einzelindikatoren, die die Qualität der Institutionen abbilden sollen, ein hohes Maß an Heterogenität herrscht, und dass jeder dieser Indikatoren ein potenziell verzerrtes Bild der tatsächlichen Situation vermittelt.<sup>3</sup> Ursache solcher Verzerrungen kann zum einen die Tatsache sein, dass verschiedene Einzelindikatoren den gleichen Governance-Aspekt unterschiedlich interpretieren bzw. definieren – z. B. aufgrund einer klaren politischen Ausrichtung. Hinzu kommt das Problem, dass zwischen Indikatoren enorme Unterschiede bezüglich der Erhebungsmethode – z. B. Experteneinschätzungen vs. Umfragen – bestehen. Und schließlich hängt das Rating eines Landes nicht zuletzt davon ab, mit welchen Ländern es verglichen wird (vgl. Kaufmann *et al.* 1999, 5–6).

Die sechs oben genannten *Governance-Indikatoren* ergeben sich, grob gesagt, als gewichtete Durchschnitte normierter Einzelindikatoren – wobei die Gewichte endogen berechnet werden. Konkret gehen Kaufmann *et al.* (1999) folgendermaßen vor: In einem ersten Schritt wird entschieden, welche Einzelindikatoren dem betrachteten Governance-Aspekt zugeordnet werden. Im nächsten Schritt werden die aus unterschiedlichen Quellen stammenden Daten auf eine Skala zwischen null und eins normiert. Der Wert  $x(j,k)$  von Einzelindikator  $k$ , der die Länder  $j = 1, 2, 3, \dots, J(k)$  berücksichtigt, wird also folgendermaßen transformiert:<sup>4</sup>

$$(1) \quad y(j,k) = \frac{x(j,k) - x^{\min}(k)}{x^{\max}(k) - x^{\min}(k)}$$

Dabei stehen  $x^{\max}(k)$  und  $x^{\min}(k)$  für den maximalen bzw. minimalen Wert, den Einzelindikator  $k$  annehmen kann. Vorher wurde – gegebenenfalls durch eine entsprechende Inversion – sichergestellt, dass ein ansteigender Wert eines Einzelindikators eine höhere Qualität der Institutionen abbildet.

<sup>3</sup> Wenn wir im Folgenden von *Einzelindikatoren* sprechen, so meinen wir das Ausgangsmaterial – etwa die Indikatoren des International Country Risk Guide oder der Economist Intelligence Unit – das Kaufmann *et al.* (1999) verwenden, um ihre sechs aggregierten *Governance-Indikatoren* zu berechnen.

<sup>4</sup> Tatsächlich wird die im Folgenden beschriebene Prozedur für jedes Land  $j$  für verschiedene Jahre  $t$  ( $t = 1996, 1998, 2000, \dots, 2007$ ) durchgeführt. Der besseren Übersichtlichkeit halber verzichten wir aber auf den Zeitindex.

Der dritte und entscheidende Schritt besteht nun darin, aus den (normierten) Einzelindikatoren, die einem bestimmten Governance-Indikator zugeordnet sind, die gemeinsame *unobserved component* herauszufiltern. Ausgangspunkt ist dabei die folgende lineare Gleichung:

$$(2) \quad y(j,k) = \alpha(k) + \beta(k) \cdot [g(j) + \varepsilon(j,k)]$$

Dabei ist  $g(j)$  die unbeobachtete Komponente und  $\varepsilon(j,k)$  ein ebenfalls unbeobachteter Störterm – gewissermaßen der Messfehler, der zu einer Abweichung des (normierten) Einzelindikators von der gemeinsamen Basis  $g(j)$  führt. Hinzu kommen die Parameter  $\alpha(k)$  und  $\beta(k)$ , die sich potenziell über die Einzelindikatoren hinweg unterscheiden. Die Gründe für diese Unterschiede liegen in der oben beschriebenen Heterogenität der Einzelindikatoren und werden von *Kaufmann et al.* (1999, 10–11) detailliert dargestellt. Unter Verwendung einer Reihe von Annahmen, deren Plausibilität und Konsequenzen von *Kaufmann et al.* (1999, 20 ff.) ausführlich diskutiert wird, können die Parameter  $\alpha(k)$  und  $\beta(k)$  für jeden Einzelindikator geschätzt werden. Darüber hinaus kann die Varianz  $\sigma_\varepsilon^2(k)$  geschätzt werden, welche die (Un-)Genauigkeit widerspiegelt, mit der Einzelindikator  $k$  den zur Debatte stehenden Governance-Aspekt misst.<sup>5</sup>

Der Punktschätzer des entsprechenden Governance-Indikators für Land  $j$  ergibt sich als der folgende gewichtete Durchschnitt:

$$(3) \quad E[g(j)|y(j,1), \dots, y(j,K(j))] = \sum_{k=1}^{K(j)} w(k) \frac{y(j,k) - \alpha(k)}{\beta(k)}$$

Dabei ist das Gewicht von Einzelindikator  $w(k)$  desto höher, je präziser dieser den Governance-Aspekt misst – je geringer also die Varianz  $\sigma_\varepsilon^2(k)$  ist:

$$(4) \quad w(k) = \frac{\sigma_\varepsilon^2(k)^{-2}}{1 + \sum_{k=1}^{K(j)} \sigma_\varepsilon^2(k)^{-2}}$$

In der Verwendung endogen bestimmter Gewichte liegt ein zentraler Vorteil des von *Kaufmann et al.* (1999) verwendeten Verfahrens gegenüber einer simplen Durchschnittsbildung.

Die Kritik, die unsere Untersuchung motiviert, basiert auf der Feststellung, dass die Einzelindikatoren, die von *commercial business information providers* zur Verfügung gestellt werden, bei der Berechnung der WGI-Indikatoren ein sehr großes Gewicht haben. Nach Meinung der Kritiker orientieren sich diese

<sup>5</sup> Diese Varianz ist desto höher, je geringer die Werte von Einzelindikator  $k$  mit denen der anderen Einzelindikatoren korreliert sind (*Kaufmann et al.* 1999, 18).

Quellen vorrangig an den Interessen ihrer Kunden – z. B. der Gewährleistung eines möglichst reibungslosen Geschäftsablaufs – und bilden damit nur einen ganz speziellen Aspekt institutioneller Qualität ab.<sup>6</sup> Zwar ist die Rolle kommerzieller Anbieter bei dem V&A-Indikator weniger ausgeprägt als bei anderen Governance-Maßen, aber mit einem aggregierten Gewicht von 20% dürften diese Quellen doch einen wichtigen Einfluss ausüben.

### **C. Demokratie, politische Ausrichtung und die Einschätzung der Weltbank: Empirische Methodik und Datenquellen**

Im Zentrum unserer Untersuchung stehen Varianten der folgenden Regressionsgleichung:

$$VOICE_{it} = \beta_0 + \beta_1 POLITY_{it} + \beta_2 ORIENT\_MID_{it} + \beta_3 ORIENT\_RIGHT_{it} + \sum_k \gamma_k x_{it}^k + \zeta_t + \alpha_i + \varepsilon_{it}$$

Dabei steht  $VOICE_{it}$  für den V&A-Indikator von Land  $i$  im Jahr  $t$  und  $POLITY_{it}$  für einen Demokratie-Indikator des PolityIV-Projekts.  $ORIENT\_MID_{it}$  und  $ORIENT\_RIGHT_{it}$  sind Dummies, die auf einem von *Beck et al.* (2001) entwickelten Indikator beruhen, der die politische Orientierung der Regierung widerspiegelt. Bei  $x_{it}^k$  schließlich handelt es sich um Kontrollvariablen und bei  $\zeta_t$  um Zeitdummies, die länderübergreifende, zeitspezifische Veränderungen von  $VOICE_{it}$  abbilden sollen. Mit dem länderspezifischen *fixed effect* tragen wir der Tatsache Rechnung, dass die Einschätzung der institutionellen Qualität eines Landes möglicherweise durch unbeobachtbare Faktoren beeinflusst wird, die mit den anderen Regressoren korreliert sind. Da wir Länderdaten betrachten, liegt es nahe, dass sich die Varianz über die Länder hinweg unterscheidet. Entsprechende Tests auf Heteroskedastizität (Breusch-Pagan, Cook-Weisberg) bestätigen unsere Vermutung. Entsprechend wurden die Schätzungen mit Hilfe eines Feasible General Least Squares (FGLS) Schätzers mit Panel-Heteroskedastizität-Robusten Standardfehlern durchgeführt.

Wie im letzten Abschnitt beschrieben, variiert die Variable  $VOICE$  zwischen  $-2.5$  und  $2.5$ , wobei ein höherer Wert ein höheres Ausmaß an politischen Mitspracherechten abbildet. Für den Regressor  $POLITY$  verwenden wir zunächst die *DEMOC*-Variable der PolityIV-Datenbank. Diese reflektiert den Grad an *institutionalisierter Demokratie*, ist auf einem Intervall zwischen 0 und 10 skaliert, und ist desto höher, je stärker die Bürger auf die Bestellung der Regierung Ein-

<sup>6</sup> Der Appendix von *Kaufmann et al.* (2007a) gibt detaillierte Auskunft darüber, welchen Quellen die Einzelindikatoren entnommen sind, und mit welchem Gewicht sie in die Berechnung der WGI-Indikatoren eingehen.

fluss nehmen können, je klarer die Macht der Exekutive institutionell beschränkt wird, und je mehr die zivilen Freiheitsrechte der Bürger garantiert sind (*Marshall/Jagers* 2009, 13).<sup>7</sup> Als Alternative zu DEMOC verwenden wir später die Variable POLITY2, die auch noch erfasst, ob die jeweilige Regierung autokratische Tendenzen aufweist. Diese Variable ist zwischen -10 und 10 skaliert, während ein höherer Wert ein demokratischeres Regime abbildet.

Die Dummies ORIENT\_MID<sub>it</sub> und ORIENT\_RIGHT<sub>it</sub> beruhen auf dem EXE-CRLC-Indikator der *DPI2010 Database of Political Institutions*. Dieser Indikator wird in *Beck et al.* (2001) vorgestellt, die jüngste Anpassung wird in *Keefer* (2010) beschrieben. Er erfasst die politische Orientierung der Regierung eines Landes auf die folgende Weise: Der Buchstabe L steht „for parties that are defined as communist, socialist, social democratic, or left-wing“, der Buchstabe R „for parties that are defined as conservative, Christian democratic, or right-wing“, und der Buchstabe C „for parties that are defined as centrist or when party position can best be described as centrist (e.g. party advocates strengthening private enterprise in a social-liberal context). Not described as centrist if competing factions average out to a centrist position (e.g. a party of „right-wing Muslims and Beijing-oriented Marxists“ (*Keefer* 2010, 7). Die entsprechenden Dummies nehmen den Wert eins an, wenn die Regierung eines Landes zu einem bestimmten Zeitpunkt die entsprechende politische Orientierung aufwies, sonst sind sie gleich null. Um das Problem perfekter Kollinearität zu vermeiden, werden links-gerichtete Regierungen nicht durch einen eigenen Dummy erfasst; linke Regierungen dienen also als Vergleichsgröße.

Als Kontrollvariable verwenden wir in der Basis-Spezifikation das (logarithmierte) Pro-Kopf-Einkommen der Penn World Tables (Version 6.3). Da davon ausgegangen werden kann, dass reichere Länder mehr Ressourcen für den Aufbau von Institutionen aufwenden können, fungiert das Pro-Kopf-Einkommen als weitere Kontrollvariable für die objektive Qualität der Institutionen in einem Land. Somit lässt sich der Zusammenhang zwischen der politischen Orientierung und dem V&A-Indikator der Weltbank besser isolieren.

Der Datensatz besteht aus 1.209 Beobachtungen für 140 Länder für die Jahre 1996, 1998 und 2000 bis 2007.<sup>8</sup> Es handelt sich daher um ein unbalanced Panel.

---

<sup>7</sup> Für Phasen, in denen der Status eines Regimes nicht klar zu identifizieren ist – zum Beispiel aufgrund von ausländischen Invasionen, von Anarchie geprägten Übergangsphasen – tauchen in der PolityIV-Datenbank die Zahlen -66, -77 und -88 auf. Diese Beobachtungen haben wir aus unserer Stichprobe ausgeschlossen.

<sup>8</sup> Die genauen Quellen und deskriptive Statistiken der verwendeten Variablen sowie die berücksichtigten Länder finden sich im Anhang.

## D. Ergebnisse

### I. Objektive Demokratie, politische Ausrichtung und der V&A-Indikator der Weltbank

Tabelle A2 präsentiert die Ergebnisse, die wir bei der Schätzung verschiedener Varianten der Regressionsgleichung (1) erhalten. Wie bereits oben ausgeführt, interpretieren wir dabei die DEMOC-Variable des POLITYIV-Projekts als objektives Maß für Demokratie. Es überrascht nicht, dass der Koeffizient der DEMOC-Variable in allen Modellspezifikationen hoch signifikant und positiv ist. In Spalte (1) wurde neben den Zeit- und Länderdummies nur die DEMOC-Variable als Regressor aufgenommen. Die Erhöhung der DEMOC-Variable um einen Punkt führt zu einer Erhöhung des V&A-Indikators um 0,0802 Punkte.

Die Aufnahme des logarithmierten Pro-Kopf-Einkommens als weitere Kontroll-Variable lässt den Koeffizienten der DEMOC-Variable nahezu unverändert. Auch der Koeffizient des logarithmierten Pro-Kopf-Einkommens bleibt über alle Modellspezifikationen signifikant und positiv. Das Pro-Kopf-Einkommen hat aber nur einen geringen Einfluss auf den V&A-Indikator. So führt eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens um 1 % zu einer Erhöhung des V&A-Indikators um 0,000995 Punkte.

In Spalte 3 von Tabelle A2 finden sich nun die Ergebnisse der Modellspezifikation, in der wir für die politische Ausrichtung der Regierung jeweils eigene Achsenabschnitte ermitteln. Hierfür führen wir die Dummy-Variablen ORIENT\_MID und ORIENT\_RIGHT in die Schätzung ein. Überraschenderweise zeigt sich, dass eine rechtsorientierte Regierung zu keiner signifikant unterschiedlichen Einschätzung des V&A-Indikators gegenüber links-gerichteten Regierungen (unsere Basiskategorie) führt. Anders verhält es sich bei zentristischen Regierungen, bei denen sich die Einschätzung signifikant *negativ* von links-gerichteten Regierungen unterscheidet. Ceteris paribus werden zentristisch orientierte Regierungen also um 0,0321 Punkte schlechter eingeschätzt als links- und rechts-orientierte Regierungen.

Im nächsten Schritt ermitteln wir, ob sich eine Veränderung der DEMOC-Variable unterschiedlich auswirkt – je nachdem, was für eine Regierung an der Macht ist. Hierfür schätzen wir durch die Aufnahme von Interaktionstermen (ORIENT\_MID \* POLITY und ORIENT\_RIGHT \* POLITY) unterschiedliche Steigungsparameter für jede politische Richtung. Die Ergebnisse zeigen, dass zentristische Regierungen bei einer Erhöhung der DEMOC-Variablen um eine Einheit eine um 0,0285 Punkte bessere Einschätzung erhalten als links- oder rechtsorientierte Regierungen.

Ferner verändert sich der Koeffizient der Dummy-Variablen ORIENT\_MID nun deutlich gegenüber der vorausgegangenen Modellspezifikation. Zentristi-

sche Regierungen werden nun *ceteris paribus* um 0,2587 Punkte schlechter eingeschätzt als links- oder rechtsorientierte Regierungen. Die Werte des V&A-Indikators weisen eine Bandbreite von 3,937682 Punkten auf (Min: -2,112109; Max: 1,825573). Dementsprechend werden zentristische Regierungen mit einem Abschlag von 7% gegenüber links- und rechtsorientierte Regierungen belegt. In der vorangegangenen Modellspezifikation war es noch ein Abschlag von 0,7%.

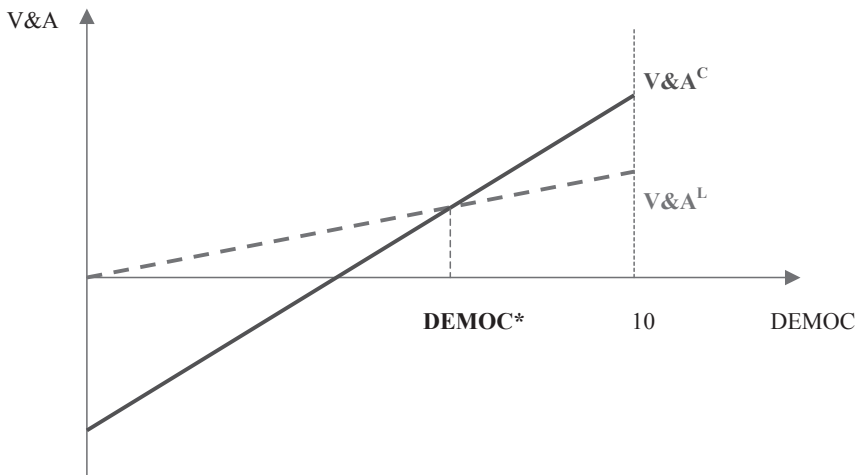


Abbildung 1: Der Zusammenhang zwischen dem DEMOC-Indikator und dem V&A-Indikator für linksgerichtete (L) und zentristische (C) Regierungen

Der Zusammenhang zwischen der DEMOC-Variable und dem V&A-Indikator lässt sich wie in Abbildung 1 als eine Gerade darstellen, die *ceteris paribus* für eine zentristische Regierung zwar einen um 0,2587 Einheiten niedrigeren Achsenabschnitt aufweist als für eine linke Regierung, aber auch eine um 0,0267 Einheiten größere Steigung. Aus diesen Werten lässt sich ein Punkt  $DEMOC^*_{MID}$  berechnen, an dem sich diese beiden Geraden schneiden. Es gilt  $DEMOC^*_{MID} = 0,2587/0,0267 = 9,6891$ .

Die folgende Interpretation bietet sich an: Vergleicht man den V&A-Indikator von zwei Ländern, die sich *nur* im Hinblick auf die politische Orientierung der Regierung unterscheiden, so erhält die zentristische Regierung einen geringeren V&A-Wert als die linke, wenn das objektive Maß an Demokratie gering ist, d. h. wenn  $DEMOC < DEMOC^*$  gilt. Gilt (für beide Länder) dagegen  $DEMOC > DEMOC^*$ , so dreht sich die Reihung um und die zentristische Regierung wird als die demokratischere beurteilt. Zu den Ländern, die den kritischen Wert von 9,6891 zumindest in einigen Jahren überschreiten, gehören die meisten westlichen Industrienationen, aber auch Länder wie Chile, Costa Rica, die Tschechische Republik, Litauen, Ungarn oder Uruguay.

## II. Robustheitsanalyse: Veränderte Spezifikationen und Teilstichproben

Spalte (4) in Tabelle A2 präsentiert die Ergebnisse einer Schätzung, bei der wir die Bevölkerungsgröße als zusätzlichen Regressor in die Regression aufgenommen haben – dies vor allem, um auszuschließen, dass unsere bisherigen Resultate durch einige extrem kleine Länder bedingt wurden. Der hoch signifikante Koeffizient dieses Regressors suggeriert, dass größere Länder *ceteris paribus* in der Tat einen *besseren* V&A-Wert aufweisen, an den Ergebnissen bezüglich der Rolle politischer Orientierungen ändert sich aber kaum etwas.

Darüber hinaus haben wir die Robustheit der Ergebnisse anhand diverser weiterer Regressionen geprüft. Hierfür wurden unter anderem die folgenden Kontrollvariablen aufgenommen: Infrastruktur- (z. B. Anzahl Mobiltelefone, Computer oder Hauptanschlüsse, Kilometer an Straßen), Bildungs- (z. B. Anzahl der durchschnittlichen Schuljahre), Urbanisierungs- und Beschäftigungsindikatoren. Die Mehrzahl dieser Regressoren hat keinen signifikanten Einfluss auf den V&A-Indikator.<sup>9</sup> Dies mag der Tatsache geschuldet sein, dass diese Variablen eine hohe Korrelation mit dem Pro-Kopfeinkommen aufweisen und ein separater Einfluss somit nicht identifiziert werden konnte.

Die Spalten (6) bis (8) beziehen sich auf weitere Teilstichproben: Spalte (6) bezieht nur diejenigen Länder in die Schätzung ein, die von der Weltbank im Jahr 2000 als *high income countries* klassifiziert wurden, Spalte (7) konzentriert sich auf die Gruppe der *middle and low income countries*, und Spalte (8) beschränkt sich auf die *low-income countries*. Auffällig ist, dass bei der Gruppe der *high-income countries* kein Regressor einen signifikanten Einfluss hat. Wir erklären das zum einen mit der geringen Zahl an Beobachtungen, zum anderen mit der geringen Variation, die der DEMOC-Indikator und die meisten Regressoren bei dieser Ländergruppe über die Zeit aufweisen. Diese geringe *within-country-variation* spiegelt sich in hohen Standardfehlern und daher geringen t-Werten wider. Anders verhält es sich bei den Ländern mit mittleren und geringen Einkommen, so dass zu vermuten ist, dass das Ergebnis in Spalte (3) vor allem durch diese – in der gesamten Stichprobe sehr bedeutsame – Ländergruppe verursacht wurde.

Um zu prüfen, ob unsere Ergebnisse nicht das Resultat des gewählten objektiven Demokratiemaßes sind, wurden die Schätzungen mit einer alternativen Polity-Variable – dem POLITY2-Indikator des POLITYIV-Projekts – wiederholt. Diese Variable ergibt sich als Differenz zwischen DEMOC und einem weiteren Indikator AUTOC, der Beschränkungen im politischen Wettbewerb erfasst. Sie ist zwischen –10 und 10 skaliert. Die in Tabelle A3 berichteten Schätzergebnisse

---

<sup>9</sup> Die Resultate dieser Regressionen stellen wir auf Anfrage gerne zur Verfügung.

bestätigen im Großen und Ganzen die qualitativen Resultate der vorangegangenen Regressionen.

Unsere Ergebnisse legen somit nahe, dass die politische Ausrichtung von Regierungen tatsächlich die Einschätzung der WGI-Indikatoren beeinflusst. Dieser Einfluss entspricht aber nicht der oben skizzierten These, dass das starke Gewicht geschäftsnaher *Expertenmeinungen* zu einer Verzerrung zugunsten rechtsgerichteter Regierungen führen würde. Das Gegenteil scheint der Fall zu sein: *Ceteris paribus* erhalten linke und rechte Regierungen im Durchschnitt einen *höheren* V&A-Wert als zentristische! Allerdings haben Fortschritte beim Demokratiegehalt bei zentristischen Regierungen einen signifikant größeren Einfluss auf den V&A-Indikator als bei links- und rechtsorientierten Regierungen. Es bleibt somit festzuhalten, dass wir keine empirische Evidenz für die häufig geäußerte These finden, dass vorherrschende rechtsorientierte Regierungen zu einer positiven Verzerrung des V&A-Indikators führen.

## E. Zusammenfassung und Ausblick

Den im Rahmen des WGI-Projekts bei der Weltbank entwickelten Governance-Indikatoren wird oft vorgeworfen, dass sie zu stark durch die Interessen kommerzieller Anbieter und Abnehmer dominiert seien und daher einen *pro-business bias* aufweisen würden. In diesem Aufsatz unterziehen wir diese Hypothese – zumindest partiell – einem empirischen Test, indem wir untersuchen, ob das vom WGI ermittelte Maß für Demokratie (*Voice and Accountability*, V&A) durch die politische Ausrichtung einer Regierung beeinflusst wird.

Hierfür regressieren wir den V&A-Indikator auf ein *objektives* Maß für den Grad an Demokratie – den DEMOC-Indikator des PolityIV-Projekts – und verschiedene Kontrollvariablen. Im Rahmen unserer Schätzungen finden wir keine Evidenz für die Gültigkeit der *pro-business bias*-Hypothese. Es zeigt sich stattdessen, dass zentristische Regierungen *ceteris paribus* im V&A-Indikator als *weniger* demokratisch eingestuft werden als linke und rechte. Allerdings schlägt ein Zuwachs an Demokratie bei zentristischen Regierungen stärker zu Buche als bei linken, so dass es bei höheren Werten der DEMOC-Variable zu einer Umkehr der Hierarchie kommt.

Für unsere Befunde bieten sich (mindestens) zwei Interpretationen an: Sie können zum einen als Beleg dafür gedeutet werden, dass zumindest der V&A-Indikator des WGI-Projekts keinen *pro-business bias* aufweist. Alternativ kann das Resultat als Nachweis dafür gelesen werden, dass die von uns implizierte postulierte Vorliebe von Unternehmen und internationalen Investoren für rechtsgerichtete oder zumindest zentristische Regierungen nicht gilt. Obwohl wir die erste Erklärung für plausibler halten, bieten die empirischen Ergebnisse keine Möglichkeit, die zweite Alternative zu verwerfen.

Der grundsätzliche Ansatz, den wir in dieser Arbeit verfolgt haben, lässt sich im Prinzip auch auf die anderen Governance-Indikatoren des WGI-Projekts übertragen. Ob dies geleistet werden kann, hängt entscheidend davon ab, ob sich für die einzelnen Aspekte ein *objektives* Maß – etwa für das Ausmaß an Korruption, die Qualität der Regulierung, oder die Effektivität der Verwaltung – ermitteln lässt, das man im nächsten Schritt mit dem entsprechenden WGI-Indikator und der politischen Ausrichtung der Regierung in Verbindung bringen kann. Auch wenn wir im Moment noch nicht über solche Maße verfügen, halten wir eine solche Untersuchung für durchaus lohnend.

## Literatur

- Arndt, C./Oman, C. (2006): Uses and Abuses of Governance Indicators, OECD Development Centre Studies.
- Beck, T./Clarke, G./Groff, A./Keefer, P./Walsh, P. (2001): New tools in comparative political economy: The Database of Political Institutions, World Bank Economic Review 15, pp. 165–176.
- Harms, P. (2009): Was wissen wir über die Qualität der Institutionen?, in: Vollmer, U. (Hg.): Institutionelle Ursachen des Wohlstands der Nationen (Schriften des Vereins für Socialpolitik Band 323), Berlin, Duncker & Humblot.
- Kaufmann, D./Kraay, A./Mastruzzi, M. (2007a): Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2006.
- Kaufmann, D./Kraay, A./Mastruzzi, M. (2007b): The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics, The World Bank.
- Kaufmann, D./Kraay, A./Zoido-Lobaton P. (1999): Aggregating Governance Indicators, World Bank Policy Research Working Paper No. 2195.
- Keefer, P. (2010): DPI Database of Political Institutions: Changes and Variable Definitions, URL: <http://econ.worldbank.org>.
- Kurtz, M./Shrank, A. (2007): Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms, The Journal of Politics 69, pp. 538–554.
- Marshall, M./Jagers, K. (2009): Polity IV Project. Dataset Users' Manual; URL: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.

## Anhang

V&A: Voice and Accountability Indikator des WGI-Projekts. Skaliert auf dem Intervall zwischen –2.5 und 2.5. Quelle: Kaufmann *et al.* (2007a)

DEMOC: Maß für institutionalisierte Demokratie. Quelle: Marshall/Jagers (2009)

*ORIENT\_MID*: Dummy-Variable (=1, wenn Regierung von *Keefer* (2010) als zentristisch klassifiziert, sonst = 0). Quelle: DPI2010 Database of Political Institutions)

*ORIENT\_RIGHT*: Dummy-Variable (=1, wenn Regierung von *Keefer* (2010) als rechts klassifiziert, sonst = 0)

*Ln(PRO-KOPF-EINKOMMEN)*: Pro-Kopf-BIP in internationalen Dollars, logarithmiert. Quelle: Penn World Table 6.3

*BEVÖLKERUNG*: Bevölkerungsgröße. Quelle: Penn World Table 6.3.

*Tabelle A1*  
**Deskriptive Statistik der verwendeten Variablen**

<i>Variable</i>	<i>Obs</i>	<i>Mean</i>	<i>Std. Dev.</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
V&A-Indikator	1209	-.0702357	.9658949	-2.112109	1.825573
DEMOC	1209	5.691481	3.862488	0	10
ORIENT_MID	1209	.0686518	.2529657	0	1
ORIENT_RIGHT	1209	.2133995	.4098769	0	1
ORIENT_MID * DEMOC	1209	.4962779	1.97799	0	10
ORIENT_RIGHT * DEMOC	1209	1.775848	3.575146	0	10
Ln(PRO-KOPF-EINKOMMEN)	1209	8.720667	1.175122	5.789516	11.38841
BEVÖLKERUNG	1209	44022.26	145689.2	410.719	1321852

Die folgenden Länder sind in unserem Sample enthalten:

Afghanistan, I.S. of, Albania, Algeria, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaijan, Bahrain, Bangladesh, Belarus, Belgium, Benin, Bolivia, Botswana, Brazil, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Canada, Central African Republic, Chad, Chile, China, People's Republic: Mainland, Colombia, Comoros, Congo, Democratic Republic of, Costa Rica, Cote D'Ivoire, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Djibouti, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Equatorial Guinea, Estonia, Ethiopia, Fiji, Finland, France, Gabon, Gambia, The, Georgia, Germany, Ghana, Greece, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Hungary, India, Indonesia, Iran, I.R. of, Iraq, Ireland, Israel, Italy, Jamaica, Japan, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Korea, Kuwait, Kyrgyz Republic, Latvia, Lebanon, Lesotho, Liberia, Libya, Lithuania, Madagascar, Malawi, Malaysia, Mali, Mauritania, Mauritius, Mexico, Moldova, Morocco, Mozambique, Nepal, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Norway, Oman, Pakistan, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Portugal, Qatar, Romania, Russia, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Singapore, Slovak Republic, Slovenia, Solomon Islands, South Africa, Spain, Sri Lanka, Sudan, Swaziland, Sweden, Switzerland, Syrian Arab Republic, Tajikistan, Tanzania, Thailand, Togo, Trinidad & Tobago, Tunisia, Turkey, Turkmenistan, Uganda, Ukraine, United Kingdom, United States, Uruguay, Uzbekistan, Venezuela, Vietnam, Zambia, Zimbabwe.

Tabelle A2  
Objektive Demokratie, politische Ausrichtung und der V&A-Indikator der Weltbank

Variablen	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
DEMOC	0,0802*** [0,004]	0,0808*** [0,004]	0,0810*** [0,004]	0,0790*** [0,004]	0,0793*** [0,004]	0,0432 [0,072]	0,0841*** [0,005]	0,0819*** [0,005]
ORIENT_MID			-0,0321* [0,018]	-0,2587*** [0,096]	-0,2695*** [0,096]	-0,1602 [0,979]	-0,2691** [0,131]	-0,2856** [0,138]
ORIENT_RIGHT			-0,0066 [0,011]	-0,0081 [0,049]	-0,0109 [0,050]	0,7637 [0,694]	-0,0234 [0,051]	-0,0310 [0,055]
ORIENT_MID * DEMOC				0,0267** [0,011]	0,0279** [0,011]	0,0186 [0,098]	0,0256 [0,017]	0,0295 [0,018]
ORIENT_RIGHT * DEMOC				0,0002 [0,005]	0,0004 [0,005]	-0,0777 [0,070]	-0,0035 [0,006]	0,0050 [0,007]
Ln(PRO-KOPF-EINKOMMEN)		0,0995*** [0,030]	0,0997*** [0,030]	0,0895*** [0,030]	0,0816*** [0,029]	-0,0457 [0,098]	0,1210*** [0,030]	0,1357*** [0,042]
BEVÖLKERUNG					0,0000*** [0,000]			
Observations	1209	1209	1209	1209	1209	260	949	721
Wald $\chi^2$ (df)	162929(148)	140612(149)	140782(151)	140172(153)	138964(154)	12233(42)	76787(124)	27754(98)
p-Wert Wald $\chi^2$	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Number of ind	140	140	140	140	140	29	111	85

Bemerkungen: Panel-Heteroskedastizitäts-Robuste Standardfehler in Klammern, Signifikant auf 1 %- \*\*\*; 5 %- \*\* bzw. 10 %-Niveau \*, Abhängige Variable V&A-Indikator, FGLS-Schätzungen mit Zeit- und Länderdummies, werden nicht berichtet.

*Tabelle A 3*  
**Objektive Demokratie, politische Ausrichtung und der V&A-Indikator  
der Weltbank mit Polity2-Variable als objektiver Demokratievariable**

Variablen	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
POLITY2	0,0487*** [0,003]	0,0492*** [0,003]	0,0494*** [0,003]	0,0474*** [0,003]	0,0477*** [0,003]	0,1505*** [0,022]	0,0499*** [0,003]	0,0489*** [0,003]
ORIENT_MID			-0,0330* [0,018]	-0,2748*** [0,072]	-0,2808*** [0,072]	1,2243*** [0,404]	-0,2860*** [0,087]	-0,2826*** [0,090]
ORIENT_RIGHT			-0,0032 [0,011]	-0,0209 [0,039]	-0,0222 [0,039]	1,7477*** [0,296]	-0,0403 [0,039]	-0,0075 [0,041]
ORIENT_MID * POLITY2				0,0285*** [0,008]	0,0292*** [0,008]	-0,1198*** [0,040]	0,0283** [0,012]	0,0294** [0,012]
ORIENT_RIGHT * POLITY2				0,0021 [0,004]	0,0021 [0,004]	-0,1766*** [0,030]	-0,0009 [0,005]	0,0036 [0,005]
Ln(PRO-KOPF-EINKOMMEN)		0,0954*** [0,030]	0,0971*** [0,030]	0,0909*** [0,030]	0,0837*** [0,029]	-0,0805 [0,098]	0,1198*** [0,031]	0,1324*** [0,042]
BEVÖLKERUNG					0,0000*** [0,000]			
Observations	1209	1209	1209	1209	1209	260	949	721
Wald $\chi^2$ (df)	167116(148)	144299(149)	144791(151)	144530(153)	143310(154)	19892(42)	74432(124)	26431(98)
p-Wert Wald $\chi^2$	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Number of ind	140	140	140	140	140	29	111	85

Bemerkungen: Panel-Heteroskedastizitäts-Robuste Standardfehler in Klammern, Signifikant auf 1 %- \*\*\*, 5 %- \*\* bzw. 10 %-Niveau \*,  
Abhängige Variable V&A-Indikator, FGLS-Schätzungen mit Zeit- und Länderdummies, werden nicht berichtet.

## **Korreferat zu dem Beitrag von Jürgen Bitzer und Philipp Harms**

### **Good Governance oder Big Business: Spiegelt der Demokratie-Index der Weltbank vor allem geschäftliche Interessen wider?**

Von *Martin Leschke*, Bayreuth

Die Governance-Indikatoren der Weltbank, die von *Kaufmann et al.* kreiert wurden, stellen wichtige Orientierungsgrößen für wirtschaftliche und politische Kooperationen dar. An diesen *Worldwide Governance Indicators* (WGI),

- Voice and Accountability,
- Political Stability and Absence of Violence,
- Government Effectiveness,
- Regulatory Quality,
- Rule of Law,
- Control of Corruption,

misst sich die Qualität der Regierungsführung. Sowohl potentielle Investitionen als auch mögliche politische Kooperationen werden von diesen Indikatoren beeinflusst. Nach *Czada* (2010) findet eine solche Orientierung an Governance-Indikatoren seit der Weltbank-Veröffentlichung der Afrikastudie im Jahr 1989 statt. Dort hob die Weltbank als Hauptursache für Probleme der Entwicklungszusammenarbeit *crisis of governance* hervor.

Da die Governance-Indikatoren als zentrale Maßstäbe der Regierungsführung angesehen werden, ist es wichtig, sie ihrerseits kritisch zu analysieren. Hierzu leisten *Jürgen Bitzer* und *Philipp Harms* (2012) einen wichtigen Beitrag. Sie fragen bzw. untersuchen die These, ob die Governance-Maße des WGI-Projekts vor allem die Interessen kommerzieller Anbieter und Kunden widerspiegeln und diesbezüglich verzerrt sind. Genauer gesagt ist es ihr Ziel, der Frage nachzugehen, „ob sich in den WGI-Indikatoren von *Kaufmann et al.* tatsächlich eine Verzerrung zugunsten *unternehmerfreundlicher* Regime erkennen lässt“ (*Bitzer/Harms* 2012, Abschnitt A).

In diesem Zusammenhang möchte ich im Folgenden drei Punkte kurz diskutieren: erstens die von *Bitzer* und *Harms* als Referenzmaßstab verwendete DEMOC-Variable und zweitens die Messung der *Unternehmensfreundlichkeit* durch *Bitzer* und *Harms*. Darüber hinaus werde ich drittens kurz noch ansprechen, ob solche Governance-Indikatoren überhaupt universell verwendet werden können.

Zu Punkt 1): Ein Referenzmaßstab sollte ein Maßstab sein, von dessen Güte große Teile der Scientific Community überzeugt sind. Dies scheint auf die Variable DEMOC vom POLITY-IV-Projekt zuzutreffen. Schließlich werden hier nicht nur Experten nach ihrer subjektiven Einschätzung gefragt, sondern bei dieser Variable, die auf Arbeiten von *Kenneth Jagers* und *Ted Robert* in den 1970er Jahren zurückgeht, werden vor allem Verfassungs- und Gesetzestexte hinsichtlich bestimmter Kriterien ausgewertet, nämlich nach den Kriterien *Zugänglichkeit und Wettbewerb bei der Wahl oder Ernennung der Exekutive, Beschränkungen der Exekutive, Wettbewerb und politische Partizipation*. Auch wenn durch die Untersuchung von Verfassungstexten und Gesetzen eine gewisse Nachvollziehbarkeit gewährleistet ist, steht jedoch keineswegs fest, dass die herausgelesene De-jure-Demokratie auch so in dem jeweiligen Land umgesetzt wird, also auch als De-facto-Demokratie zu bezeichnen ist. Aufgrund dessen müssen auch Demokratiemessungen, die auf objektiv nachvollziehbaren Auswertungen von Textquellen beruhen, stets kritisch hinterfragt werden. Geschriebene Demokratie muss keine gelebte Demokratie sein.

Zu Punkt 2): Mein zweiter Punkt problematisiert die Art und Weise, wie *Bitzer* und *Harms* die Unternehmerfreundlichkeit messen. Sie nutzen als Proxy-Variable die politische Orientierung der Regierung eines Landes. Dahinter steht die Vermutung, dass rechtsgerichtete Regierungen vom Privatsektor wohlwollender beurteilt werden als linksgerichtete (*Bitzer/Harms* 2012, Abschnitt A). Hierzu ist zu sagen, dass solch eine zentrale Variable zur Messung der Hypothese nicht auf einer so vagen Vermutung basieren sollte. Hier wäre es hilfreich, eine Variable zu finden, durch welche die unternehmensfreundliche Politik einer Regierung direkter und genauer abgebildet werden kann. Man könnte beispielsweise daran denken, die Steuer- und Abgabenlast des Unternehmenssektors heranzuziehen oder auch Hürden, die durch die Regulierung bzw. die Bürokratie den Unternehmen auferlegt werden. Eine solche Messung erscheint mir weitaus geeigneter als der Umweg über die politische Ausrichtung der Regierung.

Zu Punkt 3): Viele der *Good-Governance-Indikatoren* sind in der Tat nur schwer operationalisierbar und messbar. Insofern ist der Beitrag von *Bitzer* und *Harms*, der das Ziel verfolgt, etwaige Verzerrungen ausfindig zu machen, ein Schritt in die richtige Richtung. Über dieses Problem hinaus soll nun aber noch kurz das Problem angesprochen werden, ob es überhaupt – abseits der Messprobleme – statthaft erscheint, ein normatives Konzept zu entwerfen, anhand dessen die Qualität der Regierungsführung aller Staaten der Welt gemessen

werden sollte. Ich meine *ja!* Kritiker, die unterschiedliche Kulturen oder die Verschiedenartigkeit von *shared mental models* gegen solche Versuche ins Feld führen, übersehen, dass diese empirischen Konzepte vor allem eins deutlich machen sollen: illegitime Willkürherrschaft und illegitimen Machtmissbrauch. Wenn tatsächlich Regionen auf dieser Erde existieren, in denen die Menschen mehrheitlich

- die Gleichheit vor dem Recht *nicht* wollen,
- eine verantwortliche und transparente Regierungsführung *ablehnen*,
- Korruption *gutheißen* oder/und
- Verschwendungen im öffentlichen Sektor *nicht* eindämmen wollen,

sollen die Good-Governance-Kritiker dies empirisch belegen. Ohne empirischen Anhaltspunkt erscheinen mir die Pauschalvorwürfe gegen die Governance-Messkonzepte eher dubios und unseriös. Dies bedeutet nun aber keineswegs, dass Messkonzepte nicht stets auch verbessert werden können. Natürlich müssen sie das. Und um die Akzeptanz der Ergebnisse zu erhöhen, sollte man in die Diskussion um Änderungen Sozialwissenschaftler verschiedener Kontinente und nicht nur *Experten des Westens* einbeziehen.

## Literatur

- Bitzer, J./Harms, P. (2012): Good Governance oder Big Business: Spiegelt der Demokratie-Index der Weltbank vor allem geschäftliche Interessen wider?, in diesem Band.
- Czada, R. (2010): Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln: Grundlagen, Anwendungen, Kritik, in: Benz, A./Dose, N. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 201–224.



# **Die Qualität von Institutionen – was messen wir und was sollten wir messen?**

Von *Heike Walterscheid*, Lörrach<sup>1</sup>

## **Abstract**

The quality of institutions used to be measured by indicators focussing directly or indirectly on economic freedom. But do the measured degrees of economic freedom really reflect the qualities of countries' institutions? Almost all indicators lack an appropriate consideration of a strict internalization of externalities including the consequences for the societal handling of all types of property – even polity. As well conclusions can be hardly drawn without the reference to any generally accepted normative value judgment. Originally and in the very first place, institutions used to be generated to solve societal conflicts. Thus, in an evolutionary process, cultural or geographic characteristics will be adapted step by step in the genesis of informal and formal institutions. This might influence the concept of freedom and thus has to be taken into account as well. According to Buchanan's consensus criteria, in this paper socioeconomic efficiency will be suggested as a normative value judgment. Based on the people's preferences, socioeconomic efficiency will cover the degree of internalization as well as the extent of legal security. By as well taking the aspect of people's individual and collective sovereignty into consideration the evaluation of institutional and political quality will become more substantial.

## **A. Einleitung**

Allein aus der Existenz irgendeiner Ordnung kann nicht geschlossen werden, ob es sich um eine gesellschaftlich gewünschte Ordnung handelt (ähnlich *Hayek* 1980, 19). Vielmehr bedarf es allgemein gebilligter Prinzipien und Werte zur Bewertung dieser Ordnung, so etwa der Freiheit oder des Wohlstandes.<sup>2</sup> Es bedarf eines exogenen Maßstabs. Dieser ermöglicht einen wandelnden und anpassenden

---

<sup>1</sup> Für wertvolle Hinweise danke ich dem Koreferenten des Papiers, Thomas Apolte, und den Teilnehmern des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik. Dank gilt insbesondere Lothar Wegehenkel, der gewohnt konstruktiv kritisch das Papier kommentierte.

<sup>2</sup> Oder auch des Glücks oder der Lebenszufriedenheit. Die allgemeine Billigung suggeriert dann die Legitimation durch die Gesellschaft.

den Übergang des in spontanen Ordnungen gewachsenen informellen Rechts in formelles Recht als bewusst gesetztes Recht im Rechtssystem eines Gesellschaftssystems. Wandel und Anpassung informellen Rechts in formelles Recht erfolgen idealerweise dergestalt, dass die Evolution einer gesellschaftlichen Ordnung gesellschaftlich gewünschte Züge annimmt (ähnlich *Hayek* 1969a, 34).

Mit den Arbeiten von *North* und *Thomas* (*North/Thomas* 1973) wurde systematisch und historisch aufbereitet gezeigt, dass Institutionen in starkem Maße den Erfolg respektive die Überlebensfähigkeit eines Gesellschaftssystems im Wettbewerb mit anderen Gesellschaftssystemen beeinflussen. Als Maßstab für Erfolg wurden quantitatives Wirtschaftswachstum und somit der quantitative Wohlstand in einem Gesellschaftssystem herangezogen.

Im Laufe der letzten Jahrzehnte untersuchte eine Vielzahl von Wissenschaftlern vornehmlich,<sup>3</sup> welche Institutionen mehr und welche weniger Einfluss auf das Wirtschaftswachstum in einem Gesellschaftssystem ausüben würden. Auf der Grundlage jeweils identifizierter, vermeintlich wachstumsrelevanter Institutionen wurden mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen Indikatoren zur Institutionenqualität entwickelt.

So bezieht sich der *Institutionenindex* des *Ifo-Institutes* auf den Zusammenhang zwischen Institutionen und Wachstum. Eine hohe Institutionenqualität eines Gesellschaftssystems ist demnach gekennzeichnet durch eine große Anzahl solcher Institutionen, die sich wachstumsfördernd auswirken, und eine geringe Anzahl oder keine solcher Institutionen, die sich negativ auf Wachstum auswirken.

Zu Beginn der 80er Jahre wurde bereits durch das *Fraser Institute* der Versuch unternommen, mit dem *Economic Freedom of the World Index* die Institutionenqualität durch das Maß an Freiheit in einem Gesellschaftssystem zu bestimmen. Ausgangspunkt ist eine liberale Auffassung von Freiheit und Ordnung, die jener der schottischen Moralphilosophen, insbesondere *Adam Smiths* (1776), entspricht. Institutionen haben dann eine gute Qualität, wenn sie ein Höchstmaß individueller Freiheit ermöglichen. Freiheit entsteht demnach genau dann, wenn die Regierung eines Landes sämtliche individuellen und rechtmäßig erworbenen Eigentumsrechte nur in dem Maße einschränkt und schützt, wie es dem Erhalt der Freiheit dienlich ist.<sup>4</sup> Allerdings: „Freiheit, die nur gewährt wird, wenn im voraus bekannt ist, dass ihre Folgen günstig sein werden, ist nicht Freiheit“.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Für eine Übersicht siehe *Eicher/Röhn* (2007) und *Eicher/Ochel/Röhn/Rohwer* (2008).

<sup>4</sup> Hierzu siehe die Freiheitsdefinition des *Fraser Institutes* (*Lawson/Gwartney* 2010) aber auch in ähnlicher Richtung die Freiheitsauffassung der *Heritage Foundation* (*Miller/Kim* 2010).

<sup>5</sup> *Hayek* (1971, 40).

Werden die jeweiligen Werte des *Economic Freedom of the World* Index der Länder den dazugehörigen Wachstumsindikatoren, wie z. B. dem *BIP* pro Kopf, gegenübergestellt, so scheint ein starker Zusammenhang zwischen Freiheit und Wachstum zu bestehen. Dies ließe den Schluss zu, dass Institutionenqualität respektive Freiheit als Proxy für Institutionenqualität Wachstum und Wohlstand positiv beeinflusst. Diese Verfahrensweise, die jeweilige Zielgröße mit quantitativen Wachstumsindikatoren zu korrelieren,<sup>6</sup> ist allen in Tabelle 1 aufgeführten Indikatoren weitgehend<sup>7</sup> gleich.

*Tabelle 1*  
**Indikatorenkategorie I zur Messung der Qualität von Institutionen,  
eigene Darstellung<sup>8</sup>**

<i>Indikator</i>	<i>Zielgröße (Indikatorwert)</i>	<i>Organisationen</i>
BERI-Index	Länderrisiken	BERI <sup>9</sup>
ICR-Guide	Länderrisiken	Political Risk Services Group <sup>10</sup>
Economic Freedom of the World Index <sup>11</sup>	Ökonomische Freiheit	Fraser Institute <sup>12</sup>
Index of Economic Freedom	Ökonomische Freiheit	Heritage Foundation und Wall Street Journal <sup>13</sup>
Global Competitiveness Report	Wettbewerbsfähigkeit	World Economic Forum <sup>14</sup>
CPI	Korruption	Transparency International <sup>15</sup>
Institutionenindex	Wachstum	Ifo-Institut <sup>16</sup> (DICE)

<sup>6</sup> Diese Indikatoren zur Institutionenqualität sind jedoch nur mit Einschränkungen für die wissenschaftliche Analyse geeignet. Sie sollten lediglich für grobe Orientierungszwecke jedoch nicht als Handlungsempfehlungen interpretiert werden. Hierzu und zu den Kritikpunkten siehe *Leschke* (2003).

<sup>7</sup> Der Indikator des Ifo-Institutes misst Wachstum direkt, indem bereits solche institutionellen Kriterien ausgewählt wurden, die Wachstum determinieren. Methodisch ist dieses Verfahren jedoch fragwürdig.

<sup>8</sup> Auch in Anlehnung an eine Übersicht *Voigt* (2009, 122f.).

<sup>9</sup> <http://www.beri.com/> .

<sup>10</sup> <http://www.prsgroup.com/> .

<sup>11</sup> <http://www.cato.org/pubs/efw/> .

<sup>12</sup> <http://www.fraserinstitute.org/> .

<sup>13</sup> <http://www.heritage.org/index/> .

<sup>14</sup> <http://www.weforum.org/> .

<sup>15</sup> <http://www.transparency.org/> .

<sup>16</sup> <http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/a-winfo/d3iiv> .

Im Zuge der Diskussionen um die quantitative Wachstums- und Wohlstandsmessung in Volkswirtschaften, z. B. durch das *BIP*<sup>17</sup>, entwickelten nicht erst in den letzten Jahren unterschiedliche Organisationen Indikatoren, die das qualitative Wachstum und den qualitativen Wohlstand eines Landes, ausgedrückt z. B. in allgemeiner Lebensqualität, erfassen. Hierzu gehören z. B. Indikatoren wie der neuere *Better Life Index* der *OECD*, der *Human Development Index* oder Indikatoren zur politischen Freiheit.

Tabelle 2

**Indikatorenkategorie II zur Messung der Qualität von Institutionen,  
eigene Darstellung**

<i>Indikator</i>	<i>Zielgröße (Indikatorwert)</i>	<i>Organisationen</i>
Polity Score	Demokratie	Polity IV Project <sup>18</sup>
Freedom in the World	Politische und zivile Freiheitsrechte	Freedom House <sup>19</sup>
Demokratie-Index	Politische Partizipation	The Economist <sup>20</sup>
Social Well Being Index	Glück, Zufriedenheit	Word ValueSurvey <sup>21</sup>
Human Development Index	Lebensbedingungen	UN <sup>22</sup>
Better Life Index	Lebensqualität	OECD <sup>23</sup>

Der Wachstums- und Wohlstandsbegriff wird überwiegend mit qualitativen Kriterien verbunden. Hierzu gehören bspw. Nachhaltigkeit des Wirtschaftens, Bildungsniveau, Verteilung des *BIP* pro Kopf oder politische Partizipation. Einige Europäische Regierungen bemühen sich in diesem Kontext um einen neuen Indikator für Wohlstand, der das *BIP* ablösen soll.<sup>24</sup>

Im Fokus dieses Beitrags sollen nun nicht die Verfahren zur Ermittlung der einzelnen Indikatorwerte, so z. B. die Problematik der Interdependenzen zwischen ausgewählten Kriterien und Subkriterien zur Messung einer jeweiligen Zielgröße, stehen.<sup>25</sup>

<sup>17</sup> Vgl. hierzu *Jones / Klenow* (2011).

<sup>18</sup> <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> .

<sup>19</sup> <http://www.freedomhouse.org> .

<sup>20</sup> [http://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=demo2010](http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=demo2010) .

<sup>21</sup> <http://www.worldvaluessurvey.org/> .

<sup>22</sup> <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/> .

<sup>23</sup> <http://www.oecdbetterlifeindex.org/> .

<sup>24</sup> So z. B. die französische Regierung <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>. Auch Deutschland und England haben Kommissionen gebildet, die sich diesem Thema widmen.

Vielmehr wird grundsätzlich in Frage gestellt, ob die aufgeführten Indikatoren tatsächlich in der Lage sind, Hinweise auf gute Institutionenqualität zu liefern. Dies würde zunächst voraussetzen, dass ein allgemeiner Konsens über das besteht, was gute Institutionenqualität ausmacht und als ein geeigneter normativer Bewertungsmaßstab herangezogen werden kann. Die Feststellung von Güte wiederum setzt dann aber auch voraus, dass Konsens darüber besteht, mit welchem Verfahren der normative Bewertungsmaßstab sowie die daraus folgende evolutive Entstehung und Entwicklung von Institutionen legitimiert werden sollen.<sup>26</sup> Erst dann wären die ermittelten Indikatoren tatsächlich geeignet, als wertvolle Informationsgrundlage für evolutive Prozesse des wechselseitigen Lernens, Anpassens und Wandels der Gesellschaftssysteme zu dienen.

Liegen hingegen den Verfahren zur Ermittlung der Indikatoren konzeptionelle Mängel zugrunde, so kann ein wechselseitiges Lernen angestoßen werden, das zu einer unerwünschten schleichenden adversen Selektion von Institutionenqualität führt. Institutionen also, die im Zuge der Evolution die Überlebensfähigkeit eines Gesellschaftssystems sichern könnten, würden dann nicht als solche erkannt und in der Folge verworfen. Dies könnte dann zu einer ebenso schleichenden Abschwächung der Wettbewerbsfähigkeit eines Gesellschaftssystems oder auch eines Verbundes von Gesellschaftssystemen führen. Eine mögliche indikatorinduzierte Standardisierung advers selektierter Institutionengefüge kann diesen Effekt durch die Entstehung institutioneller Einfalt verstärken. Pfadabhängigkeiten können dann Reformen verzögern oder gar verhindern (*North* 1990).<sup>27</sup>

Aus diesen Einwänden sollte deutlich geworden sein, dass eine grundlegende normativ orientierte Auseinandersetzung mit der Frage, was gemessen wird und was gemessen werden sollte, wenn es um Institutionenqualität geht, gerade im Kontext methodischer Grundlagen der empirischen Institutionenökonomik gerechtfertigt ist.

Nachfolgende Ausführungen lehnen sich an das Ordnungsprinzip der dezentralisierenden Internalisierung an.<sup>28</sup> Es wird gezeigt, zu welchen Aussagen herkömmliche Indikatoren zur Wiedergabe von Institutionenqualität kommen, wenn

---

<sup>25</sup> Hierzu siehe z. B. *Haan/Lundström/Sturm* (2005).

<sup>26</sup> So bleibt die Aussagekraft eines Indikators begrenzt, wenn die Erfassung jener Strukturen unterbleibt, die die Entstehung, die Anpassung und den Wandel von Institutionen gewährleisten. Braucht z. B. die Regierung eines Landes Wachstum, um eine gegebene Staatsverschuldung zu bewältigen, so werden die Institutionen eines Landes wahrscheinlich in Abhängigkeit der landesspezifischen politischen Legitimationsprozesse diesem politischen Ziel entsprechen. Was aber sagt dann ein Indikator zur Institutionenqualität tatsächlich aus? Dann erklären Indikatoren zur Institutionenqualität lediglich die jeweils konstruierte Wirklichkeit.

<sup>27</sup> Dieser Prozess dürfte sich verstärken, wenn Länder-Ratings o. ä. auf solchen Indikatoren aufbauen und somit auf Marktprozesse rückkoppeln.

<sup>28</sup> Vgl. *Wegehenkel* (1991) und (1992) sowie *Walterscheid* (2004) und (2012).

das theoretische Ordnungsprinzip dezentralisierender Internalisierung, welches im Zuge der Evolution durch internalisierende Institutionen immer wieder die Tendenz in Richtung Effizienz gewährleisten kann, in Ansätzen Gegenstand gesellschaftlicher Organisation wäre. Basierend auf dem Grundsatz der Legitimation durch Verfahren wird im Anschluss gezeigt, wie eine Erfassung von Institutionenqualität zu aussagekräftigeren Ergebnissen führen könnte.

## B. „Gute“ Institutionenqualität

Die Frage nach der Qualität von Institutionen und ihrer Messung suggeriert zunächst eine ganz grundsätzliche Auseinandersetzung mit dem gesellschaftlichen Sinnverbund von Institutionen. Sinnverbund beinhaltet die gesellschaftliche Erwartung über das, was Institutionen leisten sollen. Genaugenommen geht es um den, allen Werten übergeordneten Grundsatz der Herstellung und des Erhalts der Überlebensfähigkeit von Gesellschaftssystemen. Verbunden damit sind dann Bewertungsmaßstäbe wie der Grad an Freiheit, Wohlstand, Glück oder Vielfalt aber auch die Verfahren zur Legitimation genau dieser Bewertungsmaßstäbe und Verfahren der Legitimation des sich daraus entwickelnden, gesellschaftlichen Institutionengefüges.

Die Definition des Begriffs *Institutionen* ist im Übrigen längst nicht eindeutig,<sup>29</sup> wie angenommen werden könnte. Die Abgrenzungsprobleme liegen dabei zum einen zwischen den Begriffen Institution und Organisation, zum anderen im Institutionenbegriff selbst.

Institutionen stehen zwar in einem symbiotischen Verhältnis zu Organisationen, sind jedoch deutlich abzugrenzen gegenüber Organisationen und den ihnen eigenen hierarchischen Befehlsstrukturen. In Organisationen erfolgt eine menschengemachte Rollenzuweisung auf Personen oder Personengruppen (Organe) und eine dieser folgenden zweckorientierten Unterordnung in jeweiligen hierarchischen Befehlsstrukturen.<sup>30</sup> Alle Unternehmensformen, Behörden oder Vereine sind soziale Systeme und Organisationen zugleich.

In Abgrenzung zu Organisationen sollen Institutionen verstanden werden als die zusammenfassende Bezeichnung für ein Geflecht aus interdependenten Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungsanktionen (*Wegehenkel/Wal-*

---

<sup>29</sup> Hierzu siehe die Lehrbuchinhalte z.B. von *Erlei/Leschke/Sauerland* (2007, 22f.) oder *Voigt* (2009, 26f.). *Erlei/Leschke/Sauerland* bspw. orientieren sich an der Institutionendefinition von *Schotter* (1986) und beziehen Verträge in den Institutionenbegriff ein, was zu einer impliziten Rechtfertigung von Organisationen, wie z. B. Unternehmen, als Institutionen führt. *Voigt* hingegen fasst Verträge nicht als Institutionen und stützt sich hierbei auf die Definition von *Ostrom* (1999).

<sup>30</sup> Vgl. *Müller-Jentsch* (2003, 19).

*terscheid* 2008, 324f.; *Walterscheid/Wegehenkel* 2009), die in ihrer Wechselwirkung soziale Handlungen sinnverbindend sowie beschränkend strukturieren und somit berechenbar machen. Erst auf der Grundlage interdependenter Handlungsrechte, Handlungsverbote und Handlungssanktionen mit Sinnverbund ist die Entstehung von Organisationen als Ausdruck von Arbeitsteilung und Spezialisierung möglich.

Organisationen und Individuen bedienen sich im Zuge der Interaktion mit ihrer Umwelt verschiedener Institutionen und bedingen gleichzeitig die Qualität von Institutionen durch subjektive Inhaltsauslegung. *Gute* Institutionenqualität kann also durch *schlechte* Organisationsqualität konterkariert werden und umgekehrt. Soll die Qualität von Institutionen beurteilt werden, so muss also das strukturelle Zusammenspiel von Institutionen und Organisation als sozialen Systemen beachtet werden.

## I. Eine systemtheoretische Perspektive

Soziale Systeme begründen sich also dann, wenn freiwillig strukturierte Handlungen mit Sinnverbund stattfinden. Menschen interagieren durch Handlungen miteinander, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen, z. B. zu überleben. So kann die Aufnahme strukturierter Handlungen der Realisierung von Kooperationsrenten dienen, die alle im sozialen System handelnden Menschen besserstellt. Eine auf Dauer angelegte Existenz von Sinnverbund und Kooperationsrenten kann dann den freiwilligen Zusammenhalt sozialer Systeme im Zeitverlauf begründen. Daraus entstehende Ordnungen sind Ergebnis und gleichzeitig Gegenstand von Evolution.

Offene soziale Systeme (Gesellschaftssysteme, Organisationen) betreiben Austausch mit ihrer turbulenten Systemumwelt und werden somit immer wieder gefordert, Probleme aus dem Wechselspiel zwischen sozialem System und seiner turbulenten Umwelt zu lösen. Der Aufbau von Problemlösungspotential ist verbunden mit der Strukturierung der Handlungen durch ein Geflecht von Regeln (Institutionen) respektive dem Aufbau von Eigenkomplexität als Problemlösungspotential eines sozialen Systems. Eigenkomplexität beschreibt hierbei die Fähigkeit eines sozialen Systems, Störungen aus der Systemumwelt idealerweise homöostatisch<sup>31</sup> auszureguln. Homöostatische Regelungen basieren auf Regeln, die Prinzipiencharakter tragen. Somit sind homöostatische Regelungen gleichzeitig mit der Eigenschaft verbunden, interventionsarm zu sein.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Homöostase bezeichnet einen Prozess der Selbstregelung. Die Bezeichnung stammt von *Cannon* (1932) und bezieht sich zunächst auf biologische Phänomene. *Bertalanffy* hat den Begriff der Homöostase dann im Kontext der Funktionsanalyse von Gesellschaftssystemen für die Ausregelung von Systemstörungen auf der Basis von Rückkopplungsprozessen eingesetzt (*Bertalanffy* 1951 und 1956).

Eigenkomplexität ist also als ein Ausdruck für den Umfang von Störungen, welchen ein soziales System ausgesetzt werden kann, ohne aus dem Gleichgewicht zu geraten, zu verstehen. Eigenkomplexität beschreibt dann ein soziales System, das auf eine erforderliche Vielfalt (*Ashby* 1956 und 1976) an potentiellen Problemlösungen im Fall der Störung ausregelnd zurückgreifen kann.

Das damit verbundene Gleichgewicht wird als Fließgleichgewicht bezeichnet (*Fuchs* 1973). Fließgleichgewichte sind Zustände, in welchen auf der Grundlage von Regeln bei gegebenem Eigenkomplexitätsniveau dynamisch das natürliche Streben sozialer Systeme zu mehr Unordnung (Entropie) durch die Zunahme von Negentropie (Wissen, Materie, Energie) kompensiert wird.

Gesellschaftssysteme als soziale Systeme differenzieren mit Zunahme der Eigenkomplexität funktionale Teilsysteme aus, um die im System aufgebaute Eigenkomplexität zu organisieren. Hierzu gehören typischerweise das Rechtssystem, das Wirtschaftssystem, das Politiksystem und das Kultursystem.

Im Moment der Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Teilsysteme treten jedoch gleichzeitig Erfordernisse der Steuerung der Teilsysteme auf. Durch Steuerung soll vermieden werden, dass der ursprünglich zum Zeitpunkt der Ausdifferenzierung mit dem Sinnverbund des Gesellschaftssystems kompatible Sinnverbund der Teilsysteme durch die Entwicklung von Eigenrationalitäten inkompatibel zum Sinnverbund des Gesellschaftssystems wird.

Eine solche Steuerung, die gleichzeitig den Ablauf homöostatischer Prozesse weiterhin gewährleistet, kann durch geeignete strukturelle Kopplungen, die im Rechtssystem eines Gesellschaftssystems verortet sind,<sup>33</sup> erfolgen. Strukturelle Kopplungen sind gegeben, wenn ein soziales System „bestimmte Eigenschaften seiner Umwelt dauerhaft voraussetzt und sich strukturell darauf verlässt“ (*Luhmann* 1995, 441).<sup>34</sup>

## II. Das Rechtssystem eines Gesellschaftssystems

Der Sinnverbund eines Gesellschaftssystems manifestiert sich formell im institutionellen Überbau eines Gesellschaftssystems auf der konstitutionellen Ebene im Rechtssystem. In einem Prozess der Evolution auf der Grundlage von Sinnverbund bereits entwickelte und sich noch entwickelnde gesellschaftliche Regeln in sozialen Gemeinschaften und der in ihnen stattfindenden sozialen Interaktionen münden in einer Verfassung, die dann aufgrund ihrer Entstehung sowie ihrer

<sup>32</sup> Einmal implementiert erzeugen sie also keine weiteren Transaktionskosten.

<sup>33</sup> Strukturelle Kopplungen zwischen Organisationen erfolgen durch Verträge.

<sup>34</sup> Strukturelle Kopplungen sind bspw. die in der Bundesverfassung der Schweizer Eidgenossenschaft verankerten Referenden und Initiativen (*Feld/Savoiz* 1998).

Anpassung von unten nach oben (*bottom up*) eine Verfassung freier Menschen sei (Hayek 1971 und 1980). Individuen geben also einen Teil ihrer in der Anarchie existierenden Freiheit<sup>35</sup> freiwillig auf und unterwerfen sich im Sinne der *rule of law* jener Herrschergewalt, die aus der Verfassung hervorgeht (Buchanan/Tullock 1962). Die Verfassung ist somit zum Zeitpunkt ihrer Entstehung das institutionelle Gedächtnis eines Gesellschaftssystems und Spiegel gesellschaftlicher Präferenzen respektive des Sinnverbunds eines Gesellschaftssystems.

Zusätzlich zu strukturellen Kopplungen, die die Entwicklung teilsystemischer Eigenrationalität verhindern, sind solche strukturellen Kopplungen erforderlich, die eine stetige Legitimation des Sinnverbunds sowie der daraus abgeleiteten Bewertungsmaßstäbe und Institutionen ermöglichen. Diese Ausführungen basieren auf der Grundüberlegung, dass funktional ausdifferenzierte gesellschaftliche Teilsysteme keinen Selbstzweck erfüllen, sondern der präferenzgeleiteten Bedürfnisbefriedigung der handelnden Menschen innerhalb des Gesellschaftssystems dienen und zu diesen stetig rückkoppeln. Somit ergibt sich zwangsläufig die Forderung, dass sich Handlungen in funktional ausdifferenzierten gesellschaftlichen Teilsystemen an den Präferenzen und dem damit verbundenen Wissen der handelnden Menschen in einem Gesellschaftssystem ausrichten müssen.

### III. Sozioökonomische Effizienz

Da das Erfordernis der Bewältigung von Knappheit menschliches Verhalten im Zuge der Bedürfnisbefriedigung stetig begleitet und prägt, ist genaugenommen alles gesellschaftliche Handeln auch ökonomisches Handeln. Da im Wirtschaftssystem aber nicht nur knappe Güter und Ressourcen, sondern knappe Güter und Ressourcen einschließlich der Handlungsrechte an ihnen koordiniert werden (Commons 1931 und 1934; Alchian 1979), muss die Bedürfnisbefriedigung somit auch Bedürfnisse nach einem geeigneten Geflecht an Handlungsrechten, Handlungsverböten und Handlungssanktionen respektive Institutionen, die überdies Anpassungserfordernissen im evolutiven Prozess unterworfen sind, einbeziehen.

Der Effizienzbegriff, mittels dessen die Qualität der Institutionen und deren Fortentwicklung gemessen werden kann, soll als *sozioökonomische Effizienz* bezeichnet werden (Walterscheid 2004, 78). Sozioökonomische Effizienz beinhaltet eine im Ablauf der Evolution bestmögliche Befriedigung von sachlich, räumlich und zeitlich dezentral verstreuten Bedürfnissen der Menschen nach knappen Gütern und Ressourcen *einschließlich* der Bedürfnisse nach einem Geflecht an

---

<sup>35</sup> Die Freiheit in Anarchie ist zwar keine regellose Freiheit, jedoch eine herrschaftslose, die in größeren, gesellschaftlichen Verbänden zu Konflikten führen kann.

Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssanktionen bei gegebenen Budgets.

Wird die institutionelle Struktur eines Gesellschaftssystems stets auf diese Weise fortentwickelt, sodass sich nach jeder institutionellen Anpassung immer wieder eine Tendenz zu einem *Pareto*-effizienten Fließgleichgewicht<sup>36</sup> einstellt, so beschreibt dies die Tendenz zur sozioökonomischen Effizienz. Dieses Gleichgewicht habe solange Bestand, bis die nächste Störung eine Rechtsanpassung erforderlich macht.

Sozioökonomische Effizienz wird geprägt durch die jeweiligen kulturellen Werte aber auch die geographischen und sonstigen naturgegebenen Rahmenbedingungen in einem Gesellschaftssystem. So wird ein Gesellschaftssystem nur dann Kosten für ein Geflecht an Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssanktionen aufwenden, wenn der gesellschaftliche Wert des Geflechts an Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssanktionen die Kosten mindestens deckt.

#### IV. Wirtschaftssystem und freiheitliches Handeln

In einem marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystem besteht der Sinnverbund strukturierter Handlungen in der Aufnahme von Handlungen zur marktlichen Koordination knapper Ressourcen und Güter auf der Grundlage von Knappheitspreisen zum Zwecke einer bestmöglichen<sup>37</sup> Bedürfnisbefriedigung. Dieser komplexen Ausprägung der Handlungen im Wirtschaftssystem ist ein Evolutionsprozess vorausgegangen, der idealerweise mit dem stetigen Prozess der Internalisierung negativer technologischer Externalitäten<sup>38</sup> als Ausdruck knappheitsbedingter Konflikte einherging und zur Entstehung jener Struktur von Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssanktionen führte, aus der nicht nur Institutionen wie die des Eigentums hervorgingen.<sup>39</sup> Vielmehr führt eine geeignete Institutionenbildung auch zu einer Erweiterung des Handlungsmöglichkeitenraums eines Gesellschaftssystems im Sinne einer Zunahme von Vielfalt an potentiellen Handlungsmöglichkeiten, auf Turbulenzen aus der Systemumwelt durch das Durchlaufen des Prozesses der Evolution<sup>40</sup> zu reagieren.

---

<sup>36</sup> Die gesellschaftliche Evolution verläuft dann entlang einer Abfolge immer komplexer werdender fiktiver Fließgleichgewichte (die jeweils dem Kriterium (statischer) *Pareto*-Effizienz entsprechen).

<sup>37</sup> So bestehen Restriktionen wie die Budgetbeschränkung.

<sup>38</sup> Des Weiteren als Externalitäten bezeichnet.

<sup>39</sup> Eine bestimmte handlungsrechtliche Struktur beinhaltet folglich eine Fülle historischer Daten.

<sup>40</sup> Also die Abfolge von Variation, Selektion, Stabilisierung.

Externalitäten weisen auf effizienzmindernde fremdbestimmte Argumente in der Produktions- oder Nutzenfunktion eines Menschen als Wirtschaftssubjekt hin. Ursache sind fehlende Handlungsrechte, die klären, welche Handlungen an knappen Gütern und Ressourcen durchgeführt werden dürfen oder nicht.

Wirtschaftssubjekte können also andere Wirtschaftssubjekte negativ beeinträchtigen, ohne dafür zur Verantwortung gezogen zu werden. Ein Gesellschaftssystem, das der Internalisierung keine hinreichende Aufmerksamkeit widmet, weist folglich einen relativ niedrigen Internalisierungsgrad auf. Es wird nicht in der Lage sein, Störungen aus der Systemumwelt homöostatisch auszuregulieren, da die erforderlichen Regeln (noch) fehlen. Ein solches Gesellschaftssystem weist aufgrund eines geringen Komplexitätsgrades ein hohes Konfliktpotential auf.

### *1. Handlungsrechte, Handlungsverbote und Handlungssanktionen*

Internalisierung setzt zum einen voraus, dass ein Gesellschaftssystem in der Lage ist, internalisierende Handlungsrechte zu spezifizieren und personell zuzuordnen. Konstitutionelle Mängel oder auch fehlendes Wissen über den Zusammenhang zwischen Knappheitsbewertung und internalisierenden Handlungsrechten können jedoch zu einer Verfehlung internalisierter Zustände führen.

Knappheitskonflikte beziehen sich jeweils auf unterschiedlich große Räume, sodass der Geltungsbereich eines internalisierenden Handlungsrechts aus Gründen der Effizienz dem jeweiligen räumlichen Bezug einer Externalität folgen muss. Ist die räumliche Ausweitung der Externalität größer als der Geltungsbereich der zur Internalisierung spezifizierter Handlungsrechte, können Externalitäten nicht vollständig internalisiert werden. Ist die räumliche Ausweitung der Externalität kleiner als der räumliche Geltungsbereich der zur Internalisierung vorgesehenen, spezifizierten Handlungsrechte, so können potentiell neue Fremdbestimmungen durch den Sachverhalt entstehen, dass die räumlichen Bezüge divergieren. Ein Zusammenhang von Handelnden, Handlungen und Handlungsfolgen ist nicht vollständig gegeben – mit Folgen für die sozioökonomische Effizienz. Gelingt die Herstellung einer Einheit von Handelnden, Handlungen und Handlungsfolgen durch Spezifizierung und personelle Zuordnung von Handlungsrechten in perfekter Weise – z. B. durch das hier implizit beschriebene Ordnungsprinzip der dezentralisierenden Internalisierung<sup>41</sup> –, so sind diese Handlungsrechte auch tatsächlich internalisierend. Eine internalisierende

---

<sup>41</sup> Das Ordnungsprinzip der dezentralisierenden Internalisierung beinhaltet die Internalisierung durch solche Handlungsrechte, die privates individuelles und privates kollektives Bodeneigentum auf der Grundlage der Präferenzen jener Wirtschaftssubjekte, deren Bodeneigentum in einer Externalität involviert ist, präzisieren. Somit besteht ein zwingender Bezug internalisierender Handlungsrechte auf die materielle Basis Boden

Spezifizierung und personelle Zuordnung von Handlungsrechten soll dann als internalisierungsadäquat<sup>42</sup> bezeichnet werden.

Internalisierung setzt zum anderen aber auch voraus, dass ein Gesellschaftssystem dazu in der Lage ist, spezifizierte und personell zugeordnete internalisierende Handlungsrechte durch ein Geflecht von Handlungsverboten und Handlungssanktionen zu schützen. Handlungsverbote und Handlungssanktionen müssen die Merkmale allgemein, abstrakt und gewiss tragen, denn somit kann gewährleistet werden, dass eine gerechte und rechtssichere Verwendung von Handlungsrechten erfolgt (*Hayek 1969b*). Durch Handlungsverbote werden gesellschaftlich unerwünschte Handlungen aus dem gesellschaftlichen Handlungsmöglichkeitenraum ausgeblendet. Flankierende Handlungssanktionen tragen dazu bei, dass hinreichende Anreize bestehen, Handlungsrechte und Handlungsverbote, die dem Schutz von Handlungsrechten dienen, zu respektieren. Der Handlungsmöglichkeitenraum wird erweitert, indem gesellschaftlich unerwünschte Handlungen durch Verbot eliminiert werden und somit Raum für neue Handlungen geschaffen wird, der vorher aufgrund fehlender institutioneller Rahmenbedingungen nur eingeschränkt oder nicht vorhanden war. In diesem neuen Handlungsmöglichkeitenraum können auf einem höheren Komplexitätsniveau wieder neue Handlungen, die gesellschaftlich gewünscht oder unerwünscht sind, entdeckt werden.

Handlungsbeschränkungen sind also nur dann gerechtfertigt, wenn sie dem Verbot unerwünschter Handlungen dienen, also zur Beseitigung von Knappheitskonflikten respektive zur Internalisierung von Externalitäten führen. Ein solches Prinzip der Rechtsetzung soll als Regelsetzung bezeichnet werden.<sup>43</sup> Darüber hinausgehende Beschränkungen im Handlungsmöglichkeitenraum sind folglich unnötige Freiheitseinschränkungen.<sup>44</sup> Die internalisierungsbedingte Beschränkung des Handlungsmöglichkeitenraums führt dann zu einer qualitativen Zunahme der Handlungsmöglichkeiten im Handlungsmöglichkeitenraum und somit zu einer höheren Qualität relativer Freiheit als in der Ausgangssituation, da wieder Rechtssicherheit hergestellt wurde.<sup>45</sup>

Idealerweise entsteht unter diesen Voraussetzungen eine Vielfalt gesellschaftlicher Geflechte aus Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssank-

---

sowie die zwingende räumliche Äquivalenz potentiell internalisierender Handlungsrechte zur räumlichen Wirkung der Externalität. Weiterführend siehe z. B. *Wegehenkel/Walterscheid (2008)*.

<sup>42</sup> Vgl. *Walterscheid (2012)*.

<sup>43</sup> Zu diesem Zusammenhang siehe *Walterscheid/Wegehenkel (2009)*.

<sup>44</sup> Es wird also eine solche Freiheit gewährt, deren Folgen im Handlungsmöglichkeitenraum nicht bekannt sind, sondern im Prozess der Evolution erst entdeckt werden und gegebenenfalls neuen Regelsetzungsbedarf erzeugen.

<sup>45</sup> Die Bedeutung der Rechtssicherheit bestätigen u. a. *Knack/Keefer (1995)*.

tionen, die als Institutionen hierarchisch auf der konstitutionellen Ebene (Verfassung) und den sub-konstitutionellen Ebenen eines funktional ausdifferenzierten Rechtssystems eines Gesellschaftssystems angesiedelt sind und von Organen (Richter) der Organisationen (Gerichte) in einem gesellschaftlich funktional ausdifferenzierten Rechtssystem verwaltet und gepflegt werden.

Nun beziehen sich Handlungsrechte auf konfligierende Handlungen in einem Raum. Der räumliche Bezug von Externalitäten und internalisierenden Handlungsrechten führt dann zu der Frage, an welcher materiellen Basis als Bezugsgröße Handlungsrechte verankert werden sollten.

## *2. Eigentum, Bodenbindung und Handlungsmöglichkeiten<sup>46</sup>*

Alle gesellschaftlichen Handlungen gehen genuin von Boden aus. Somit hat das Verfahren, das ein Gesellschaftssystem im Umgang mit Boden als Kapitalgröße und Produktionsfaktor wählt, eine wesentliche Bedeutung für die Bewertung der auf Boden produzierten Güter. Sollen alle knappen Güter und Ressourcen durch Knappheitspreise auf Märkten bewertbar sein, so muss auch Boden als materielle Ausgangsbasis aller Handlungen einer unverzerrten Knappheitsbewertung über marktliche Koordinationsprozesse zugänglich sein. Wäre dies nicht der Fall, würden vom Grunde auf sämtliche Preise auf Märkten verzerrt.

Mit Blick auf die vorherigen Ausführungen müssen demnach alle konfligierenden Handlungen, die von Boden ausgehen, durch solche Handlungsrechte internalisiert werden, die sich auf Boden als materielle Basis beziehen. Konsequenterweise erfolgt die personelle Zuordnung der internalisierenden Handlungsrechte dann auch lediglich auf die Figur und nicht auf die Person des Eigentümers. Im Fall individuellen Bodeneigentums wird mit jedem internalisierenden Handlungsrecht Bodeneigentum präziser gefasst und folglich auf Märkten präziser in Knappheitspreisen abgebildet. Dies kann höhere aber auch niedrigere Bewertungen des Bodens zur Folge haben – je nach Ausstattung und somit Qualität des jeweiligen Handlungsrechtsbündels, das Bodeneigentum ausmacht.

Nun wird in der ökonomischen Literatur das Argument angeführt, dass diese Überlegungen an ihre Grenzen stoßen, wenn es um die Koordination öffentlicher Güter geht. Öffentliche Güter, so z. B. Infrastrukturmerkmale, seien aufgrund ihres Merkmals der Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität nicht auf Märkten tauschbar, da potentiell Trittbreitfaherverhalten die private Produktion und Bereitstellung abschrecke. Aus diesem Grunde seien öffentliche Güter Gegenstand des Gemeinwesens und somit durch das Politiksystem zu organisieren.

---

<sup>46</sup> Die nachfolgenden Überlegungen rekurren im Wesentlichen auf das Ordnungsprinzip der dezentralisierten Internalisierung. Vgl. *Walterscheid* (2012).

Die Literatur zu ausschließbar öffentlichen Gütern zeigt jedoch auf, wie die Koppelung von privaten und öffentlichen Gütern durch geeignete Handlungsrechte und deren Bündelung zu einer marktlichen Koordination führen kann (u. a. *Buchanan 1965; Auster 1977*). Zwar handelt es sich dann um die marktliche Bewertung eines Mischgutes aus öffentlichen und privaten Komponenten, jedoch ist dies auch gleichzeitig die Bewertung eines internalisierten Zustandes. Denn die Produktion eines öffentlichen Gutes ist nicht kostenlos und ebenso nicht folgenlos.<sup>47</sup> Auch hier gilt also, dass Handelnde, Handlungen und Handlungsfolgen eine Einheit bilden müssen. Dies ist der Fall, wenn die Folgen der Produktion und Nutzung öffentlicher Güter durch die Kopplung an ein privates Gut auf die Figur des Eigentümers des privaten Gutes zurückfallen.

Wird dieser Zusammenhang nun auf die räumliche Wirkung von Externalitäten und Boden als genuiner materieller Basis aller Handlungen übertragen, so wirken auf individuelles Bodeneigentum auch solche Externalitäten, die der Organisation des Gemeinwesens entspringen. Es liegt also nahe, aus Gründen der Effizienz individuelle Handlungsrechte an Boden und Handlungsrechte, die sich auf das Gemeinwesen als quasi kollektives Eigentum beziehen, zu bündeln und hierbei die räumlichen Bezüge in perfekter Weise zu beachten. Somit würde die Organisation des Gemeinwesens jenen Wirtschaftssubjekten als Figuren der Eigentümer von Boden auferlegt, die von Externalitäten aus Infrastrukturmaßnahmen jeweils betroffen sind. Sowohl individuelle Handlungsrechte an Boden als auch kollektive Handlungsrechte als internalisierende Handlungsrechte an Infrastruktur würden folglich Handlungen ermöglichen, die den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte mit Bodeneigentum als primären Empfängern jeglicher Externalitäten aus Infrastruktur entsprächen.<sup>48</sup>

Jeder auftretende Knappheitskonflikt führt idealerweise zu Handlungsrechten oder Handlungsverboten, welche das Handlungsrechtsbündel aus nunmehr individuellen und kollektiven Handlungsrechten ergänzen, was folglich auch hier zu einer zusätzlichen Präzisierung individuellen und kollektiven Eigentums führt.<sup>49</sup> Mit der Präzisierung des Eigentums erfolgt ebenso eine präzisere Abgrenzung individueller und kollektiver Handlungsmöglichkeitenräume der Wirtschaftssubjekte und somit eine ebenso präzisere Bewertung der Knappheit jener Mischgüter, die nun auf Märkten getauscht werden können. Mit der räumlichen Bezogenheit internalisierender Handlungsrechte, die dezentrale Internalisierungslö-

<sup>47</sup> Deutlich wird dies bei bestimmten Typen von Informationen, die folgenschwere negative Externalitäten auslösen können.

<sup>48</sup> Wirtschaftssubjekten ohne Bodeneigentum bliebe der monetäre Stimmzettel für den Fall, dass die Heterogenität der Präferenzen beider Gruppen zur Migration der Wirtschaftssubjekte ohne Bodeneigentum führt. Der Schutz der materiellen Basis Mensch erfolgt analog durch internalisierende Handlungsrechte.

<sup>49</sup> Die Institution des Eigentums ist also eine dynamische Größe, die sich im Zuge gesellschaftlicher Internalisierungserfordernisse verändert.

sungen hervorbringt, gehen geographische oder kulturelle Besonderheiten in die Spezifizierung und auch personelle Zuordnung der Handlungsrechte ein und prägen jene, mit präzisiertem Eigentum verbundenen Handlungsmöglichkeitenräume im Sinne freiheitlichen Handelns.

In einer idealen, weil vollständig internalisierten Welt<sup>50</sup> würde jedes Wirtschaftssubjekt also durch die Bildung von Eigentum an Boden und der internalisierenden Verknüpfung individuellen und kollektiven Bodeneigentums mit den Folgen seines Handelns konfrontiert. Diese internalisierende Verknüpfung stellt eine handlungsrechtliche strukturelle Kopplung dar, die zu institutioneller und pekuniärer Äquivalenz nach Maßgabe der Internalisierungsadäquanz führt. Der Sachverhalt, dass Handlungsfolgen nicht sozialisiert werden können, führt somit zu einer Antizipation geplanter Handlungen und demnach somit potentiell zu einem Anstoß von Verhaltensänderung.<sup>51</sup>

### *3. Internalisierungsrelevanz, Internalisierungsadäquanz und Freiheit*

Den oben geschilderten Zusammenhängen liegt die Überlegung zugrunde, dass ein Gesellschaftssystem nur dann seine Überlebensfähigkeit steigern kann, wenn die Internalisierung von Externalitäten immer dann erfolgt, wenn Internalisierungsrelevanz gegeben ist – die erwarteten Kosten der Internalisierung also nicht den erwarteten Wert aus den potentiell internalisierenden Handlungsrechten übersteigen (*Knight 1997, 47f.*).

Der Internalisierungsgrad in einem Gesellschaftssystem hängt also von der Wertschätzung ab, die die Gesellschaft bestimmten Knappheitskonfliktlösungen entgegenbringt. Ein Gesellschaftssystem mit einer hohen Präferenz für Umweltqualität wird c. p.<sup>52</sup> einen höheren Internalisierungsgrad aufweisen als ein Gesellschaftssystem mit niedriger Präferenz für Umweltqualität. Es kann allerdings angenommen werden, dass der Internalisierungsgrad in einem Gesellschaftssystem vom Entwicklungsgrad eines Gesellschaftssystems respektive des akkumulierten Wissens abhängt.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Alle Knappheiten sind erkannt und in internalisierenden Handlungsrechten abgebildet.

<sup>51</sup> Allerdings betrifft dies nur solche Handlungen, die bekannt sind. Werden Handlungen neu entdeckt, so kann dies potentiell neue Externalitäten hervorrufen. Ein Gesellschaftssystem muss für diesen Fall Verfahrensweisen entwickeln, die innovatives Handeln zulassen, jedoch unerwünschte Folgen unmittelbar auf eine Weise sanktionieren, die den Innovator dennoch für das generierte Wissen über unerwünschte Handlungen belohnt und somit das Innovationspotential im Handlungsmöglichkeitenraum erhält.

<sup>52</sup> Die Qualität der gesellschaftlichen Organisation sowie das gesellschaftliche Vermögen beeinflussen den Internalisierungsgrad.

Mit Bezug auf die Bedürfnispyramide von *Maslow* (*Maslow* 1977) kann m. E. angenommen werden, dass sich Gesellschaftssysteme, deren Bevölkerung sich auf den unteren Stufen der Pyramide befindet und Defizitbedürfnisse zu befriedigen versucht, zunächst keine Verarbeitungskapazitäten für qualitative Wachstumsbedürfnisse wie z. B. Umweltqualität und die Entwicklung des dafür erforderlichen Wissens vorhalten. Diese Gesellschaftssysteme werden dann zunächst Externalitäten der Umweltnutzung der Erzielung von Erlösen unterordnen.



Abbildung 1: Die Bedürfnispyramide, in Anlehnung an *Maslow* (1977)

Hingegen kann angenommen werden, dass jene Gesellschaftssysteme, deren Bevölkerung sich auf den oberen Stufen der Pyramide befindet, zunehmend qualitatives Wachstum anstreben. Damit verbunden sein können Bedürfnisse nach höherer Lebensqualität oder Glück, aber auch die Erkenntnis, dass das Leben dieser Werte letztendlich nur Ergebnis einer bestimmten Institutionenqualität sein kann. Wie hoch letztendlich der Internalisierungsgrad in einem Gesellschaftssystem ist, wird also durch die kulturellen Werte und den Entwicklungspfad eines Gesellschaftssystems maßgeblich bestimmt werden.<sup>54</sup> Besteht Internalisierungsrelevanz, so bedeutet dies jedoch zunächst nur, dass die erwartete Kosten-

<sup>53</sup> Denn erst die Kenntnis über einen Zusammenhang zwischen Umweltqualität und Überlebensfähigkeit des Gesellschaftssystems kann zu einer höheren Präferenz für Umwelt führen und somit eine Internalisierung mit Blick auf sozioökonomische Effizienz erst möglich machen. Ob sich die Internalisierung mit Blick auf die gesamtgesellschaftlichen Kosten lohnt oder nicht, kann durch den Internalisierungsquotient ausgedrückt werden. Hierzu siehe *Walterscheid/Wegehenkel* (2009).

<sup>54</sup> Die Stufen der Bedürfnispyramide sind nicht so eindeutig abgrenzbar und hierarchisch geordnet, wie das Modell von *Maslow* suggeriert, bieten aber einen Ansatz

Wert-Relation einer Internalisierung mit Blick auf Effizienz eine Internalisierung rechtfertigen würde. Jedoch wird keine Aussage darüber getroffen, wie die Internalisierung ablaufen muss, um tatsächlich erfolgreich zu sein. Denn nur dann, wenn tatsächlich eine externalitätenfreie Einheit aus Handelndem, Handlungen und Handlungsfolgen durch Handlungsrechte oder Handlungsverbote hergestellt wird, ist eine tatsächliche Internalisierung erfolgt und folglich Internalisierungsadäquanz erreicht. Internalisierungsadäquanz bezieht sich dann auf jene materiellen Basen, Handlungsrechte, und Handlungen, die aus normativer Sicht zwecks Internalisierung tatsächlich Gegenstand der Spezifizierung und personellen Zuordnung bisher fehlender internalisierender Handlungsrechte sein sollten.

Wird nun dem der sozioökonomischen Effizienz entspringendem Argument gefolgt, dass ein gesellschaftliches Geflecht aus Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssanktionen den Bedürfnissen jener Wirtschaftssubjekte entsprechen sollte, auf die sie sich beziehen, so liegt nahe, dass legislative Prozesse eine Partizipation der Präferenzen der Wirtschaftssubjekte vorsehen müssen. Das Rechtssystem müsste also durch entsprechende strukturelle Kopplungen gespeist werden, sodass die Evolution von Recht dann entlang der Präferenzen jener Wirtschaftssubjekte, die jeweils internalisierungsadäquat sind, erfolgen könnte.

Nun stellt das Rechtssystem mit seiner Gesamtheit an Institutionen von der konstitutionellen Ebene bis zur kleinsten sub-konstitutionellen Ebene jenen Teil der Infrastruktur des Gemeinwesens dar, dem sich ein Gesellschaftssystem im Moment der Begründung einer Verfassung im Sinne der Herrschaft des Rechts unterordnet. Entsteht und entwickelt sich die Verfassung idealerweise auf evolutionischem Weg entlang der Präferenzen der Wirtschaftssubjekte, so entsprechen aufgrund der institutionellen und pekuniären Äquivalenz<sup>55</sup> externe Institutionen weitgehend internen Institutionen (*Kiwit/Voigt* 1995) mit der Folge, dass die Kosten eines im Sinne der Internalisierung funktionierenden Rechtssystems aufgrund geringen Konfliktpotentials<sup>56</sup> relativ niedriger ausfallen werden, als in Gesellschaftssystemen mit divergierenden externen und internen Institutionen.

---

zur Erklärung sich verändernder Präferenzen. Bedürfnisse befinden sich dahingehend in einem Interdependenzverhältnis, dass die Bewegung von unten nach oben ohne ein entsprechendes Set von Institutionen nicht möglich oder nur bedingt möglich ist, so z. B. im Fall von Institutionen zur Herstellung von Rechtssicherheit.

<sup>55</sup> Die Bedeutung dezentraler Zusammenhänge respektive institutioneller und pekuniärer Äquivalenz für die Koordination knapper Güter wurde bereits in unterschiedlichen Ansätzen thematisiert. Hierzu gehören die FOCJ (*Frey* 1997) oder auch die Bürgersouveränität (*Vanberg* 2004) oder das Ordnungsprinzip der dezentralisierenden Internalisierung (*Wegehenkel* 1991 und 1992 sowie *Walterscheid* 2004 und 2012).

<sup>56</sup> Warum sollten Menschen gegen Handlungsrechte, Handlungsverbote verstoßen, die sie selbst spezifiziert haben? Konflikte, z. B. in Form von Kriminalität, erzeugen hohe gesellschaftliche Kosten, die die Kosten einer Konfliktprävention übersteigen können.

Partizipationsprozesse können jedoch zur Erhöhung der Internalisierungskosten beitragen und somit potentiell den Wert der Internalisierung übersteigen. Dies würde zu einer Absenkung des Internalisierungsgrades führen und ein Gesellschaftssystem schlechter stellen. Führen Partizipationsprozesse zur Organisation des Gemeinwesens respektive politische Handlungen zu einer Überlastung des Gesellschaftssystems, so kann in diesem Fall zur Bewältigung von Eigenkomplexität ein Politiksystem funktional ausdifferenziert werden.

## V. Das Politiksystem als Intermediär

Mit zunehmendem *Entdeckungsmaß* neuer Handlungen im Handlungsmöglichkeitenraum und damit verbunden der evolutiven Entdeckung neuer Konflikte kann die Anpassung und der Wandel des Geflechts an Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssanktionen aus Gründen der Effizienz dem Politiksystem als Intermediär zwischen Wirtschaftssystem und Rechtssystem funktional zugeordnet werden. Die Begrenzung des Handlungsmöglichkeitenraums muss jedoch – sozioökonomischer Effizienz folgend – weiterhin durch die Beachtung der Internalisierungskriterien Internalisierungsrelevanz und Internalisierungsadäquanz legitimiert sein.

Der Umfang der Organisation des Gemeinwesens bemisst sich idealerweise ausschließlich am Umfang jener Güter, die ursprünglich Merkmale öffentlicher Güter trugen und nun als öffentliche Komponenten im Zuge der dezentralisierenden Internalisierung mit privaten Komponenten zu ausschließlich öffentlichen Gütern gekoppelt wurden. Politisches Handeln umfasst dann zunächst die Organisation jener Güter des Gemeinwesens, die nicht direkt über Märkte bereitgestellt werden können oder deren Bereitstellung – basierend auf gesellschaftlichem Konsens – nicht über Märkte erfolgen soll.<sup>57</sup> Wie bereits gezeigt, sind Infrastrukturgüter in Verbindung mit individuellem Bodeneigentum weitgehend ausschließlich öffentliche Güter und somit marktlichen Koordinationsprozessen in vielfältiger Weise indirekt zugänglich.<sup>58</sup>

Infrastrukturgüter wie z. B. das System an konstitutionellen Regeln sowie Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssanktionen, welches ein Gesellschaftssystem im Zuge der Evolution entwickelt und im dafür funktional ausdifferenzierten Rechtssystem verortet, sind öffentliche Güter, von deren Nutzung in einem Rechtsstaat ebenso ausgeschlossen werden kann. Das Moment des Ausschlusses ermöglicht dann institutionellen Wettbewerb.

---

<sup>57</sup> So kann gesellschaftlich gewünscht die Bereitstellung meritorischer Güter stattfinden. Meritorische Güter können sowohl öffentliche, ausschließlich öffentliche als auch private Güter sein.

<sup>58</sup> Vgl. *Buchanan* (1965) sowie *Walterscheid/Wegehenkel* (2009).

Aufgrund des Zusammenhangs zwischen individuellen Handlungsrechten an Boden und der Organisation des Gemeinwesens mit kollektivem handlungsrechtlichem Bezug stellt sich die Frage der Gewährleistung der Legitimation politischen Handelns, wenn politische Handlungen nunmehr in einem Politiksystem funktional ausdifferenziert stattfinden. Es handelt sich also um eine Steuerungsanforderung im Kontext der Legitimation politischen Handelns durch Rückkopplung mit den Präferenzen der internalisierungsrelevanten Wirtschaftssubjekte. Es geht also um die Ausgestaltung struktureller Kopplung, die den Sinnverbund eines Gesellschaftssystems, der sich aus den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte speist, in die funktional ausdifferenzierten Teilsysteme des Gesellschaftssystems transportiert. Die Qualität der Internalisierung wiederum hängt also von der Qualität der Legitimation ab.

So könnte eine konsequente Gewaltenteilung, die das Rechtssystem und Politiksystem trennt, zu einer Organisation im Politiksystem führen, die politische Organe lediglich dazu legitimiert, Dienstleistungen entlang der Präferenzen der Bürger bereitzustellen. Politik hätte dann die Funktion einer intermediären Dienstleistung zwischen dem Rechtssystem einer Gesellschaft und den handelnden Menschen in einem Gesellschaftssystem<sup>59</sup> – mit der Folge der Gewährleistung individueller und kollektiver Souveränität und der Entstehung direkter Prinzipal-Agenten-Beziehungen auf der Basis direkter Delegationsverträge.<sup>60</sup>

Fehlt allerdings eine adäquate Legitimation politischen Handelns solcher Organe, die das Gemeinwesen organisieren, so muss folglich die Erfassung der Qualität von Institutionen kritisch betrachtet werden.

## VI. Die politische Legitimation

Dem Kriterium der sozioökonomischen Effizienz folgend, müssten politische Repräsentanten bzw. konstitutionell festgelegte politische Organe nunmehr vor der Spezifizierung von Institutionen aktiv und legitimierend zu den Präferenzen der Menschen rückkoppeln. Nur durch adäquate strukturelle Kopplung kann gewährleistet werden, dass formelle Institutionen als externe Institutionen auch den internen formellen und informellen Institutionen entsprechen. Bestehen keine solchen Rückkopplungen, so entstehen Freiräume zur Entwicklung unerwünschter Ausprägungen von Eigenrationalitäten im Politiksystem.

Das Politiksystem als funktional ausdifferenziertes gesellschaftliches Teilsystem dient in seiner genuinen Funktion den Menschen zur Organisation des

---

<sup>59</sup> Unter der Bezeichnung der geordneten Anarchie (Buchanan 1984) zeigt *Stringham* einige Beispiele auf, wie eine private Organisation politischer Belange anlaufen kann (*Stringham/Powell* 2009).

<sup>60</sup> Vgl. *Walterscheid* (2010).

Gemeinwesens als Gegenstand von Politik im ureigentlichen Sinne. Jedoch übernehmen politische Repräsentanten in Gesellschaftssystemen mit etablierten Demokratien nicht nur die Rolle dienstleistender Vertreter der Menschen als Politiksubjekte, sondern stehen zugleich im Wettbewerb um den Erhalt oder den Zugewinn politischer Macht (*Downs* 1968). Somit neigen politische Repräsentanten naturgemäß zu Eigenrationalitäten, die von den Präferenzen der zu repräsentierenden Menschen abzuweichen neigen. Vielmehr können konstitutionell eingeräumte Spielräume der Spezifizierung von Institutionen dazu genutzt werden, Umverteilung von Vermögen oder Vermögenssicherungen im Sinne des *Rent-Seeking* (*Buchanan et al* 1980) zu initiieren. Der Wettbewerb um politische Einflussnahme entzieht dann nicht nur produktiven Prozessen knappe Güter und Ressourcen, sondern kann auch zur *adversen Selektion* führen, wenn der Wettbewerb nach dem Kriterium *beste Instrumente der Besitzstandswahrung* funktioniert.

Fehlen in dieser Konstellation strukturelle Kopplungen, die eine Kontrolle und Korrektur politischer Entscheidungen respektive der Spezifizierung von Institutionen ermöglichen, besteht unweigerlich das Potential zur Entwicklung solcher Institutionen, die sich von den Präferenzen der Menschen entfernen und zudem Pfadabhängigkeiten auslösen, die eine Korrektur erschweren oder unmöglich machen (*North* 1990).

Die Entwicklung politischer Eigenrationalitäten unterliegt nur bedingt einer tatsächlichen Kontrolle durch das Prinzip der Herrschaft des Rechts, da in vielen repräsentativen Demokratien Politik- und Rechtssystem eine symbiotische Beziehung pflegen. Die Idee der Gewaltenteilung wird durch diese Symbiose, die sich z. B. in Deutschland u. a. häufig durch personelle Schnittmengen in Parlament, Regierung und Bundesrat ausdrückt, aufgeweicht.<sup>61</sup>

Verteilungsspielräume können insbesondere dann eröffnet werden, wenn ein institutioneller Strukturbruch vorliegt. Handlungsrechte, die aus Gründen der Internalisierung technologischer Externalitäten in der Hand eines Wirtschaftssubjektes liegen sollten, können unterschiedlichen Wirtschaftssubjekten zugeordnet sein. Dieser Sachverhalt beschreibt dann eine fraktionierte und/oder teilzentralisierte Handlungsrechtsstruktur. So können Handlungsrechte an individuellem Bodeneigentum und kollektive Handlungsrechte am Gemeinwesen getrennt werden, indem konstitutionell vorgegeben eine per se Fraktionierung zu einer Zuordnung kollektiver Handlungsrechte als dann staatlich-kollektive Handlungsrechte auf die Figuren politischer Organe erfolgt.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Durch personelle Schnittmengen werden politische Tauschgeschäfte im Sinne des *log rolling* (*Tullock* 1959) möglich.

<sup>62</sup> Im deutschen Grundgesetz spiegeln bspw. Art. 70ff. GG per se Fraktionierung und per se Teilzentralisierung wider.

Per se<sup>63</sup> Fraktionierung bezieht sich auf die personelle Zuordnung von Handlungsrechten. Es handelt sich um ein Schnittmengendefizit. Wirtschaftssubjekte, die Handlungsrechte personell zugeordnet bekommen sollten, damit diese internalisierend in der Hand eines Wirtschaftssubjektes gebündelt sind, werden von der personellen Zuordnung ausgeschlossen. Vielmehr werden Handlungsrechte solchen Wirtschaftssubjekten zugeordnet, die nicht internalisierungsrelevant sind. Der Zugriff der internalisierungsadäquaten Wirtschaftssubjekte auf diese Handlungsrechte ist dann unmöglich. Somit besteht keine angepasst exklusive Verfügungsgewalt über individuelles Bodeneigentum. Handlungsverbote und Handlungsanktionen, die sich jeweils auf spezifizierte Handlungen beziehen, haben dementsprechend verschiedene personelle Bezüge.<sup>64</sup> Handlungsfolgen können in dieser Konstellation dann von *allen* Wirtschaftssubjekten sozialisiert werden.<sup>65</sup>

Per se Fraktionierung ist meist verbunden mit einer per se Teilzentralisierung, die gleichfalls die Entwicklung eines Gesellschaftssystems in Richtung sozioökonomischer Effizienz behindert. Per se Teilzentralisierung bezieht sich auf einen konstitutionell vorgegebenen, räumlichen Bezug von Handlungsrechten und somit auf die Wahl der Größe der materiellen Basis, an der internalisierende Handlungsrechte spezifiziert werden sollen. Bei per se Teilzentralisierung erhalten Wirtschaftssubjekte Handlungsrechte, obwohl der individuelle Wert dieser Handlungsrechte (pro Kopf also) die individuellen Kosten der Internalisierung (pro Kopf) unterschreitet. Somit wird keine Internalisierungsadäquanz hergestellt, obwohl Internalisierungsrelevanz über die gesamte Gruppe im betreffenden Raum besteht, also die gesellschaftliche Wertschätzung der Internalisierung  $\geq$  der gesellschaftlichen Kosten der Internalisierung.

Verteilungsspielräume werden aber auch auf andere Weise eröffnet. Personelle Zuordnung von Handlungsrechten geht einher mit einer Vermögensveränderung. Die personelle Zuordnung eines staatlich-kollektiven Handlungsrechts als staatliches Nutzungsrecht durch politische Organe auf Dritte erlaubt die Durchführung der jeweilig spezifizierten Handlungen und ermöglicht hierdurch Erlöse, die jene Gruppen von Wirtschaftssubjekten, die dieses Recht nicht inne haben, nicht realisieren können. Der beschriebene Sachverhalt führt zum Tatbestand der Diskri-

<sup>63</sup> Die Bezeichnung per se zeigt an, dass es sich um konstitutionell vorgegebene Handlungsrechtsstrukturen handelt.

<sup>64</sup> Konfligieren bspw. individuelle Handlungsrechte an Boden mit staatlichen Nutzungsrechten an Boden, so z. B. im Fall von Durchleitungsrechten, die Energieversorgern seitens politischer Repräsentanten eingeräumt werden, so greift öffentliches Recht und darin enthaltene Sanktionen. Konfligieren aus den gleichen Gründen zwei individuelle Handlungsrechte an Boden, so greift das private Recht und dort enthaltene Sanktionen, in Deutschland das BGB. Gleiches gilt für Handlungsverbote.

<sup>65</sup> So z. B. in der Bankenkrise, da sich die Banken den Folgen ihres Handelns aus institutionellen Mängeln und politischer Macht heraus durch das politische Argument des *too big to fail* und der Behauptung von *Systemrelevanz* entziehen konnten.

minierung und Bevorzugung und ist mit dem anfänglich beschriebenen Prinzip der *Regelsetzung* nicht vereinbar.

Vielmehr handelt es sich um Interventionen der Regierung in Marktprozesse über die Einflussnahme auf die Wettbewerbsparameter der Marktteilnehmer und somit Interventionen in die Freiheitsgrade der Wirtschaftssubjekte und ihrer potentiellen vertragsbasierten marktlichen Transaktionen, die nicht durch die Existenz negativer Externalitäten (Knappheitskonflikte) und Internalisierungsbestrebungen motiviert sind, sondern primär durch *Rent Seeking* Wettbewerb um politische Macht. Politische Repräsentanten erhoffen sich politische Erfolge, die ihre Wiederwahl wahrscheinlich macht. Die Qualität jener Institutionen in politischer Verfügungsgewalt ist dementsprechend niedrig, da weder internalisierende Handlungsrechte die Institution des Eigentums ausmachen, noch Rechtssicherheit gegeben ist. Bereits mit Ineffizienzen verbundene Institutionen auf konstitutioneller Ebene ermöglichen also zum einen die Entstehung von Verteilungsspielräumen, zum anderen die Entstehung weiterer Institutionen, die Rechtssicherheit vorantreiben. Diese Form politischer Eingriffe in den Marktprozess soll als Regulierung bezeichnet werden.

Der Grad der per se Fraktionierung und per se Teilzentralisierung zeigt das Maß der überhaupt noch möglichen, verbleibenden politischen Partizipation an, die bei dezentralisierender Internalisierung noch in Form kollektiver Handlungsrechte die Wahrnehmung privater kollektiver Eigentumsrechten beinhaltet und kollektive Souveränität erzeugte. Mit abnehmendem politischem Partizipationspotential, so z. B. im Zuge der Fraktionierung durch die Substitution von privaten kollektiven Eigentumsrechten durch politische Wahlrechte, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass politische Schattenmärkte über Sozialkapital und *Rent Seeking*-sowie Lobbyismus-Aktivitäten entstehen.

Sozioökonomische Effizienz wird im Fall institutioneller Strukturbrüche durch per se Fraktionierung sowie per se Teilzentralisierung nicht gewährleistet, sodass Institutionen, die einer solchen Struktur entspringen, per se sozioökonomische Effizienz nicht erreichen können.

### **C. Was wird gemessen, wenn Institutionenqualität gemessen werden soll?**

Da Strukturbrüche aus einer konstitutionell verursachten Symbiose zwischen Politik- und Rechtssystem resultieren, kann Institutionenqualität als Ausdruck der Qualität des gesellschaftlichen Rechtssystems offensichtlich nicht direkt gemessen werden.

Vielmehr ist es die (relative) Politikqualität, die sich in sämtlichen Indikatoren abbildet, sowie die quantitative Wirtschaftsleistung eines Gesellschaftssystems,

aus der eine gewisse Institutionenqualität abgeleitet wird. Dies ist zunächst auch nicht verwunderlich, da Politik als Organisation des Gemeinwesens im Allgemeinen die Aufgabe hat, den Rahmen sozialen Handelns im Sinne eines stetigen Präzisierens individueller und kollektiver Handlungsmöglichkeitenräume zu stellen. Ist Politik jedoch aufgrund von per se Fraktionierung und per se Teilzentralisierung nicht oder nur in geringem Maß legitimiert, so können Institutionen als politische Produkte bereits allein aus strukturellen Gründen nicht dem Kriterium der sozioökonomischen Effizienz entsprechen.

Hinsichtlich der Indikatoren, die zur Messung von Institutionenqualität herangezogen werden, tritt ein weiteres Problem hinzu. Mit der Wahl einer jeweiligen Zielgröße als abhängigen Variable und Bewertungsmaßstab für Institutionenqualität, so z. B. Wohlstand oder Freiheit, ist implizit die Wahl eines normativen Werturteils verbunden. Wie aber ist dieses normative Werturteil theoretisch zu rechtfertigen, wenn keine Koppelung mit einem Effizienzkriterium erfolgt?

Es bietet sich deshalb an, anhand der Bewertungsmaßstäbe Wohlstand und Freiheit zu zeigen, welche Probleme gerade im Kontext mit Institutionenqualität auftreten können.

## I. Wohlstand und Institutionenqualität

Der Wohlstand einer Gesellschaft in einer Welt dezentralisierender Internalisierung ist dann optimiert, wenn zu einem bestimmten Zeitpunkt alle Internalisierungsmöglichkeiten mit Blick auf das gesellschaftliche Kosten-Nutzen-Kalkül<sup>66</sup> ausgeschöpft wurden. Ein hoher Internalisierungsgrad kann dann mit einem geringeren quantitativen Wachstum einhergehen, jedoch den Wohlstand und somit die Versorgung der Menschen eines Landes mit knappen Gütern und Ressourcen, folglich also auch den Kapitalstocks eines Landes, z. B. durch Artenvielfalt und Vielfalt sozialer Problemlösungsmöglichkeiten im Sinne organisierter Komplexität (*Bertalanffy* 1956, 2) und die Beachtung von Reproduktions- und Assimilationsraten im Zuge von Anpassung und Wandel sozialer Systeme, erhöhen.

Nachhaltiges Wirtschaften setzt mindestens die Internalisierung negativer Externalitäten voraus, was dann jedoch zu einer Präzisierung des Handlungsmöglichkeitenraums durch Handlungsrechte und Handlungsverbote führt. Durch eine Präzisierung von Handlungsrechten und Handlungsverboten erfolgt der Theorie folgend zunächst eine Absenkung der Transaktionskosten<sup>67</sup> durch Herstellung

---

<sup>66</sup> Hierzu siehe den Internalisierungsquotienten *Walterscheid/Wegehenkel* (2009) als Ausdruck des Verhältnisses gesellschaftlicher Wertschätzung zu gesellschaftlichen Kosten der Entstehung, der Veränderung und des Erhalts eines internalisierenden Institutionensystems.

von Rechtssicherheit, was zunächst und in Abhängigkeit vom Entwicklungspfad eines Gesellschaftssystems zu einer Zunahme der Anzahl der Transaktionen führen müsste. Der Umfang freiwilliger Transaktionen erfasst in einem marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystem die Koordinationsintensität im Sinne der Lenkung der Güter und Ressourcen in bestmögliche Verwendungen zu einem bestimmten Betrachtungszeitpunkt. Die Transaktionshäufigkeit steht zwar im Zusammenhang mit dem Internalisierungsgrad in einer Gesellschaft und steigt i. d. R. mit der Zunahme des Internalisierungsgrades, jedoch kann präzisiertes Eigentum in einer internalisierten Welt auch dazu führen, dass die Häufigkeit von Transaktionen im Zeitverlauf abnimmt, da z. B. nachhaltiger gewirtschaftet wird – so z. B. Produktlebenszyklen länger sind als in Ländern mit geringerem Internalisierungsgrad und weniger nachhaltigem Wirtschaften. Ein solches Land weist kein quantitativ hohes Wachstum auf und fiel dann im Ländervergleich zurück, wenn Indikatoren oder Teilindikatoren eines Index bspw. den Freiheitsgrad eines Landes an der Transaktionshäufigkeit in bestimmten Sektoren messen. Diese Verzerrung ist u. a. dann möglich, wenn Gesellschaftssysteme keine Vermögensbestandsgrößen vollständig erfassen und bilanzieren, sodass das Vermögen eines Landes respektive der kumulierte gesellschaftliche Kapitalstock<sup>68</sup> sichtbar und somit vergleichbar wird.

Wohlstand setzt zudem nicht zwingend quantitatives Wachstum voraus. Vielmehr ist das mit qualitativem und quantitativem Wachstum zu erreichende Wohlstandsniveau eine Funktion aus u. a. demographischer Entwicklung, der Entwicklung kultureller Werte und demnach des Internalisierungsgrades. Die Entwicklung des quantitativen Wachstums kann jedoch dann für die Regierung eines Landes von existenzieller Bedeutung sein, wenn eine hohe Staatsverschuldung vorliegt und Zinszahlungsverpflichtungen Wachstumsdruck erzeugen.

Indikatoren, die zur Messung von Institutionenqualität herangezogen werden, ignorieren den möglichen Zusammenhang zwischen einem staatsverschuldungsinduziertem Druck zu qualitativem Wachstum, mit Konsequenzen für die, durch das Politiksystem eines Gesellschaftssystems gestaltete Qualität des Institutionengefüges wie z. B. jenes des Steuerrechts.

Inkludiert der Wohlstandsbegriff den Umfang und die Qualität des gesellschaftlichen Vermögens einer Gesellschaft, so muss die Staatsverschuldung berücksichtigt und danach gefragt werden, inwiefern diese demokratisch legitimiert

---

<sup>67</sup> Diese Transaktionskosten sind investiven Charakters, da sie den gesellschaftlichen Kapitalstock durch die Herstellung von Rechtssicherheit erhöhen. Sie sind also von den laufenden marktlichen Transaktionskosten im Kontext von Vertragsabschlüssen (*Williamson* 1990) abzugrenzen.

<sup>68</sup> Hierzu gehört z. B. auch die Güte gesellschaftlichen Humankapitals respektive die Existenz auf Humankapital wirkender negativer Externalitäten und deren Internalisierung z. B. durch die Anerkennung von Menschenrechten als Institution des Eigentums und somit der exklusiven Verfügungsgewalt an sich selbst.

ist und welche Konsequenzen dies für die Beurteilung der Institutionenqualität hat bzw. haben müsste. Wie also würde sich die Beurteilung der Länder verschieben, wenn die Einbeziehung der Staatsverschuldung in die oben genannten Indikatoren erfolgte.<sup>69</sup> Es könnte gezeigt werden, welches Ausmaß genaugenommen die gegenwärtige buchhalterische und pekuniäre Enteignung der Wirtschaftssubjekte durch verschuldungsbeschleunigende Regulierung, kumuliert projiziert in die Zukunft, hat. Somit würde die Einbeziehung der Staatsverschuldung in die Beurteilung der Institutionenqualität mit Blick auf deren Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit eines Gesellschaftssystems förderlich sein.

## II. Freiheit und Institutionenqualität

Sowohl das *Fraser Institute* als auch die *Heritage Foundation* formulieren einen Zusammenhang zwischen Freiheit und Wohlstand. Dieser Zusammenhang wirft zumindest aus individueller Perspektive ein Problem auf, denn Freiheit ist aus individueller Sicht ein unabhängiger Wert und kann nicht zwingend mit Wohlstand gleichgesetzt werden. So kann freiheitliches Handeln zu Wohlstand aber auch zu Armut führen – z. B. im Fall des Eingehens hoher materieller Risiken. Auch kann ein Mensch arm und gleichzeitig frei sein. Freiheit und Wohlstand sind also relative und äußerst subjektive Werte, deren Erfassung und Beurteilung insbesondere im Zuge von Befragungen zu Verzerrungen führen kann.

Während Freiheit bedeutet, frei in der Wahl seiner möglichen Handlungen zu sein, beschreibt Wohlstand die Versorgung mit materiellen und immateriellen Gütern. Freiheit bezeichnet somit die Beziehung zwischen Menschen, Wohlstand zwischen Menschen und Gütern.<sup>70</sup> Wohlstand verstanden als Ergebnis eines Umfangs an Wahlmöglichkeiten, die sich in Abhängigkeit von Budgetrestriktionen sowie der Handlungsmöglichkeitenräume verändern, kann dann aber auch Ausdruck von Freiheit sein. Mit Blick auf die Definition sozioökonomischer Effizienz ist Freiheit dann eine Teilkomponente von Wohlstand im Sinne eines immateriellen Gutes, dass durch das Institutionengefüge eines Gesellschaftssystems jeweils konkretisiert wird und als solches in Form einer Variablen in die individuelle Nutzenfunktion eingeht.

Freiheit ist also nicht in dem Moment erreicht, wenn bspw. eine hohe Lebensdauer, eine gute Umweltqualität oder ein hoher Wohlstand besteht, sondern

<sup>69</sup> Wären dann die USA z. B. nach dem *Global Competitiveness Index* des Weltwirtschaftsforums Davos noch auf den vordersten Rängen? Unterliegt der Wachstumsbegriff also möglicherweise einer politisch motivierten ideologischen Überhöhung?

<sup>70</sup> Vgl. die Freiheitsauffassung *Hayeks* in der Verfassung der Freiheit (*Hayek* 1971, 13ff.).

wenn individuelle *Freiheit* in der Bestimmung und Wahl bspw. der medizinischen Versorgung, der Umweltqualität oder des Wohlstandes besteht, jedes Individuum als Wirtschaftssubjekt also über offene Märkte, die durch geeignete Institutionengefüge gewährleistet werden, zum einen Zugang zu einer bestmöglichen Versorgung mit knappen Gütern erhält, und zum anderen Zugang zu einer bestmöglichen Verwendung von Kapitalgrößen hat. Genaugenommen wird hier der bereits erörterte Handlungsmöglichkeitenraum eines Gesellschaftssystems beschrieben, der eine durch die Institutionenqualität bedingte Vielfalt an Handlungsoptionen (Freiheitsgrad) umfasst.

Wenn in allen Ländern das höchste Gut Freiheit ist, und Freiheit verstanden wird als Partizipations- und Wahlfreiheit<sup>71</sup> im Sinne der Selbstbestimmung und Eigenverantwortung, respektive individueller und kollektiver Souveränität, so müssen Institutionen informeller und formeller Ausprägung dazu führen, dass jedes Individuum mit den Folgen seines Handelns konfrontiert wird und sich dieser Konfrontation nicht entziehen kann. Für die Qualität der Freiheit spielt also nicht nur die durch formelle Institutionen gewährte Freiheit an sich, sondern auch die durch formelle Institutionen hergestellte oder nicht hergestellte räumliche Nähe respektive die soziale Spürbarkeit der Handlungen und Handlungsfolgen eine wesentliche Rolle für das Verhalten der Wirtschaftssubjekte.

Die bisherigen Ausführungen lassen die Annahme zu, dass eine hohe Zufriedenheit in solchen Ländern bestehen müsste, die einen hohen Grad an Selbstbestimmung und/oder politischer Partizipation aufweisen.<sup>72</sup> Werden Daten herangezogen, die den Grad der Zufriedenheit in verschiedenen Ländern erfassen<sup>73</sup>, so z. B. im Rahmen der Ermittlung des *Social Well Being Index (SWB)*, der die erhobenen Daten in einer Länderkarte, wie in Abb. 2 dargestellt, verortet, und mit den Daten aus Erhebungen zur politischen Freiheit, z. B. in Form des *Freedom in the world Index* des *Freedom House*, verglichen, so zeigt sich kein eindeutiges Bild, wie z. B. der Vergleich zwischen der Schweiz und Kolumbien zeigt.<sup>74</sup> Die beiden Länder bieten sich zum Vergleich an, da sich ihre SWB-Werte nahezu auf einem Niveau befinden. Allerdings liegt Kolumbien (partly free) bezüglich politischer Freiheit hinter der Schweiz (free) und weist gleichzeitig eine

---

<sup>71</sup> Wahl- und Partizipationsfreiheit eröffnet dann solche freiheitlichen Handlungsräume, wie sie den normativen Werten eines Gesellschaftssystems entspricht. Der Wettbewerb um beste Lösungen in einem evolutiven Prozess besteht dann auf der Ebene der Werte. Diese können Glück sein (z. B. Bhutan) oder aber auch Wachstum (z. B. USA).

<sup>72</sup> Hierauf deuten Untersuchungen im Kontext der direkten Demokratie der Schweiz. Vgl. z. B. (Feld/Kirchgässner 2003).

<sup>73</sup> Zusammenhänge zwischen Zufriedenheit und Einkommen sind in der neueren Literatur nicht eindeutig. So kommt Hajek z. B. zu dem Schluss, dass die Einkommenshöhe die Lebenszufriedenheit positiv beeinflusst – auch bei sehr hohen Einkommen. Vgl. Hajek (2011).

<sup>74</sup> Hierzu siehe auch Tabelle A1 im Anhang.

große Lücke beim *BIP* pro Kopf (als behelfsweise Größe zum Ausdruck von Wohlstand) in Höhe von ca. 23 Tsd. US Dollar zur Schweiz aus.

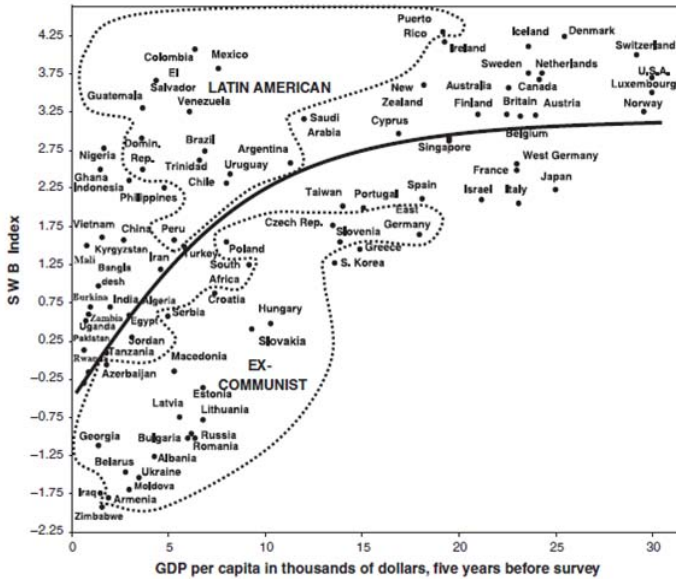


Abbildung 2: Social Well Being, Inglehardt/Foa/Peterson/Wetzel (2008)

Den Daten folgend ist demnach anzunehmen, dass das hohe empfundene *Social Well Being* Kolumbiens andere Ursachen hat als der Wohlstand des Landes oder das Maß an politischer Partizipation. So können auch Bevölkerungsdichte und der Entwicklungspfad eines Landes den Wert der Zufriedenheit beeinflussen. De jure Partizipationsrechte im Bereich der Politik können mit Blick auf die faktischen Handlungsmöglichkeitenräume in dünnbesiedelten Räumen eine andere gelebte Ausprägung annehmen als in verdichteten Agglomerationszentren des gleichen Landes. De jure können also restriktive Handlungsmöglichkeitenräume definiert sein, die aufgrund der Größe eines Landes prohibitiv hohe Kontroll- und Durchsetzungskosten erzeugen – was zu einer hohen de facto Selbstbestimmung und der Entwicklung von Parallelstrukturen (Schattenstrukturen) führen kann – mit unterschiedlichen Folgen auf das subjektiv empfundene Wohlbefinden.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Zudem kann im Zuge von Befragungen politische Einflussnahme auf die Erhebung der Daten zu einer Verzerrung der Ergebnisse führen.

Des Weiteren kann für die empfundene Wahl- und Partizipationsfreiheit gerade in Räumen hoher Dichte die durch die Wirtschaftssubjekte häufig wechselseitig zu beobachtende Behandlung der Wirtschaftssubjekte vor dem Recht eine Rolle spielen. Dieser Aspekt wird noch unter dem Punkt Rechtssicherheit behandelt.

### III. Güte der Kriterienkategorien der Indikatoren

Die Erfassung der Institutionenqualität über die aufgeführten Indikatoren beinhaltet – neben der definitorischen Abgrenzung von Wohlstand und Freiheit noch weitere Probleme, die sich primär auf die Merkmale der Kriterien und Subkriterien beziehen, die als unabhängige Variablen herangezogen werden und z. T. gewichtet in einen Indikator einfließen. Beispielhaft<sup>76</sup> für quantitative Indikatoren sind die Kriterien der Indikatoren des *Fraser Institutes* und der *Heritage Foundation* in Tabelle 3 aufgeführt.

Nun handelt es sich – wie bereits dargelegt – um die Messung von Institutionen als politische Produkte, sodass genaugenommen Politikqualität gemessen wird. Genaugenommen geht es um die Qualität der individuellen und kollektiven Handlungsmöglichkeitenräume, die sich wechselseitig qualitativ bedingen und durch das Politiksystem definiert werden.

Für diese, aber auch für den überwiegenden Teil der Kriterien anderer Indikatoren kann deshalb eine vereinfachende exemplarische Kategorisierung vorgenommen werden, die dann im Wesentlichen folgende Handlungsräume der jeweiligen Regierung eines Landes umfassen:

1. den Umfang der Regierungsausgaben
2. den Umfang der Regulierung
3. das Maß an Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit
4. die Geldwertstabilität

Der Logik der Indikatoren folgend, führen, kurz gefasst, dann ein geringer Umfang der Regierungsausgaben, ein geringer Umfang von Regulierung, eine hohe Rechtsstaatlichkeit sowie Rechtssicherheit und eine hohe Geldwertstabilität zu einem hohen Maß an Freiheit oder einem geringeren Maß an Investitionsrisiko und damit zu einem hohen Maß an Wachstum.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Weitere Indikatoren zur Institutionenqualität fokussieren auf Teilbereiche, die in die Indikatoren des *Fraser Institutes* und der *Heritage Foundation* einfließen.

<sup>77</sup> Bereits *Leschke* (2003) hat darauf aufmerksam gemacht, dass eine ideologische Überfrachtung in der Wahl einiger Kriterien und Subkriterien besteht und schlägt eine Ordnung der verfügbaren Daten nach anderen Bereichen vor. 1. Qualität der Regeln in

Tabelle 3

**Indikatoren als Hinweise auf Institutionenqualität, eigene Darstellung**

<i>Index</i>	<i>Command variable</i>	<i>Criteria</i>	<i>Coverage</i>	<i>Agency</i>
Economic Freedom of the World	Economic Freedom	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Size of Government</li> <li>• Legal Structure and Security of Property Rights</li> <li>• Access to Sound Money</li> <li>• Freedom to Trade Internationally</li> <li>• Regulation of Credit, Labor and Business</li> </ul>	almost worldwide	Fraser Institute <sup>78</sup>
Economic Freedom	Economic Freedom	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Business-, Trade-, Fiscal-, Monetary, Investment-, Financial-, Labor-Freedom</li> <li>• Government Spending</li> <li>• Property Rights</li> <li>• Freedom from Corruption</li> <li>• Macroeconomic Data</li> </ul>	almost worldwide	Heritage Foundation <sup>79</sup>

*1. Der Umfang der Regierungsausgaben*

Der Umfang der Regierungsausgaben zeigt an, in welchem Maß sich die Regierung am *BIP* einer Volkswirtschaft beteiligt und potentiell private Aktivitäten verdrängt (*crowding out*). Allerdings sagt dies nichts über die eigentliche Qualität der Regierungsausgaben und ihre Legitimation. Der Umfang der Regierungsausgaben kann also nur dann negativ bewertet werden, wenn mit diesen Ausgaben gesellschaftlich unerwünschte Effekte verbunden sind. Hohe Ausgaben für eine geeignete Infrastruktur des Rechtssystems fallen als versunkene Transaktions-

Märkten, 2. Umfang der direkten Interventionen der Regierung in den Markt, 3. Qualität der politischen Verfassung, 4. informelle Institutionen und Sozialkapital. Allerdings berührt auch diese Neuordnung die nachfolgenden Kritikpunkte nicht.

<sup>78</sup> <http://www.fraserinstitute.org> and <http://www.cato.org/pubs/efw/map> .

<sup>79</sup> <http://www.heritage.org> .

kosten in den Aufbau eines gesellschaftlichen Kapitalstocks, der bspw. in Form von Rechtssicherheit zum Ausdruck kommt. Die kompensatorische Wirkung bei der Erfassung beider Größen verzerrt dann aber die Messergebnisse.

Übertreibt die Regierung die Organisation von Gemeinschaftsgütern, so kann dies über erhöhte Staatsausgaben zur Staatsverschuldung führen. Diese jedoch wird nicht erfasst, sondern weitgehend lediglich die jährliche Staatsquote. Darüber hinaus kann eine überhöhte Organisation des Gemeinwesens durch die Gemeinschaft legitimiert sein und zu hohen Grenzsteuersätzen führen, die ebenfalls legitimiert sind. So weist Norwegen in Tabelle A1<sup>80</sup> eine relativ hohe Staatsquote von 40% des *BIP* aus, hat gleichzeitig aber eine hohe Bewertung in den Bereichen Happiness, Vertrauenswürdigkeit der Regierung und interpersonelles Vertrauen. Im Jahr 2010 führt Norwegen das *BIP* pro Kopf an. Politisch wird Norwegen als freies Land kategorisiert, bezüglich der ökonomischen Freiheit rangiert Norwegen allerdings nur im unteren Bereich des oberen Quartils. Die Daten suggerieren einen Widerspruch zwischen der empfundenen Freiheit der Wirtschaftssubjekte eines Landes und der gemessenen Freiheit als Proxy für Institutionenqualität. Somit besteht keine Eindeutigkeit der Aussage. Vielmehr kann angenommen werden, dass das Maß an Legitimation der Regierungstätigkeit die Bewertung des Umfangs der Regierungsausgaben bestimmt.<sup>81</sup>

## 2. Der Umfang der Regulierung

Der Umfang der Regulierung begrenzt die Freiheitsgrade für marktliche Transaktionen. Handlungsmöglichkeiten umfassen hierbei den freien Handel mit In- und Ausländern. Die Beurteilung der Größen *Regulierung* und *Freiheit* setzt allerdings eine adäquate Definition voraus. Regulierung – wie bereits in diesem Beitrag definiert – berührt die Gewerbe- und Vertragsfreiheit der Wirtschaftssubjekte. Regulierung ist gerade mit Blick auf die Institutionenqualität zu unterscheiden von dem häufig als Synonym verwendeten Begriff der Regelsetzung. Nur mit Hilfe dieser semantischen und qualitativen Differenzierung kann verdeutlicht werden, wann eine Einschränkung der Wirtschaftssubjekte erfolgt, die nicht vereinbar mit einem gesellschaftlich akzeptierten Effizienzkriterium ist. Eine solche Differenzierung hat sich jedoch weder in der ökonomischen Theorie

---

<sup>80</sup> In Tabelle A1 im Anhang sind die Werte der drei o.g. Indices für willkürlich gewählte Länder dargestellt und um weitere Indikatoren, die Happiness, Vertrauenswürdigkeit der Regierung und interpersonelles Vertrauen messen sollen, sowie um das *BIP* pro Kopf und die Staatsausgaben eines Landes ergänzt.

<sup>81</sup> Gestützt werden kann dies durch eine Analogie zur Steuermoral. So zeigen Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Steuermoral als Bereitschaft der Bürger, der Regierung Ausgabenmasse zur Verfügung zu stellen, und der politischen Partizipation als Ausdruck politischer Legitimation, dass mit zunehmendem Maß an Partizipation die Steuermoral steigt (Frey 2004).

durchgesetzt noch folglich in der empirischen ökonomischen Forschung. Letztendlich geht es um die Frage, ob konkrete Ziele durch politische Regulierung angestrebt werden sollten oder das Ziel ein prinzipielles ist und sich am Prozess der Evolution ausrichtet (*Walterscheid/Wegehenkel* 2009).

Rekurrierend auf die vorherigen Ausführungen zur Bedeutung der Internalisierung im Kontext einer bestimmten Qualität von Freiheit wird mit Bezug auf die negative Gewichtung von Handelsbeschränkungen deutlich, welche Verzerrung der Erfassung von Institutionenqualität über die Problematik der Abgrenzung von Regulierung und Regelsetzung hinaus bestehen kann. Angenommen, eine Regelsetzung in Form eines Verbotes beschränkt die Einfuhr ausländischer Güter, da die Produktion dieser Güter im Herkunftsland nicht den heimischen Prinzipien der Nachhaltigkeit entspricht. In der Datenerhebung würden diese, sich dem Prinzip der Internalisierungserfordernisse negativer Externalitäten unterordnenden Handlungen unter nationalen Handelshemmnissen erfasst und negativ auf die Institutionenqualität wirken. Dies ist aber faktisch, soweit fundiert, nicht der Fall – im Gegenteil.

### *3. Das Maß an Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit*

Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit stehen in einem engen Zusammenhang zum Umfang der Regierungsausgaben und dem Umfang der Regulierung. Rechtsstaatlichkeit besagt nicht nur, wie stark die Herrschaft des Rechts legitimiert und de jure verankert wird, sondern auch, wie es faktisch durchgesetzt wird. Greift also sowohl die Überwachung als auch die Durchsetzung von Rechten, und orientieren sich externe Institutionen an internen Institutionen eines Gesellschaftssystems, so leitet sich unter anderem daraus Rechtssicherheit und auch Vertrauen ab.

Allerdings werden politische Prozesse, die eine höhere Partizipation der Bevölkerung vorsehen und somit die Kosten der Überwachung und Durchsetzung von Handlungsrechten minimieren, mehr Zeit in Anspruch nehmen als in anderen Gesellschaftssystemen, dann aber möglicherweise nachhaltiger sein. Ein solches Gesellschaftssystem wird in Abhängigkeit von seinem bisher akkumulierten Wohlstandsniveau dann möglicherweise quantitativ weniger stark wachsen als qualitativ.

Rechtssicherheit wird aber auch durch das Maß an Regulierung bestimmt. So können regulierungsinduzierte Veränderungen rechtlicher Rahmenbedingungen in bestehende Vertragsverhältnisse intervenieren und diese ab- oder aufwerten. Gleiches gilt nicht nur für Vertragsverhältnisse, sondern auch für Vermögensgrößen wie z. B. Boden-, Sach- und Humankapital.<sup>82</sup>

Nimmt sich ein Gesellschaftssystem bspw. vor, einen hohen Internalisierungsgrad – als einen Teilausdruck von Rechtssicherheit – zu erreichen, so wird dieses Gesellschaftssystem konsequenterweise zum einen eine höhere Dichte an Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssanktionen ausweisen als ein Land ohne dieses gesellschaftliche Ziel. Ein Indikator würde bei Erfassung der de jure Institutionen dann zu dem Schluss kommen, dass das betreffende Gesellschaftssystem unfrei ist – so wie bspw. die Erfassung der Freiheit Singapurs als *partly free* suggeriert (Tabelle A1). In der Beurteilung der Lebenszufriedenheit befindet sich Singapur allerdings in der Gruppe der glücklichsten Länder, im Bereich des *BIP* pro Kopf nimmt Singapur ebenfalls einen Platz in der Spitzengruppe ein.

Allerdings kann auch die Situation auftreten, dass zwar ein Geflecht aus Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssanktionen formal besteht, deren Anwendung jedoch höchst willkürlich erfolgt. Dies kann sich auf den Vollzug exekutiver Gewalt (operative Kontrolle und Sanktion) als auch auf die Jurisdiktion (formale Durchsetzung des Rechts in Gerichtsprozessen) beziehen. Eine möglicherweise sogar gesellschaftlich anerkannte und somit legitimierte de jure Rechtsordnung entspricht dann nicht der de facto Anwendung.<sup>83</sup> Unzufriedenheit kann also auch aus dem Umstand entspringen, dass Ungleichbehandlungen vor dem Recht erfolgen, die keine Konsequenzen nach sich ziehen. Dieser Verstoß gegen die Rechtssicherheit, die eine strikte und gewisse Gleichbehandlung der Menschen vor dem Recht vorsieht, führt folglich zu Ungerechtigkeit.<sup>84</sup>

Die Beurteilung institutioneller Qualität muss also auch die Anwendung allgemeiner Regeln einbeziehen (*Hayek* 1971 und 1980), damit eine gerechte Anwendung der Rechtsordnung als idealerweise freiheitliche Handelsordnung erfolgt.

#### 4. Die Geldwertstabilität

Der Mechanismus des Erhaltes der Geldwertstabilität durch eine angemessene Relation der Wachstumsraten von Geldmenge *M1* und *BIP* kann nicht zur Fest-

---

<sup>82</sup> Die in Deutschland 2010/11 vollzogenen politischen Entscheidungen im Bereich der Energieerzeugung durch Atomkraft sind Beispiele für regulierungsinduzierte Rechtsunsicherheit.

<sup>83</sup> Die Unterscheidung in de jure und de facto stammt von *Voigt* (2003) und *Voigt/Feld* (2003) im Kontext juristischer Unabhängigkeit.

<sup>84</sup> Für das Jahr 2011 konnte festgestellt werden, dass Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern eine hohe Unzufriedenheit ausweist, und dies trotz hohen Wohlstandes (hohe Lebenserwartung, hohe Umweltqualität, hohes *BIP* pro Kopf). Vgl. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/germany/>. Es kann angenommen werden, dass z. B. der Aspekt der Ungerechtigkeit für diesen Befund eine Rolle spielt.

stellung der Qualität der Freiheit eines Landes beitragen. So zeigt sich seit Mitte des Jahres 2011, dass eine um Geldwertstabilität bemühte Nationalbank der Schweiz durch die Entwicklung in der Eurozone fremdbestimmt wird. Aufgrund eines fehlenden Wettbewerbs einer Vielfalt von Währungen besteht die Gefahr einer adversen Selektion. Länder mit einem hohen Grad an Freiheit – z. B. durch eine unabhängige Nationalbank – unterliegen im Wettbewerb einem Währungskartell – den Ländern der Euro-Zone. Die Geldwertstabilität wird also auch durch die Geldpolitik anderer Länder in anderen Währungsräumen und die Frage, in welchen Währungen internationale Transaktionen abgewickelt werden respektive die Entwicklung einer Leitwährung, maßgeblich bestimmt.<sup>85</sup> Eine ähnliche Argumentation gilt im Übrigen für den Bereich der Regulierung. Entstehen räumliche Länderkartelle, und als ein solches kann z. B. die EU interpretiert werden, so besteht die Gefahr überharmonisierter rechtlicher Rahmenbedingungen. Nicht der Wettbewerb erzeugt rechtliche Standards, sondern politische Entscheidungen. Der Wettbewerb rechtlicher Rahmenbedingungen wird ausgeschaltet und schlechte rechtliche Rahmenbedingungen überleben im Zuge des *Kartellschutzes* als Eingriff der Regierungen in Marktprozesse.

Aus dem, was gemessen wird und der dazu geäußerten Kritik wird erkennbar, dass im Wesentlichen die Erfassung der Strukturen, unter welchen Institutionen bzw. Handlungsrechte zustande kommen, sowie gepflegt und ausgeübt werden, entscheidend für die eigentliche Qualität von Institutionen ist. Der soziale Output von Institutionen ist in dem Moment gesellschaftlich legitimiert, wenn die Strukturen eine gesellschaftliche Legitimation vorsehen und diese auch de facto praktizieren. Hierbei handelt es sich nicht um einen statischen Zustand, sondern einen evolutiven Prozess des voneinander Lernens, Anpassens und Wandels. Kulturelle und geographische Unterschiede der Länder führen zu unterschiedlichen institutionellen Problemlösungen respektive einem Komplexitätsaufbau zur Bewältigung von Turbulenzen aus den Systemumwelten, die aus Knappheiten oder der Koordination von Knappheiten herrühren. Es ist Anmaßung von Wissen, die Qualität von Institutionen eines Gesellschaftssystems an den Freiheitsgraden oder dem Wachstum in einer Gesellschaft messen zu können, wenn keine übereinstimmende Inhaltsbestimmung der Größen *Wachstum* oder *Freiheit* besteht, und wenn die gesellschaftliche Wertigkeit dieser Größen re-

---

<sup>85</sup> Grundsätzlich ist zu hinterfragen, ob Geld nicht nur dann werthaltig sein kann, wenn jede Geldeinheit zum einen durch werthaltige physische Wert respektive einer materiellen Basis unterlegt ist und zum anderen Kredite nur zur Überbrückung temporärer Illiquidität durch Transformation von Vermögenswerten dienen sollten. Der Kapitalbildung muss dann also immer der Prozess des Sparens vorausgehen – eine Sichtweise, die zu einer anderen Wahrnehmung von Wohlstand und einer anderen Form des Wirtschaftens führen würde, in den oben genannten Indikatoren so aber nicht vorkommt. Dann übernehme Geld tatsächlich eine Wertaufbewahrungsfunktion für den Fall, dass ein *time-lag* zwischen dem Verkauf von Gütern und dem Kauf von Gütern besteht.

spektive deren Anerkennung als Bewertungsmaßstab keine Allgemeingültigkeit besitzt.

Wird eine Freiheits- oder Wachstumsdefinition festgelegt, die nicht übereinstimmt mit der Freiheits- und Wachstumsauffassung der Länder, deren Institutionenqualität gemessen wird, so deutet dies auf eine Anmaßung der Messenden hin.

#### D. Was sollte gemessen werden?

Bei der Messung von Institutionenqualität handelt es sich also um die Messung von Politikqualität in einem jeweiligen Gesellschaftssystem. Wird aber Politikqualität gemessen, dann müssten mit Verweis auf die anfänglichen Ausführungen jene Strukturen im Vordergrund stehen, unter welchen politische Outputs zustande kommen und gefragt werden, wie diese legitimiert sind bzw. jeweils werden und welche Zielsetzung gesellschaftlich verfolgt werden soll und wie diese legitimiert ist. Um die Politikqualität eines Landes zu messen, ist also ein normativer Bewertungsmaßstab<sup>86</sup> erforderlich. Hierzu eignen sich mit Bezug auf die vorderen Ausführungen in diesem Beitrag die Größen *sozioökonomische Effizienz*, *Internalisierungsgrad* und sich die daraus ableitende Größe *Rechtssicherheit*.

Wird dem, der sozioökonomischen Effizienz entspringendem Argument gefolgt, dass ein gesellschaftliches Geflecht aus Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssanktionen den Präferenzen jener Wirtschaftssubjekte entsprechen sollte, auf die sie sich beziehen, so liegt nahe, dass legislative Prozesse eine weitreichende Partizipation der Wirtschaftssubjekte vorsehen müssen.

Aus diesem Grund sind auf der konstitutionellen Ebene des Rechtssystems eines Gesellschaftssystems, das sozioökonomische Effizienz anstrebt und Handlungen somit nicht durch ein konkretes Ziel, sondern durch das Verfahren legitimiert, idealerweise strukturelle Kopplungen vorgesehen, die eine korrigierende Rückkopplung zwischen den Präferenzen der Menschen bezüglich eines Geflechts aus Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssanktionen bei gegebenen Budgets und den tatsächlich spezifizierten Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssanktionen ermöglichen. Geeignete strukturelle Kopplungen können den Prozess der Evolution dahingehend steuern, dass eine Ausblendung unerwünschter Handlungen erfolgt, die Entwicklung gesellschaftlich unerwünschter Eigenrationalitäten in funktionalen gesellschaftlichen Teilsys-

---

<sup>86</sup> Gesucht wird also ein Verfahren (Luhmann 1969, 120), das gesellschaftlich anerkannt und damit legitimiert zu sozioökonomischer Effizienz führt (in Anlehnung an die zusammenfassenden Aussagen von Kirsch (1987), 19f.).

temen also gesteuert und Strukturbrüche in der Rechtsstruktur verhindert oder abmildert werden.<sup>87</sup>

Die bisherigen Ausführungen beinhalten nunmehr implizit bereits einige Hinweise auf das, was gemessen werden sollte, wenn Prozesse in Richtung sozioökonomischer Effizienz gewährleistet werden sollen. Hierzu gehören im Wesentlichen strukturelle Kopplungen in Form eines

- konstitutionellen Zwangs zur Internalisierung in Richtung optimalen Internalisierungsgrades und
- konstitutionellen Zwangs zur Herstellung von Rechtssicherheit durch die Anwendung von Regelsetzung und allgemeinen Regeln bei der Durchsetzung von Handlungsverboten und Handlungssanktionen.<sup>88</sup>

Konform zu solchen strukturellen Kopplungen wäre bspw. das konstitutionell verbindlich vorgegebene Prinzip dezentralisierender Internalisierung, das einen Internalisierungszwang in Richtung internalisierungsadäquater Bündelung individueller und kollektiver Handlungsrechte vorsieht.<sup>89</sup> Das sich im Zuge der Evolution zunehmend vervollständigende Geflecht aus Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssanktionen, welches von allgemeinen Regeln flankiert würde, entspräche den Präferenzen jener Wirtschaftssubjekte, deren Handlungen ehemals konfligierten.<sup>90</sup> In der Konsequenz dürften externe und interne Institutionen kaum voneinander abweichen, sodass ein geringes gesellschaftliches Konfliktpotential besteht und das Rechtssystem kostengünstig arbeiten kann.

Internalisierung und Rechtssicherheit verringern die wechselseitigen Unsicherheiten über das Verhalten der Wirtschaftssubjekte in sinnvollem Umfang und

---

<sup>87</sup> Die Frage, ob der Anteil der Privatwirtschaft groß oder klein ist, wird institutionell auf der konstitutionellen Ebene durch die Qualität struktureller Kopplungen entschieden. Gleiches gilt für Eigentumsformen und das Maß an Gewerbe- und Vertragsfreiheit sowie für die Geldpolitik eines Landes.

<sup>88</sup> Es muss eine diskriminierungsfreie, bevorzugungsfreie und gewisse Anwendung und Durchsetzung von Handlungsverboten und Handlungssanktionen erfolgen. Gewissheit führt zu Rechtssicherheit zum Zeitpunkt des Handelns und beinhaltet gleichzeitig die Wahrnehmung der Handelnden, dass angewendetes formales Recht als externe Institution den internen Institutionen weitgehend entspricht. *Kiwit/Voigt* (1995) unterscheiden zwischen externen und internen Institutionen, wobei interne Institutionen durchaus informell und formell sein können.

<sup>89</sup> Dezentralisierende Internalisierung ist eine Möglichkeit, wie sich Gesellschaftssysteme in Richtung sozioökonomische Effizienz bewegen können. Vgl. hierzu *Wegehenkel* (1991 und 1992) sowie *Walterscheid* (2004 und 2012). Des Weiteren ist auch eine zentralisierende Internalisierung vereinbar mit sozioökonomischer Effizienz. Allerdings führt diese Variante zu einer vollständigen Vergemeinschaftung von Eigentumsgrößen.

<sup>90</sup> Als Nebenprodukt entsteht sowohl individuelle als auch kollektive Souveränität der Wirtschaftssubjekte.

erzeugen somit wechselseitiges Vertrauen. Dieses wechselseitige Vertrauen in die Eigenverantwortung des Handelns anderer durch die institutionelle Absicherung der Nicht-Sozialisierung von Handlungsfolgen ist ein Prinzip, welches im Zuge der Evolution die Herausbildung des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch Vertrauen nachhaltig befördern kann.

Allerdings bedeutete dies auch, dass eine prinzipienbasierte Vielfalt nicht vergleichbarer Institutionen bestünde, die alle unter dem Begriff Eigentum subsumiert würden, aber in Abhängigkeit von der handlungsrechtlichen Zusammensetzung unterschiedliche Qualitäten und – verbunden damit – unterschiedliche organisatorische Anforderungen aufwiesen, die sich dann – wie bereits erläutert – im Internalisierungsgrad widerspiegeln.

Demnach haben allerdings alle Gesellschaftssysteme, die Strukturbrüche in Form von per se Fraktionierung und per se Teilzentralisierung aufzeigen, einen systematischen Fehler in der Struktur ihrer Handlungsrechte. Eine Internalisierung effizienzmindernder Externalitäten kann somit per se nicht gelingen.

Der Grad der Internalisierung ist jedoch – wie in den vorangegangenen Ausführungen vermittelt – entscheidend für die Qualität von Institutionen, die gemessen werden soll und sich formell im Rechtssystem einer Gesellschaft abbildet. Der Logik folgend, kann aus etwas Falschem aber nichts Richtiges entspringen. Mit anderen Worten: Kann diese Struktur von Handlungsrechten nun weitgehend in allen Gesellschaftssystemen identifiziert werden, so werden in einem Vergleich von Institutionenqualitäten genaugenommen eigentlich relative Ineffizienzen miteinander verglichen. Dies gilt für alle Indikatoren gleichermaßen und unabhängig von ihrer quantitativen bzw. qualitativen Ausrichtung. Institutionelle Innovationen, wie z. B. jene des Ordnungsprinzips der dezentralisierenden Internalisierung, können demnach nicht in den bisherigen Indikatoren abgebildet und bewertet werden.

Mit Bezug auf die Ausführung in Abschnitt B und den normativen, prozessorientierten Bewertungsmaßstab der sozioökonomischen Effizienz ist die Überlebensfähigkeit eines Gesellschaftssystems abhängig von seiner Fähigkeit, zu lernen und sich im Zuge dieses Lernens anzupassen und gegebenenfalls zu wandeln, um im relativen Wettbewerb der Gesellschaftssysteme zu überleben. Hierbei spielt, neben der Fähigkeit zur Internalisierung negativer Externalitäten,<sup>91</sup> die damit verbundene Entstehung von Rechtssicherheit<sup>92</sup>, basierend auf den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte, eine wesentliche Rolle. Aus beiden

---

<sup>91</sup> Also Internalisierungszwang und Optimierung des Internalisierungsgrades.

<sup>92</sup> Also das Spezifizieren und personelle Zuordnen von Handlungsrechten, Handlungsverboten sowie Handlungssanktionen unter der Maßgabe der Internalisierungsadäquanz und die Anwendung allgemeiner Regeln im Zuge der Kontrolle und Durchsetzung von Handlungsrechten und Handlungsverboten. Hierzu gehört folglich auch die Vermeidung von Teilzentralisierung und Fraktionierung.

Größen leiten sich Kriterien ab, die einen Hinweis auf die Qualität sowohl der Internalisierung respektive den Internalisierungsgrad als auch der Rechtssicherheit in einem evolvierenden Gesellschaftssystem geben. Hierzu können sich hilfsweise z. B. folgende Größen eignen:

1. Konflikte in einem Gesellschaftssystem
2. Existenz von Schattensystemen
3. Anwendung der Regelsetzung und allgemeiner Regeln
4. Souveränität der Wirtschaftssubjekte
5. Gesellschaftlicher Kapitalstock.

Der Vorschlag der nachfolgenden Kriterien als Hinweis auf eine solche Institutionenqualität, die mit sozioökonomischer Effizienz vereinbar ist oder nicht, soll als ein Ansatz verstanden werden, in Alternativen zu denken und diese zu diskutieren. Für die nachfolgenden Kriterien liegen z. T. nur bedingt Daten vor. Hier bestünde Forschungsbedarf.

### *1. Konflikte in einem Gesellschaftssystem*

Grundsätzlich sollte ein Gesellschaftssystem einen Internalisierungszwang bei Internalisierungsrelevanz konstitutionell im Rechtssystem verankern, um hinreichende Eigenkomplexität aufzubauen, die ein Überleben im Systemwettbewerb ermöglicht. Internalisierungszwang ist de jure erfassbar, Internalisierungsrelevanz hingegen ist eine Größe, die bezogen auf jede Externalität erfasst werden und der Wertschätzung der potentiell internalisierungsadäquaten Wirtschaftssubjekte gegenübergestellt werden müsste.

Fehlt ein Internalisierungszwang, so fehlt die formelle politische Bindung an die Herstellung sozioökonomischer Effizienz. Gesellschaftliche Konflikte respektive Knappheitskonflikte bleiben potentiell uninternalisiert.

Konflikte zeigen an, dass Externalitäten bestehen, also als solche empfunden werden, und aus Gründen der Effizienz internalisiert werden müssten, jedoch nicht internalisiert werden. Ein Gesellschaftssystem kann dann in Abhängigkeit von der Internalisierungsrelevanz zwei Mechanismen vorhalten, um die damit verbundenen Komplexitätsverluste zu kompensieren.

Entweder ist Internalisierungsrelevanz gegeben, dann muss konsequenterweise ein Bestreben zur Herstellung internalisierender Handlungsrechte stattfinden. Gelingt dies nicht, so sind weiterhin Konflikte im Gesellschaftssystem vorhanden. Diese zeigen sich z. B. in der Funktionsgüte des Gerichtsmechanismus oder außerhalb der formellen Konfliktlösungsmöglichkeiten durch Auseinandersetzungen *auf der Straße*. Beide Größen sind objektiv und quantitativ messbar<sup>93</sup>,

da in beiden Fällen gesellschaftliche Konfliktkosten entstehen, die sowohl die versunkenen als auch die laufenden Transaktionskosten erhöhen.

Ist Internalisierungsrelevanz nicht gegeben, so kann dies in dem Sachverhalt begründet sein, dass die gesellschaftliche Wertschätzung der Beseitigung der Konflikte, ausgedrückt in Geldeinheiten, zwar hoch ist, jedoch die erwarteten Kosten der Internalisierung diese Wertschätzung übersteigen. M. a. W. werden prohibitiv hohe Transaktionskosten der Organisation des Rechtssystems erzeugt. Dies kann im Fall von ex ante Transaktionskosten auf ein nicht hinreichend entwickeltes Rechts- und der Politiksystem hinweisen oder im Fall von ex post Transaktionskosten mit geographischen oder kulturellen Besonderheiten verbunden sein, die im Bereich der Kontrolle und Durchsetzung von Recht zu prohibitiv hohen Kosten führen würden. Konflikte können dann durch Auseinandersetzungen *auf der Straße* ausgetragen werden.

In allen Fällen kann jedoch auch ein gesellschaftliches Ausweichen in informelle Strukturen beobachtbar sein. Konfliktbewältigung erfolgt dann über soziale Netze und informelle Institutionen, speist jedoch nicht das formelle Rechtssystem und somit den gesellschaftlichen Kapitalstock als Gedächtnis eines Gesellschaftssystems und Voraussetzung für formelle Rechtssicherheit und Transaktionen in komplexeren und anonymen gesellschaftlichen Zusammenhängen, z. B. Handel mit anderen Ländern.

## 2. Die Existenz von Schattensystemen

Schattensysteme sind implizite Tauschsysteme zum Aufbau von Kapitalgrößen. Nicht anonyme Märkte, sondern Orte der Pflege persönlicher Kontakte und Beziehungen sind Tauschplatz. Dieser Sachverhalt weist darauf hin, dass institutionelle Rahmenbedingungen der Märkte nicht den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte entsprechen. Der Handlungsmöglichkeitenraum enthält regelungsbedürftige, jedoch bisher ungeregelte oder ungeeignet geregelte Handlungsräume. Entweder wurden internalisierungsrelevante Externalitäten vom Politiksystem nicht als solche erkannt oder aber nicht internalisierend flankiert. Wirtschaftssubjekte suchen daraufhin alternative Koordinationsmechanismen zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse und zur Beseitigung oder Dämpfung gesellschaftlicher Konflikte. Hier besteht dann ein Zusammenhang zur Rechtssicherheit und dem Grad der Entwicklung von Schattensystemen.

Ein solches Gesellschaftssystem basiert auf sozialen Netzen und ist dementsprechend weniger offen, da die Teilnahme an nicht-marktlichen Tauschprozessen die persönliche Beziehung voraussetzt. Daten liegen teilweise vor (*Schneider*

---

<sup>93</sup> Es besteht natürlich nach wie vor das Problem, dass diesen Messungen keine Knappheitspreise zugrunde liegen.

2000). Erhebungen zu sozialen Netzen erfolgen z.T. im Kontext der Sozialkapitalakkumulation, wobei Sozialkapital dann i. d. R. nicht als Hinweis auf Schatensysteme interpretiert wird – aber interpretiert werden sollte.

### *3. Die Anwendung der Regelsetzung und allgemeiner Regeln*

Regelsetzung und allgemeine Regeln stehen für das Prinzip der Rechtsetzung und der Anwendung des Rechts. Regelsetzung besagt, wann Rechtsetzungsbedarf besteht und wie dieser zu erfolgen hat. Hierzu stehen – wie bereits argumentiert – die Optionen der Spezifizierung von Handlungsrechten, Handlungsverboten und Handlungssanktionen zur Disposition, wenn ein freiheitlicher Handlungsmöglichkeitenraum entstehen bzw. bestehen soll. Allgemeine Regeln hingegen flankieren Handlungsverbote und Handlungssanktionen dahingehend, dass im Verbund mit dem Geflecht an Handlungsrechten intertemporal Rechtssicherheit erzeugt wird. Hieraus kann prinzipienbasierte Vielfalt entstehen, die innovatives Potential in einem freiheitlichen Handlungsmöglichkeitenraum erzeugt und damit die Wettbewerbsfähigkeit eines Gesellschaftssystems stärkt.

Die Anwendung von Regelsetzung und allgemeinen Regeln führt zu einem Rechtssicherheit im Sinne der Funktionsfähigkeit des Rechtssystems als Organisation. Des Weiteren führt die Anwendung von Regelsetzung und allgemeinen Regeln zu einem gesellschaftlichen Internalisierungsgrad, der anzeigt, wie stark Wirtschaftssubjekte mit den Folgen ihres Handelns verbindlich konfrontiert werden und diese somit eigenverantworten müssen.

Verweigern Gerichte, z. B. durch das Anstreben von Vergleichen, die eigentliche Rechtsprechung, so findet die Anwendung allgemeiner Regeln per se nicht statt. Entsprechen politische Produkte z. B. aufgrund von per se Fraktionierung und politischen Eigenrationalitäten nicht dem Merkmal der Regelsetzung, so handelt es sich um Regulierung mit entsprechenden Folgen für die Institutionenqualität. Beide Größen sind messbar anhand des faktischen Verhaltens der Gerichte sowie der Gesetzesinhalte und ihrer organisatorischen Durchsetzung mittels der Bürokratie.

Beide, Regelsetzung und allgemeine Regeln, ermöglichen homöostatische Prozesse des wechselseitigen Lernens, Anpassens und Wandels ohne die Vorgabe konkreter Ziele und dürften sowohl versunkene als auch laufende Transaktionskosten reduzieren.

### *4. Die Souveränität der Wirtschaftssubjekte*

Die Souveränität der Wirtschaftssubjekte zeigt sich pekuniär in der Durchlässigkeit des Gesellschaftssystems mit Blick auf die potentielle Verteilung des

Einkommens und des Vermögens, insbesondere des Bodeneigentums. Handlungsrechtliche Souveränität wird von der pekuniären Souveränität beeinflusst, da ein mehr an Vermögen eine größere rechtmäßige Ausschöpfung des Handlungsmöglichkeitenraums gewährt.

Souveränität ist handlungsrechtlich zu unterteilen in individuelle und kollektive Souveränität – also ein interdependentes Verhältnis von individuellen und kollektiven Handlungen im Handlungsmöglichkeitenraum im Sinne der individuellen und politischen Selbstbestimmung. Je größer der Raum für individuelle und kollektive private Handlungen in Relation zu dem durch per se Fraktionierung und per se Teilzentralisierung bestehenden Handlungsraum politischer Repräsentanten ausfällt, umso größer ist die Souveränität der Wirtschaftssubjekte.

Die Souveränität der Wirtschaftssubjekte ist messbar durch die Erfassung der de jure Bedingungen der politischen Partizipation, so z. B. direktdemokratische Elemente und die Höhe der Quoren oder andere Instrumente zur initiativen politischen Steuerung und Kontrolle. Darüber hinaus können per se Fraktionsierungs- und Teilzentralisierungstatbestände aus der Verfassung entnommen werden. Dem ist die faktische politische Partizipation gegenüber zu stellen. Mit steigender politischer Souveränität dürfte auch die individuelle Souveränität steigen<sup>94</sup> und das Konfliktpotential in einem Gesellschaftssystem sinken.

### 5. *Der gesellschaftliche Kapitalstock*

Der gesellschaftliche Kapitalstock kann nur dann erfasst werden, wenn Gesellschaftssysteme alle in einem Gesellschaftssystem bestehenden Kapitalgrößen bilanzieren und die Bestandsgrößen um jährliche Stromgrößen korrigieren. Hierzu gehören sowohl Human-, Sach-, Boden-, Umwelt- als auch Geldkapital. Erfasst werden können dann das tatsächliche Volksvermögen sowie seine Verteilung. In das so verstandene Volksvermögen gingen folglich auch sämtliche Verschuldungstatbestände sowie auch volkswirtschaftliche Schäden ein, denen zunächst Ausgaben gegenüber stehen, nicht jedoch produktive, vermögenserhöhende Positionen – wie derzeit im Rahmen der Erfassung des *BIP* einschließlich diverser Nebenrechnungen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung üblich. Aus der Vermögensverteilung kann zum einen gesellschaftliches Konfliktpotential abgeleitet werden, nämlich dann, wenn die Schere zwischen den größten und kleinsten Vermögen – und dazu gehört auch Bodenkapital – zu weit auseinanderklafft. Zum anderen zeigt der gesellschaftliche Kapitalstock an, ob ein Gesellschaftssystem nachhaltig interagiert oder von der Substanz lebt. Letzteres wäre ein Hinweis auf schlechte Institutionenqualität, da gesellschaftliche

<sup>94</sup> Bspw. bei einer Kennzeichnungspflicht der Inhalte von Nahrungsmitteln.

Probleme auf zukünftige Generationen verlagert werden und somit gegen das Prinzip der Einheit von Handlung, Handelnden und Handlungsfolgen verstoßen wird.

Ein Gesellschaftssystem, welches seinen gesellschaftlichen Kapitalstock nicht mindestens erhält, verliert an Komplexität respektive erforderlicher Vielfalt, und hierzu gehört ebenso institutionelle Vielfalt, die im Zuge der Evolution entsteht und sich wandelt.

## E. Zusammenfassung

Die Qualität von Institutionen wird nicht gemessen und kann auch nicht gemessen werden, wenn der Internalisierungsgrad eines Gesellschaftssystems ignoriert wird. Die handlungsrechtliche Struktur der per se Fraktionierung, die in demokratisch organisierten Gesellschaftssystemen graduell unterschiedlich ausgeprägt vorzufinden ist, verhindert das Zustandekommen effizienter Institutionen. Somit kann es sich bei einem Vergleich von Institutionenqualitäten, unabhängig von der Wahl eines der üblichen Indikatoren, nur um den Vergleich von graduell unterschiedlich ineffizienten Institutionen handeln.

Soll die Qualität von Institutionen erfasst werden, so können die Rechtssicherheit, der Internalisierungsgrad und das Einhalten des Kriteriums der sozioökonomischen Effizienz im Zuge der Generierung von Institutionen als übergeordnete und aussagekräftige Indikatoren für die Institutionenqualität herangezogen werden.

Die Anwendung standardisierter Größen zur Beurteilung von Institutionenqualität führt potentiell zu einer falschen Einordnung der tatsächlichen Wettbewerbs- respektive Überlebensfähigkeit eines Landes. Vermeintliche Bestimmungsfaktoren von Institutionenqualität und deren Gewichtung sowie komplexe Wechselwirkungen zwischen den gewählten Faktoren können nur bedingt erfasst werden – so z. B. eine handlungsrechtliche komplexitätssteigernde Vielfalt, sowie die damit verbundene Wirkung der Heterogenität von Kulturen, geographischen Bedingungen, sowie heterogener Qualitäten von Humankapital und Bodenkapital als Produktionsfaktoren. Denn Gesellschaftssysteme entwickeln sich dynamisch oder weniger dynamisch ausschließlich in Relation zu ihrer turbulenten Umwelt und entwerfen für jenen Teil der Umweltturbulenzen Problemlösungen, die als relevant für das Gesellschaftssystem erkannt werden und *erforderliche Vielfalt* darstellen.

All diese Faktoren werden bestmöglich in Institutionen widergespiegelt, wenn ihre Entstehung von jenen Menschen geprägt ist, für deren Probleme sie Problemlösungen sein sollen. Institutionen enthalten sachlich, räumlich und zeitlich gebundene Informationen, die nur bedingt von Dritten nachvollzogen werden

können, in einem Bewertungsmaßstab wie dem der sozioökonomischen Effizienz jedoch ihren Niederschlag finden. Insofern eignet sich die sozioökonomische Effizienz auch als übergeordneter normativer Bewertungsmaßstab.

Die Beseitigung von Konflikten durch Internalisierung und die Herstellung von Rechtssicherheit nach den Prinzipien der Internalisierungsrelevanz und Internalisierungsadäquanz mittels eines Geflechts internalisierender Handlungsrechte sowie Handlungsverboten und Handlungssanktionen und der Anwendung allgemeiner Regeln kann zu einer freiheitlichen Handelsordnung führen, auf deren Grundlage Arbeitsteilung und Spezialisierung nach Maßgabe der Präferenzen der Wirtschaftssubjekte stattfinden kann und jenen Wohlstand generiert, der jeweils gesellschaftlich gewünscht wird.

Bei gegebenen Budgets der Wirtschaftssubjekte lenkt eine dann bestmögliche marktliche Koordination knappe Güter und Ressourcen – bewertet zu unverzerrten Knappheitspreisen – in ihre Verwendungen. Wirtschaftssubjekte werden mit den Folgen ihres Handelns im Sinne sozioökonomischer Effizienz konfrontiert und antizipieren dies in ihrem Verhalten. Ein Gesellschaftssystem, welches nach einem Ordnungsprinzip, wie dem der dezentralisierenden Internalisierung, durch homöostatische Regelung immer wieder in Richtung Fließgleichgewicht tendieren kann, passt sich seiner turbulenten Umwelt in idealer Weise an und stärkt somit seine Überlebensfähigkeit. Diese Momente der Evolution können durch die bisherigen standardisierten Verfahren zur Ermittlung von Indikatoren zur Messung von Institutionenqualität nicht erfasst werden und liefern somit auch wenig Anhaltspunkte über das, was gute Institutionenqualität ausmachen sollte: Intertemporale Gewährleistung von Rechtssicherheit, Internalisierungsgrad und der Orientierung gesellschaftlicher Regeln an den Präferenzen der Menschen als Ausdruck sozioökonomischer Effizienz.

## Literatur

- Alchian, A. A.* (1979): Some Implications of Recognition of Property Right Transactions Costs, in: Brunner, K. (ed.): *Economics and Social Institutions*, Boston, pp. 233–254.
- Ashby, W. R.* (1956): *Introduction to Cybernetics*, London.
- Ashby, W. R.* (1976): *Design for a Brain*, London.
- Auster, R. D.* (1977): Private Markets in Public Goods (or Qualities), *Quarterly Journal of Economics* 91 (3), pp. 419–430.
- Bertalanffy, L. v.* (1951): Zu einer allgemeinen Systemlehre, *Biologia Generalis. Archiv für die allgemeinen Fragen der Lebensforschung* 19, S. 114–129.
- Bertalanffy, L. v.* (1956): General System Theory, in: Bertalanffy, L. v. (ed.): *General Systems. Yearbook of the Society for the Advancement of General Systems Theory*, Vol. 1, Ann Arbor, pp. 1–10.

- Buchanan, J. M.* (1965): An Economic Theory of Clubs, *Economica* 32, pp. 1–14.
- Buchanan, J. M.* (1984): Die Grenzen der Freiheit, Tübingen.
- Buchanan, J. M./Tollison, R. D./Tullock, G.* (1980): Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, College Station, Texas.
- Buchanan, J. M./Tullock, G.* (1962): Calculus of consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor.
- Cannon, W. B.* (1932): The Wisdom of the Body, New York.
- Commons, J. R.* (1931): Institutional Economics, *American Economic Review* 21, pp. 648–657.
- Commons, J. R.* (1934): Institutional Economics. Its place in Political Economy, New York.
- Downs, A.* (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.
- Eicher, T./Ochel, W./Röhn, O./Rohwer, A.* (2008): Institutionen und Wirtschaftswachstum in den OECD-Ländern, Ifo Schnelldienst 11/2008, München.
- Eicher, T./Röhn, O.* (2007): Institutional Determinants of Economic Performance in OECD Countries – An Institutions Climate Index, CESifo CICE Report 5(1), pp. 38–49.
- Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D.* (2007): Neue Institutionenökonomik, Stuttgart.
- Feld, L. P./Kirchgässner, G.* (2003): Direkte Demokratie in der Schweiz. Ergebnisse neuerer empirischer Studien, in: Schiller, T./Mittendorf, V. (Hg.): Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven, Wiesbaden, S. 88–102.
- Feld, L. P./Savoiz, M. R.* (1998): Vox Populi, Vox Bovi? Ökonomische Auswirkungen direkter Demokratie, in: Grötzing, G./Panther, S. (Hg.): Konstitutionelle Politische Ökonomie. Sind unsere gesellschaftlichen Regelsysteme in Form und guter Verfassung?, Marburg, S. 29–80.
- Frey, B. S.* (1997): Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen.
- Frey, B. S.* (2004): Politische Partizipation und Steuermoral, in: Bizer, K./Falk, A./Lange, J. (Hg.): Am Staat vorbei, Berlin, S. 47–57.
- Fuchs, H.* (1973): Systemtheorie und Organisation, Wiesbaden.
- Haan, J. de/Lundström, S./Sturm, J.-E.* (2005): Market oriented institutions and policies and economic growth: A critical survey, Research Paper Series No. 5, March 2005, Thurgauer Wirtschaftsinstitut, Universität Konstanz, Konstanz.
- Hajek, A.* (2011): Lebenszufriedenheit und Einkommensreichtum. Eine empirische Analyse mit dem SOEP, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Januar 2011, Berlin.
- Hayek, F. A. v.* (1969a): Arten der Ordnung, in: Hayek, F. A. v. (Hg.): Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze, Tübingen, S. 32–46.
- Hayek, F. A. v.* (1969b): Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung, in: Hayek, F. A. v. (Hg.): Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze, Tübingen, S. 108–124.

- Hayek, F. A. v.* (1971): *Verfassung der Freiheit*, Tübingen.
- Hayek, F. A. v.* (1980): *Recht, Gesetzgebung und Freiheit. Eine neue Darstellung der liberalen Prinzipien der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie*, Bd. 1: *Regeln und Ordnung*, Landsberg a. L.
- Inglehardt, R./Foa, R./Peterson, C./Wetzel, C.* (2008): *Development, Freedom and Rising Happiness A Global Perspective (1981–2007)*, URL: [http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder\\_published/publication\\_578](http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder_published/publication_578), Abruf am 6. 9. 2011.
- Jones, C.I./Klenow, P.J.* (2011): *Beyond GDP? Welfare across Countries and Time*, URL: [http://klenow.com/Jones\\_Klenow.pdf](http://klenow.com/Jones_Klenow.pdf), Abruf am 6. 9. 2011.
- Kirsch, G.* (1987): Über zentrifugale und zentripetale Kräfte im Föderalismus, in: *Kirsch, G./Smekal, C./Zimmermann, H. (Hg.): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus*, Berlin, S. 13–35.
- Kiwit, D./Voigt, S.* (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, *Ordo* 46, S. 117–148.
- Knack, S./Keefer, P.* (1995): Institutions and economic performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, *Economics and Politics* 7 (3), pp. 207–227.
- Knight, J.* (1997): *Institutionen und gesellschaftlicher Konflikt*, Tübingen.
- Lawson, R./Gwartney, J.* (2010): *Individual Liberty, Free markets and Peace, Economic Freedom of the World: 2010 Annual Report*, Fraser Institute, Vancouver.
- Leschke, M.* (2003): Der Einfluss von Institutionen auf den Wohlstand und das Wachstum. Eine empirische Analyse für die 90er Jahre, in: *Eger, T. (Hg.): Institutionen und wirtschaftliche Entwicklung, Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 298*, Berlin, S. 23– 56.
- Luhmann, N.* (1969): *Legitimation durch Verfahren*, Berlin.
- Luhmann, N.* (1995): *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt a. M.
- Maslow, A. H.* (1977): *Motivation und Persönlichkeit*, Olten.
- Miller, A. T./Kim, A. B.* (2010): *Defining Economic Freedom, 2011 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, URL: <http://www.heritage.org/Index/download>, Abruf am 4. 8. 2011.
- Müller-Jentsch, W.* (2003): *Organisationssoziologie. Eine Einführung*, Frankfurt a. M.
- North, D. C.* (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.
- North, D. C./Thomas, R. P.* (1973) *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge Mass.
- Ostrom, E.* (1999): *Die Verfassung der Allmende: Jenseits von Staat und Markt*, Tübingen.
- Schneider, F.* (2000): *Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen*, München.

- Schotter, A.* (1986): The Evolution of Rules, in: Langlois, R. N. (ed.): Economics as a Process: Essays of New Institutional Economics, Cambridge, pp. 117–133.
- Smith, A.* (1776): Der Wohlstand der Nationen, München (1993).
- Stringham, E. P./Powell, B.* (2009): Public Choice and the economic analysis of anarchy: a survey, Public Choice 140 (3–4), pp. 503–538.
- Tullock, G.* (1959): Some Problems of Majority Voting, Journal of Political Economy 67, pp. 571–579.
- Vanberg, V.* (2004): Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU, in: Schäfer, W. (Hg.): Zukunftsprobleme der europäischen Verfassung, Berlin, S. 51–86.
- Voigt, St.* (2003): Versprechen glaubhaft machen – zwei neue Indikatoren zur Messung von Justizunabhängigkeit, in: Eger, T. (Hg.): Institutionen und wirtschaftliche Entwicklung, Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 298, Berlin, S. 59–84.
- Voigt, St.* (2009): Institutionenökonomik, Paderborn.
- Voigt, St./Feld, L. P.* (2003): Economic Growth and judicial Independence: Cross country evidence using a new set of indicators, Cesifo Working Paper No. 906, München, URL: [www.cesifo-group.de/DocCIDL/cesifo\\_wp906.pdf](http://www.cesifo-group.de/DocCIDL/cesifo_wp906.pdf), Abruf am 7. 9. 2011.
- Walterscheid, H.* (2004): Sozioökonomische Evolution, Internalisierungserfordernisse und das Problem der Fraktionierung, Dissertationsschrift, Ilmenau.
- Walterscheid, H.* (2010): Handlungsrechtliche Struktur der Delegation politischer Entscheidungen, Volkswirtschaftliches Forschungsseminar der Universität Bayreuth, unveröffentlichtes Vortragsmanuskript, Bayreuth.
- Walterscheid, H.* (2012): Dezentralisierende Internalisierung und Strukturmerkmale in Gesellschaftssystemen, Habilitationsschrift, Ilmenau, in Vorbereitung.
- Walterscheid, H./Wegehenkel, L.* (2009): Wettbewerbspolitische Leitbilder aus institutionell evolutorischer Perspektive, in: Vanberg, V. J. (Hg.): Evolution und freiheitlicher Wettbewerb, Gedenkveranstaltung für Erich Hoppmann 2008, Tübingen, S. 127–168.
- Wegehenkel, L.* (1991): Evolution von Wirtschaftssystemen und Internalisierungshierarchie, in: Wagener, H. J. (Hg.): Anpassung durch Wandel, Berlin, S. 101–137.
- Wegehenkel, L.* (1992): Die Internalisierung mehrdimensionaler externer Effekte im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, in: Wagner, G. R. (Hg.): Unternehmerische Risikopolitik und Umweltschutz, München, S. 319–335.
- Wegehenkel, L./Walterscheid, H.* (2008): Rechtsstruktur und Evolution von Wirtschaftssystemen – Pfadabhängigkeit in Richtung Zentralisierung?, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft ORDO, Bd. 59, Stuttgart, S. 313–341.
- Williamson, O. E.* (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen.

## Anhang

*Tabelle A I*  
**Ländervergleich nach verschiedenen Indikatoren, eigene Darstellung**

Country	Freedom House (2010)	Heritage Foundation (2010) Rank / Points	Fraser Institute (2010) Rank / Points	World Map of Happiness Points/(Year)	World Map of Confidence of Government Points/(Year)	World Map of Interpersonal Trust Points/(Year)	BIP / GDP per capita (2010)	(Government Spending % GDP) (2010)
Germany	Free (1)	23/71,8	24/7,5	165,5 (06)	48,5 (06)	75,8 (06)	34212	43,7
Switzerland	Free (1)	5/81,9	4/8,1	186,6 (07)	133,2 (07)	107,4 (07)	43008	32
USA	Free (1)	9/77,8	6/8,0	186,3 (06)	77,2 (06)	78,8 (06)	46381	38,9
China	Not free (7)	135/52	82/6,7	153,1 (07)	180 (07)	120,9 (08)	6567	20,8
Saudi Arabia	Not free (7)	54/66,2	k.a.	182,9 (03)	k.a.	105,8 (03)	23221	29,1
Singapore	Partly free (5)	3/87,2	2/8,7	189,8 (02)	k.a.	59,8 (06)	50523	17,0
Russia	Not free (6)	143/50,5	84/6,6	135,9 (06)	91 (06)	55,4 (06)	14920	34,1
Brazil	Free (2)	113/56,3	102/6,2	172,3 (08)	85,7 (08)	17,5 (08)	10514	41
Columbia	Partly free (3)	45/68	101/6,2	154,1 (08)	120,08 (08)	30,9 (08)	8936	26,5
Denmark	Free (1)	8/78,6	14/7,7	172,2 (02)	k.a.	131,9 (99)	35757	51,8
New Zealand	Free (1)	4/82,3	3/8,3	193,8 (04)	83,5 (04)	102,2 (04)	26708	41,1
Norway	Free (1)	30/70,3	31/7,4	192,8 (07)	108,1 (07)	148,0 (07)	52561	40,2

*Tabelle A 2*  
**Ausgewählte Zufriedenheits-Indikatoren als Hinweise auf Institutionsqualität, eigene Darstellung**

<i>Index</i>	<i>Command variable</i>	<i>Criteria</i>	<i>Coverage</i>	<i>Agency</i>
World Map of Happiness	Happiness	Diverse, Secondary data	worldwide	ASEP/JDS <sup>95</sup>
World Map of Confidence of Government	Confidence of Government	Diverse, Secondary data	worldwide	ASEP/JDS
World Map of Interpersonal Trust	Interpersonal Trust	Diverse, Secondary data	worldwide	ASEP/JDS

<sup>95</sup> <http://www.jdsurvey.net>



## **Korreferat zum Beitrag von Heike Walterscheid**

### **Die Qualität von Institutionen – was messen wir und was sollten wir messen**

Von *Thomas Apolte*, Münster

*Heike Walterscheid* holt in ihrem Beitrag weit aus, um Kriterien für die Messung der Qualität von Institutionen zu entwickeln. Sie gelangt nach ihrem Exkurs in die evolutorische Ökonomik schließlich zu zwei übergeordneten Kriterien (im Folgenden hier als Metakriterien bezeichnet), die aus ihrer Sicht den operationalen Messkriterien zur Qualität von Institutionen zugrunde liegen sollten. Diese sind:

- „der konstitutionelle Zwang zur Internalisierung von Externalitäten, welche mit ökonomischen und sonstigen Interaktionen verbunden sind, hin zu einem optimalen Internalisierungsgrad;
- der konstitutionelle Zwang zur Herstellung von Rechtssicherheit durch die Anwendung von Regelsetzung und allgemeinen Regeln bei der Durchsetzung von Handlungsverboten und Handlungssanktionen.“

Wenngleich die Ausschließlichkeit dieser Metakriterien etwas irritiert, kann man sich grundsätzlich mit ihnen anfreunden. Ihre Herleitung in dem vorliegenden Beitrag ist aber aufgrund des gewählten evolutorischen Hintergrundes und – vielleicht mehr noch – wegen dessen spezifischer Interpretation durch die Verfasserin durchaus als schwere Kost zu sehen. So etwas ist immer dann hinzunehmen, wenn der ungewohnten und damit auch schwer zugänglichen Vorgehensweise auch ungewohnte Erkenntnisse folgen, die sich aus dem Standard-repertoire ökonomischer Analyse nicht gewinnen lassen. Allein, davon ist man als Leser am Ende doch nicht restlos überzeugt.

Um es also einmal in der Terminologie des ökonomischen Analysestandards zu formulieren, leitet die Verfasserin die Kriterien zur Messung von guten Institutionen folgendermaßen ab. Zunächst definiert sie gute Institutionen als solche, welche die Fähigkeit aufweisen, dynamische Effizienz zu befördern. Hierunter versteht sie einen Entwicklungspfad, entlang dessen möglichst viele Mitglieder fortlaufend besser gestellt werden, ohne dass andere schlechter gestellt werden. Wenngleich dies unter anderen Begrifflichkeiten im Prinzip nicht unbekannt ist,

bezeichnet sie es als *sozioökonomischen Effizienz* und geht weiter: Die Verbesserung der sozioökonomischen Effizienz setze zum einen sinkende Transaktionskosten und zum anderen steigende Internalisierungsgrade bezüglich potenzieller externer Effekte voraus. Sinkende Transaktionskosten und höhere Internalisierungsgrade schließlich folgen typischerweise aus fortlaufenden Präzisierungen von *Property-Rights-Strukturen*, und diese zu befördern ist eine prominente Aufgabe von Institutionen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass politische Institutionen, welche eine fortlaufende Präzisierung von *Property Rights* und damit eine Erhöhung des Internalisierungsgrades befördern, die sozioökonomische Effizienz verbessern und daher als gute Institutionen zu sehen sind. Umgekehrt sind schlechte Institutionen solche, welche dies nicht zu leisten in der Lage sind. Schlimmer noch sind hoheitlich bindende gesellschaftliche Regeln, welche – beispielsweise auf Verfassungsebene – eine Verdünnung (*attenuation*) von *Property Rights* im Sinne von *Alchian/Demsetz* (1973) vorschreiben oder bewirken. Denn sie erzeugen auf direktem Wege neue Externalitäten, statt alte abzubauen. Alles dies lässt sich auf der Basis des ökonomischen *Mainstreams* gut begründen, und es ist von daher nicht überraschend, dass es heute als etabliert und wenig strittig gelten darf.

Welche zusätzlichen Erkenntnisse aus den ausgreifenden Exkursen in die von der Autorin entwickelte Interpretation der evolutorischen Ökonomik liefern (*Walterscheid* 2012), erschließt sich zumindest unmittelbar nicht so ganz. Es scheint damit zwar der Anspruch verbunden zu sein, mehr zu bieten als das von Evolutionsökonomien oft als starr und statisch charakterisierte Gerüst des ökonomischen Mainstream. Am Ende darf man dann aber doch auch außerhalb des Mainstream konkret fassbare und über den Status Quo der Erkenntnis hinausreichende Einsichten erwarten. Stattdessen aber führen die Exkurse in die Evolutorik über einen Großteil des Beitrags von dem Themenbereich weg, den man unter dem Titel des Papiers erwarten würde. Insoweit lässt sich der Eindruck nicht ganz entkräften, dass der eigentlich zu erwartende Themenbereich am Ende doch nur randständig behandelt wird, statt im Mittelpunkt zu stehen.

Dieser Eindruck wird auch durch weitere Ausflüge in sehr spezifische Denkansätze erhärtet, über die man zwar nachdenken könnte, welche mit Blick auf das Oberthema aber doch keine substanzielle Bedeutung zu entfalten scheinen. Hierzu gehören insbesondere die Ausführungen zur herausgehobenen Bedeutung des Faktors Boden, aus dem heraus jede wirtschaftliche Interaktion zu denken sei und dem von daher eine besondere Stellung für die Bildung von Knappheitspreisen zukomme. Zwar muss man der Verfasserin darin zustimmen, dass die gesamte Preisstruktur beeinflusst wird, wenn Bodenpreise aufgrund von Externalitäten verzerrt werden, doch zeigt bereits ein kurzer gedanklicher Ausflug in die allgemeine Gleichgewichtstheorie, dass dies auch für alle übrigen Bestandsgüter im Allgemeinen und für die Produktionsfaktoren im Besonderen gilt.

Noch bevor der Beitrag etwa an seinem Ende die Metakriterien für die Messung von Institutionenqualität festlegt, liefert er eine nähere Analyse zweier konkreter Messkonzepte für die Qualität von Institutionen, und zwar die beiden Indizes zur ökonomischen Freiheit des *Fraser Instituts* einerseits und der *Heritage Foundation* andererseits. Dabei wird der Bezug dieser beiden Indizes zu ökonomischen Wachstumsgrößen thematisiert. Die Auswahl dieser beiden – zweifellos problematischen – Indizes erstaunt dabei etwas, vor allem, weil sehr ausführlich deren Beziehung zum Wirtschaftswachstum thematisiert wird, statt sie in Beziehung zu der zuvor ausführlich thematisierten sozioökonomischen Effizienz zu stellen. Man kann mit der Verfasserin sehr wohl der Auffassung sein, dass weder diese Indizes noch deren Beziehung zum Wirtschaftswachstum glückliche Ansätze zur Messung von Institutionenqualität darstellen. Doch erstens gibt es andere Indizes, welche den Anforderungen der Verfasserin sehr viel näher kommen; und zweitens ist es ein etwas eigenwilliger und in der einschlägigen Literatur so nicht zu findender Ansatz, die Korrelation der vorliegenden Indizes mit dem Wirtschaftswachstum als ein Maß für Institutionenqualität zu definieren, statt schlicht die Indizes selbst zu verwenden.

Nimmt man dagegen die von der Verfasserin entwickelten Metakriterien ernst, so werden unmittelbar einige andere in der Literatur häufig verwendete Indikatoren augenfällig, unter ihnen die Demokratieindizes *Freedom in the World* von *Freedom House*, der *Polity Score* des *Polity Projects* der *George Mason University* sowie die *Good Governance*-Indikatoren der Weltbank. Solcherlei Indikatoren sind in Tabelle 2 des Beitrags zwar aufgeführt, finden im Text dann aber keine weitere Beachtung mehr. Bei allen Mängeln, mit denen auch diese – wie wahrscheinlich alle praktisch verwendbaren – Indikatoren behaftet sind, liegt ihr methodischer Ansatz doch sehr nah an den im Papier geforderten Prüfkriterien für gute Institutionen, und die Tatsache, dass diese Indikatoren untereinander meist hochkorreliert sind (*Apolte* 2011, 700), ist zumindest ein weiterer Hinweis darauf, dass es sich lohnen könnte, die Eignung dieser Indikatoren für die Messung von Institutionenqualität entlang der in dem Papier erhobenen methodischen Forderungen zu prüfen.

Der allgemeinen Kritik des Papiers an der gängigen Praxis der Qualitätsmessung von Institutionen kann insoweit nur bedingt gefolgt werden, und zwar aus zwei Gründen: Erstens sind Methoden zur Messung solch schwierig zu fassender Eigenschaften wie der Qualität von Institutionen immer mit Unschärfen behaftet. Zu hohe Ansprüche würden eine Messung dagegen schnell unmöglich machen, womit die Chance vergeben wäre, zumindest ein gewisses empirisches Orientierungswissen generieren zu können. Zweitens ist die von der Verfasserin getroffene Auswahl der näher beleuchteten Indizes – namentlich jene der ökonomischen Freiheit – sicher nicht als repräsentativ zu bezeichnen, so dass auf dieser Basis allenfalls eine spezielle, keineswegs aber eine allgemeine Kritik von Indizes zur Messung der Qualität von Institutionen herleitbar erscheint.

Die Messung von Institutionenqualität ist zweifellos ein schwieriges Unterfangen. Es empfiehlt sich aber wohl, immer im Blick zu behalten, dass man immer nur das misst, was man zuvor definiert hat. Macht man sich letzteres im jeweiligen Einzelfall hinreichend klar, so kann auch ein eher pragmatischer Ansatz bereits Wissen generieren, welches uns ohne einen nötigen Schuss Pragmatismus verborgen bliebe.

### **Literatur**

- Alchian, A. A./Demsetz, H. (1973): The Property Rights Paradigm, Journal of Economic History 33, pp. 16–27.*
- Apolte, T. (2011): Democracy and Prosperity in Two Decades of Transition, Economics of Transition 19, pp. 693–722.*
- Walterscheid, H. (2012): Dezentralisierende Internalisierung und Strukturmerkmale in Gesellschaftssystemen, Habilitationsschrift, Ilmenau, in Vorbereitung.*

*Dritter Teil*

**Konzeptionelle Fragen der  
empirischen Institutionenökonomik**



# **Neuroökonomik, Institutionen und verteilte Kognition: Empirische Grundlagen eines nicht-reduktionistischen naturalistischen Forschungsprogramms in den Wirtschaftswissenschaften**

Von *Carsten Herrmann-Pillath*, Frankfurt

## **Abstract**

This paper presents an overview of recent research in neuroeconomics, in the light of the question how these relate to institutional economics. I present a critique of Glimcher's recent internalist standard model of neuroeconomics and put forward the claim that only an externalist approach can provide a consistent framework for relating neuroscience and economics, which implies a pivotal role for institutions. I discuss the relation between neuroeconomics and institutional economics from three different perspectives. How does neuroeconomics improve our knowledge about the relation between behavior and institutions (rule following)? Can neuroeconomics provide deeper insights into the effects of institutions on behavior? In which way does neuroeconomics change the relation between institutional analysis and welfare analysis? In all these respects, I show that the original Hayekian conjectures applies, namely that the analysis of the human brain contributes substantially to our understanding of institutions, and that mental phenomena cannot be isolated from institutional phenomena.

## **A. Die Wahlverwandtschaft von Neuroökonomik und Institutionenökonomik aus der Sicht des Externalismus**

### **I. Das Paradox des neuroökonomischen Reduktionismus**

In den letzten zehn Jahren gehört die Neuroökonomik sicherlich zu den dynamischsten Forschungsfeldern der Wirtschaftswissenschaften. Sie folgt dem Aufstieg der Verhaltensökonomik und der experimentellen Ökonomik auf dem Fuße. Diese drei Disziplinen fließen zu einem naturalistischen Forschungsprogramm in den Wirtschaftswissenschaften zusammen: Unter *Naturalismus* wird eine philosophische Position verstanden, die sich epistemologisch an Kriterien und Methoden der Naturwissenschaften orientiert, und die bei der Betrachtung

des Menschen insbesondere den cartesianischen Substanzdualismus verwirft, also die Unterscheidung zwischen Körper und Geist (zum Überblick *Papineau* 2007). Im Grunde verläuft die derzeitige Entwicklung der Wirtschaftswissenschaft in genau dieser Richtung: Zunächst haben mit der experimentellen Ökonomik naturwissenschaftliche Arbeitsweisen, einschließlich spezieller sozialer Organisationsformen wie dem *Lab* und den Posterpräsentationen, auf Tagungen Eingang gefunden, und dann wurde mit dem Aufstieg der Neuroökonomik der dualistische Ansatz untergraben, der im Prinzip der ökonomischen Methode bislang zugrunde lag. Letzteres bezieht sich auf den Ausschluss der Psychologie aus der ökonomischen Theorie, die mit dem Übergang zum subjektivistischen Marginalismus und endgültig mit der Formulierung der Theorie *offenbarter Präferenzen* verbunden war. Natürlich bedeutete dies zwar gerade nicht, dass eine cartesianische Substanz des *Geistes* unterstellt wurde, aber dennoch ergab sich eine Spaltung zwischen allen konkreten verkörperten Prozessen und der mathematisch-axiomatischen Beschreibung des Wahlverhaltens. Vor allem in der Spieltheorie wurde dies dann durchaus in einen authentischen Mentalismus zurückübersetzt, in Gestalt von Konzepten wie *Strategie* (was aus diesem Grunde führende Spieltheoretiker wie *Rubinstein* (2000) auch nachdrücklich kritisieren).

Die Neuroökonomik hat sich bereits in unterschiedliche Strömungen ausdifferenziert, die sich grob in zwei Gruppen unterscheiden lassen. Die eine Gruppierung sieht die Neuroökonomik in der Tradition der Verhaltensökonomik, was die Erweiterung und möglicherweise auch Revision des ökonomischen Entscheidungsmodells angeht (repräsentiert durch *Camerer et al.* 2005). Die andere orientiert sich am bestehenden Entscheidungsmodell und integriert dieses mit neurowissenschaftlichen Befunden (repräsentiert durch *Glimcher* 2009). Darüber hinaus gibt es inzwischen eine Fülle von Ansätzen, die naturwissenschaftliche Methoden auf die Ökonomie übertragen, wie etwa die in der Öffentlichkeit vielbeachteten Untersuchungen zur Rolle von Hormonen im Verhalten von Händlern auf Finanzmärkten. Alle diese Forschungen haben ein erhebliches Irritationspotential nicht nur für die Öffentlichkeit, sondern auch für die Wirtschaftswissenschaft, weil sie eine mentalistische Grundannahme in Frage stellen: Dass menschliche Individuen freie und selbstbestimmte Entscheidungen treffen. Stattdessen erscheint der Mensch als angetrieben von hormonalen und neuronalen Prozessen, die er selbst nicht steuern und bestimmen kann. Genau diese Meinung ist aber das letzte Erbe Descartes': Dass es ein *er selbst* jenseits von Gehirn und Körper geben könnte (vgl. *Dennett* 1991, 1995).

Jedoch ist die Neuroökonomik nicht nur wegen dieses Irritationspotenzials umstritten, sondern auch, weil es verschiedene methodische Schwachstellen gibt (zusammengefasst von *Harrison* 2008, wie etwa die Defizite statistischer Repräsentativität), vor allem aber, weil in Frage gestellt wird, dass sie einen Erkenntnisfortschritt liefern kann, was die Behandlung spezifisch wirtschaftswissenschaftlicher Fragestellungen mit ökonomischen Methoden angeht (*Gull/Pesendorfer*

2008). Mit der jüngsten paradigmatischen Formulierung der Neuroökonomik durch *Glimcher* (2011) hat sich dieses Problem im Grunde zugespitzt. *Glimcher* vertritt das Programm eines neuroökonomischen Reduktionismus: Er setzt sich zum Ziel, das herkömmliche Konzept des subjektiven Nutzens durch ein naturalistisches Nutzenkonzept zu ersetzen, in dem subjektive Nutzenzuschreibungen neuronalen Zuständen des Gehirns entsprechen. Dieses Programm kann sich aber letztendlich selbst arbeitslos machen, und zeigt damit eine fundamentale Paradoxie der Neuroökonomik im strengen Sinne auf: Denn wenn eine Reduktion tatsächlich möglich ist, gibt es aus ökonomischer Sicht keinen wirklichen Anlass mehr, neuroökonomisch erweiterte Modelle zu verwenden, denn die Konsequenzen auf der Ebene ökonomisch relevanter und erfassbarer Phänomene wären nicht mehr von ökonomischen Standardmodellen verschieden, erneut unter Berücksichtigung verhaltensökonomischer Modifikationen (*Bernheim* 2009). Zwar würde die Neuroökonomik erklären, warum bestimmte Verhaltensweisen ökonomischer Subjekte generiert werden, aber diese Frage wäre für den *normalen* Ökonomen ähnlich irrelevant wie die Quantenmechanik für die Arbeit der meisten Praktiker in der Angewandten Chemie. Mit anderen Worten: Gerade der Erfolg des von *Glimcher* vorgeschlagenen Reduktionsprogramms würde die Wirtschaftswissenschaft letztendlich unberührt lassen, was neurowissenschaftliche Erkenntnisse angeht.

In der Tat stellt sich die Frage, inwieweit der Begriff der *NeuroÖKONOMIK* zielführend ist. *Glimcher* nimmt ihn ernst, indem er sich strikt am bestehenden ökonomischen Theoriegebäude orientiert. Daher vertritt er als Neurowissenschaftler auch die umgekehrte Bewegung, nämlich die Anwendung ökonomischer Modelle auf neuronale Phänomene (*Glimcher* 2003; vgl. *Ross* 2008). In vielen sogenannten *neuroökonomischen* Ansätzen geht es aber um etwas anderes: Nämlich die Nutzung neurowissenschaftlicher Erkenntnisse zur Erklärung ökonomischer Phänomene, ohne einen spezifischen Anspruch bezüglich der theoretischen Integration der beiden Disziplinen zu verfolgen. Beispielsweise wird dann auch konsequent von *Consumer NeuroSCIENCE* (*Hubert/Kening* 2008; vgl. *Hubert* 2010) oder *Organizational NeuroSCIENCE* (*Becker/Cropanzano/Sanfe* 2011) gesprochen, nicht aber von speziellen Anwendungen der NeuroÖKONOMIK. Derart offene Ansätze finden sich eher in den Managementwissenschaften, die seit jeher multidisziplinär angelegt sind (etwa der Sammelband *Stanton et al.* 2010). In den Wirtschaftswissenschaften im engen Sinne (als *Economics*) findet sich diese multidisziplinäre Sicht in der Verschränkung zwischen Verhaltensökonomik bzw. experimenteller Ökonomik und Neurowissenschaften, also der ersten oben erwähnten Gruppierung in der Neuroökonomik, die inzwischen besonders auch in Deutschland floriert.

Auch hier tritt aber das Paradox des Reduktionismus auf, dieses Mal aber mit Blick auf die Beziehung zwischen Neurowissenschaften und Verhaltensökonomik: Welchen zusätzlichen Erkenntnisbeitrag leistet die Neurowissenschaft

über die weitergehende Erklärung bestimmter Phänomene hinaus, die bislang durch rein psychologische Konstrukte bzw. durch bestimmte Erweiterungen der ökonomischen Modelle geleistet wurde (*Camerer* 2007)? Wenn zum Beispiel bestimmte Hypothesen über *Soziale Präferenzen* entwickelt werden, die experimentell getestet werden: Welche zusätzliche Einsicht wird dadurch gewonnen, dass gezeigt wird, welche Bereiche des Gehirns aktiviert werden, wenn Handlungen unter sozialen Präferenzen stattfinden (*Fehr* 2009)? Schaut man beide Probleme des Reduktionismus zusammen, wird unmittelbar plausibel, warum die Neuroökonomik tatsächlich in der Wirtschaftswissenschaft keinen leichten Stand hat bzw. haben wird, trotz aller Aufmerksamkeit, die sie erfährt. Denn für orthodoxe wie heterodoxe Theoretiker gilt gleichermaßen, dass sie im Falle erfolgreicher Reduktion der betreffenden Theorien diese zwar empirisch stützt, aber nicht theoretisch verändert. Die Autonomie der Wirtschaftstheorie bleibt erhalten.

Ich möchte in diesem Papier eine dritte Position vortragen, die bislang in der Literatur selten zu finden ist (vor allem bei *Don Ross* 2005, 2007). *Ross* argumentiert, dass Reduktionsversuche dem fundamentalen Missverständnis unterliegen, die Individuen in ökonomischen Modellen seien konkrete Individuen. Nach seiner Auffassung handelt es sich um Agenten in Modellen von ökonomischen Systemen, die ontologisch auf einer Ebene über den konkreten Individuen anzusiedeln sind. Mit anderen Worten, das *Individuum* der ökonomischen Theorie ist eine abstrakte Entität in einem System, das mathematisch konstruiert und beschrieben wird. Ein solches System kann auf ganz unterschiedliche Bereiche der Wirklichkeit projiziert werden, so dass es etwa eine Korrespondenz zwischen den Agenten und menschlichen Individuen gibt. Aber es kann sich genauso gut auch um einen neuronalen Mechanismus handeln, der etwa Augen- und Armbewegungen koordiniert. Aus dieser Sicht verfällt der neuroökonomische Reduktionismus einem ontologischen Fehlschluss, gerade weil sich ökonomische Modelle auch erfolgreich auf neuronale Phänomene anwenden lassen.

Diese Position ist eine externalistische, im Gegensatz zum reduktionistischen Internalismus. Genau diese Wendung möchte ich nun aufgreifen. *Ross* nimmt auf die Standardmodelle der Gleichgewichtstheorie und ihre Modifikationen Bezug. Ich entwickle die These, dass das eigentliche Pendant zur Neuroökonomik in der Institutionenökonomik zu suchen ist (siehe bereits *Herrmann-Pillath* 2009). Die verschiedenen Positionen vergleiche ich in Abbildung 1. Die neoklassische Nutzentheorie und die Verhaltensökonomik sind beide internalistisch, insofern sie Verhaltensursachen innerhalb des Subjektes verorten, stehen aber in einem theoretischen Konkurrenzverhältnis zueinander. Öffnen sie sich zur Neuroökonomik, vertreten beide potenziell die Auffassung, dass neuronale Prozesse Verhaltensphänomene kausal bestimmen, was gleichzeitig die Möglichkeit des Reduktionismus eröffnet.

Die Dinge liegen wesentlich komplizierter bei einer externalistischen Position. Hier stehen Gleichgewichtstheorie im weitesten Sinne und Institutionenökonomik in theoretischer Konkurrenz (wobei beispielsweise die *mechanism design* Literatur eher der ersteren zuzurechnen wäre, im Unterschied zur *New Institutional Economics* im engeren Sinne, siehe *Erlei* in diesem Band). Die Gleichgewichtstheorie beschreibt ökonomische Systeme, die aus Interaktionen von Individuen entstehen. Insofern besteht zwischen den Systemen und dem neuronalen Substrat eine Beziehung der Emergenz. Gleichzeitig lassen sich die abstrakten mathematischen Modelle der Theorie auf Systeme unterschiedlicher ontologischer Ebenen projizieren. Für die Institutionenökonomik ergibt sich eine andere Sichtweise. Hier werden neuronale Mechanismen nicht als ultimate Kausalfaktoren betrachtet, sondern als intermediäre kausale Mechanismen in kausalen Rückkopplungs-Ketten (top down/bottom up), die Institutionen in essentieller Weise einbeziehen, und zwar im Sinne der *downward causation* (Campbell 1974). Das entspricht insofern konsequenter einer externalistischen Position, als die neuronalen Mechanismen prinzipiell als kausal unvollständig angesehen werden, was die Erklärung von Verhalten angeht. Externe Kausalfaktoren, nämlich Institutionen, sind wesentlich für die Erklärung von Regelmäßigkeiten beobachteten Verhaltens.

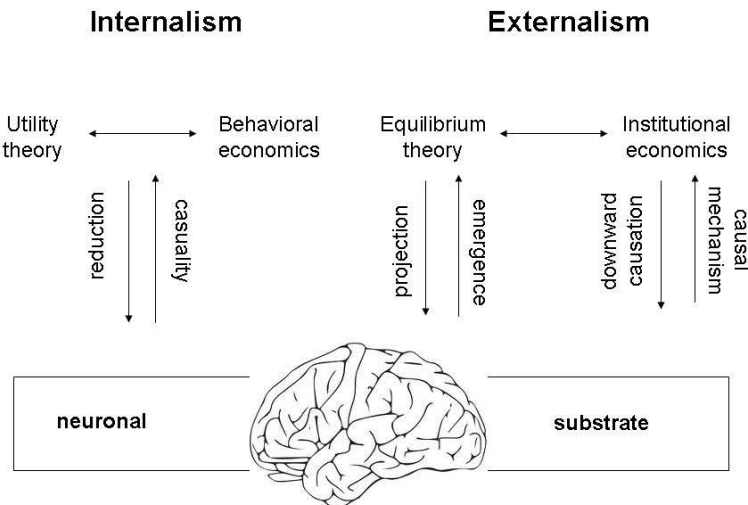


Abbildung 1: Externalismus und Internalismus in der Beziehung zwischen Neurowissenschaft und Wirtschaftswissenschaft

Ich werde diesen Gedanken in diesem Papier vertiefend entwickeln. Dazu reflektiere ich im zweiten Abschnitt dieses ersten Kapitels die philosophischen Grundlagen noch etwas eingehender. Das zweite Kapitel befasst sich dann in drei Abschnitten mit drei großen Themenblöcken: Erstens, welche Konsequenzen ergeben sich aus der Neuroökonomik für die Bewertung von Institutionen unter Wohlfahrtsgesichtspunkten, zweitens, wie kann die Neuroökonomik dazu beitragen, das Phänomen der Verhaltensbindung durch Institutionen zu erklären, und drittens, worin bestehen die Wirkungen von Institutionen auf neuronale Prozesse? Im vierten Kapitel reflektiere ich die Ergebnisse.

## II. Die externalistische Wende

Die bislang aufgeworfenen Fragen werden in den Wirtschaftswissenschaften wenn überhaupt, dann eher intuitiv diskutiert, entsprechen aber letztendlich altvertrauten Themen in der analytischen Philosophie des Geistes (also der heutzutage angloamerikanisch dominierten *Philosophy of Mind*): Wieweit lassen sich mentale Phänomene vollständig auf neuronale Phänomene reduzieren? Wenn ja, welche konkrete Form hat diese Reduktion? Im Zusammenhang dieser Debatten spielt eine grundsätzliche Problematik eine zentrale Rolle, die auch meine Diskussion der Beziehung zwischen Neuroökonomik und Institutionen orientieren soll, nämlich die Entscheidung zwischen Internalismus und Externalismus als grundsätzlichen Positionen (Überblick bei Schantz 2004; Wilson 2004; Lau/Deutsch 2008). Grob gesagt, vertritt der Internalist die Auffassung, dass es irreduzible mentale Phänomene gibt, wie etwa die *Qualia*, die wesentlich für die Erklärung menschlichen Verhaltens sind, und die ausschließlich intern generiert werden. Der Externalist behauptet hingegen, dass menschliches Verhalten vollständig durch kausale Beziehungen zwischen Außenwelt und Gehirn erklärt werden kann.

Bei dieser einfachen Entgegensetzung wird sofort klar, dass die Neuroökonomik zumindest in der bislang praktizierten Form buchstäblich quer dazu liegt. In der Wirtschaftswissenschaft ist der subjektive Nutzen eindeutig ein *Qualium*, denn er ist nicht nur irreduzibel, sondern kann auch nicht direkt gemessen oder beobachtet werden. Genau deshalb wurde er seit der marginalistisch-subjektivistischen Revolution auch nicht mehr als Gegenstand ökonomischer Forschung betrachtet. Das empirisch relevante Konzept ist dasjenige der *offenbarten Präferenzen*, die ausschließlich auf Daten über beobachtbare Wahlhandlungen beruhen (vgl. Ross 2005: 104 ff.). Diese Wahlhandlungen werden rein behavioristisch mit einem *black box* Modell erklärt: Es gibt externe Reize, wie ein Angebot unterschiedlicher Früchte zum Verkauf, und einen Output, die Wahlhandlung. Die *black box* dazwischen wird durch die ökonomische Nutzenfunktion abgebildet, die aber keine deskriptive Rolle spielt, also keineswegs beansprucht, einen empirischen Einblick in die *black box* zu bieten: Sie ist ausschließlich als ma-

thematische Beschreibung der beobachtbaren Wahlhandlungen intendiert. Nun: ganz offensichtlich ist der Begriff des subjektiven Nutzens internalistisch (und zwar durch die Verwendung des Wortes *subjektiv*), während aber der Begriff der offenbaren Präferenzen externalistisch ist. Das bedeutet, das ökonomische Standardmodell führt zwei diametral entgegengesetzte Positionen in der Philosophie des Geistes zusammen – was natürlich eigentlich nicht haltbar ist, aber nie virulent wurde, weil die meisten Ökonomen faktisch einer instrumentalistischen Methodologie folgen, wie sie *Friedman* (1953) klassisch formuliert hatte: Der Realitätsgehalt der Grundannahmen ist für die Theorieevaluation nicht relevant, solange empirische Tests von Prognosen strikt durchgeführt werden. Wie wir nun gesehen haben, geht es gar nicht nur um den Realitätsgehalt als solchen, sondern um viel grundlegendere Positionen in der Philosophie des Geistes.

Warum ist diese Problematik wichtig, wenn es um das Verhältnis zwischen Neuroökonomik und Institutionen gehen soll? Es gibt zwei Auswege aus dem philosophischen Dilemma des ökonomischen Standardmodells, nämlich entweder ein konsequent internalistischer oder ein konsequent externalistischer. *Glimchers* Ansatz ist konsequent internalistisch, aber gleichzeitig anti-mentalistisch, weil er einen vollständigen neuronalen Reduktionismus anstrebt. Eine solche Position ist schwierig, weil er Kausalketten verkürzt bzw. implizit eine kausale Priorität der neuronalen Prozesse unterstellt, die eigentlich nicht haltbar ist. Rein neuronale Modelle menschlichen Verhaltens sind gewöhnlich externalistisch, weil das Gehirn auf externe Reize reagiert. Internalistische Ansätze sind verfügbar und würden sich auf die Autonomie des Gehirns in seiner Beziehung zur Außenwelt stützen: Denn nur solche Gehirnaktivitäten würden eine internalistische Position stützen, die eindeutig und ausschließlich intern generiert werden (was vor allem für den Tatbestand des spontanen *Feuerns* von Neuronen gilt). *Glimcher* ignoriert diese Ansätze aber vollkommen, weil sie der mechanistischen Ontologie des ökonomischen Nutzenmodells zuwiderlaufen, das im Grunde ein behavioristisches Reiz-Reaktions-Schema ist. Solche Ansätze sind nämlich durchaus verfügbar, und interessanterweise gehört hierzu die frühe Arbeit eines Ökonomen, nämlich *Hayek* (1952). Bereits vor längerer Zeit haben die Gehirnwissenschaftler *Varela* und *Maturana* entsprechende Konzeptionen zum Gehirn als *autopoietisches System* entworfen, die auch von der Gehirnwissenschaft rezipiert wurden (z. B. *Roth* 1992). Insofern scheint *Glimchers* Ansatz weiter an der Spannung zwischen Internalismus und Externalismus zu leiden, die dem ökonomischen Referenzmodell inhärent ist.

Die Alternative ist ein rein externalistischer Ansatz. Er wäre philosophisch konsequent im Sinne, dass die Kausalketten zwischen der Umwelt und dem neuronalen System als analytische Einheit betrachtet würden (etwa im Sinne der sogenannten Teleosemantik, siehe *Millikan* 1989, *MacDonald/Papineau* 2006, *Neander* 2009). Daraus würde aber folgen, dass jedwede Bezugnahme auf subjektiven Nutzen obsolet würde, mit Betonung auf *subjektiv*. Stattdessen muss

gefragt werden, wie bestimmte Wechselwirkungen zwischen externen Phänomenen und neuronalen Prozessen zu bestimmten Verhaltensregelmäßigkeiten führen, die von Ökonomen mit Hilfe mathematischer Nutzenmodelle abstrakt beschrieben werden: Diese Abstraktion müsste dann auf die Funktion des Verhaltens im Kontext des einbettenden Systems Bezug nehmen. Es werden aber auf keinen Fall mehr kausale Prozesse in der *black box* des Individuums beschrieben, sondern – hier ganz im Sinne der *wohlwollenden* Kritiker der Neuroökonomik (vgl. Ross 2007, 2008) – in abstrakter Form das Verhalten ökonomischer Agenten im Kontext ökonomischer Systeme. Die Nutzentheorie bezöge sich gar nicht mehr auf konkrete Akteure, sondern auf Konstrukte, die emergente Phänomene auf der Systemebene erfassen. Ähnliche Argumente sind klassisch bekannt von *Alchian* (1977) und erneut *Friedman* (1953), nämlich dass über die Mechanismen ökonomischer Systeme angenommen wird, dass sie im Ergebnis ein Akteursverhalten generieren, das den Annahmen der Nutzentheorie entspricht, ohne dass gleichzeitig unterstellt werden muss, dass die Nutzentheorie die Akteure selbst beschreibt: das berühmt-berüchtigte *as if* Argument.

Und genau an dieser Stelle bricht aber mit Macht die institutionelle Perspektive hervor: Denn die Mechanismen ökonomischer Systeme sind selbst institutionelle Phänomene, nämlich Regeln, die das Verhalten ökonomischer Akteure bestimmen. Das *as if* Argument kann in dieser Sichtweise sehr leicht mit modernen Konzepten rekonstruiert werden, vor allem im Kontext der experimentellen Ökonomik, hier eher im Sinne der Simulation ökonomischer Systeme (klassisch sind etwa die Untersuchungen zur Simulation von Wettbewerbsgleichgewichten mit *zero intelligence agents*, denen dann im obigen Sinne Optimierungsverhalten zugeschrieben werden kann, vgl. *Smith* 2003). Dann erscheint der ökonomische Agent als ein emergentes Phänomen in *Complex Adaptive Systems*, in denen Regeln auf zwei Ebenen zusammenspielen. Erstens, es gibt Regeln, nach denen das System operiert, und zweitens, die ökonomischen Agenten repräsentieren unterschiedliche Regeln individuellen Verhaltens, die in einem evolutorischen Prozess selektiert werden. Im Ergebnis werden solche Regeln auf der zweiten Ebene selektiert, die sich durch die ökonomische Nutzentheorie reduziert und abstrakt beschreiben lassen. Das bedeutet wiederum, dass im evolvierenden System viele Varianten koexistieren können, wenn dieses selbst ständig Veränderungen unterworfen ist, und dass die Dominanz bestimmter Regeln der zweiten Ebene durch die Regeln auf der ersten Ebene bestimmt wird. Mit anderen Worten, die analytische Abstraktion der Nutzentheorie ist selbst kontingent mit Bezug auf die Regeln, nach denen das System operiert.

Dieser Ansatz ist konsequent externalistisch. Er ist keineswegs neu, sondern steht in der Tradition bedeutender Ansätze in der klassischen Ökonomik und der Soziologie. *Karl Marx* beispielsweise sah den Kapitalisten nicht als naturgegebenes Phänomen an, sondern als Reflex der Gesetzmäßigkeiten der Akkumulation im kapitalistischen System. *Max Weber* begriff *Rationalität* als Ergebnis des Zu-

sammenspiels ideologischer und institutioneller Entwicklungen und damit den Kapitalismus als historisch kontingentes Phänomen. Alle diese Ansätze sind externalistisch mit Blick auf die Erklärung des individuellen Verhaltens.

Daraus ergibt sich aber, dass die theoretische Korrespondenz der Anwendung der Neurowissenschaften in der Ökonomik gerade nicht die konventionelle Nutzentheorie und damit das ökonomische Standardmodell ist, sondern die Institutionenökonomik. Hierzu gibt es einen Vorläufer, der von der etablierten Neuroökonomik meines Wissens bislang völlig ignoriert wird: *Veblen* (*Herrmann-Pillath* 2009). Allerdings können wir noch weiter zurückgehen, nämlich zu *Smith*. *Adam Smiths* Ökonomik ist konsequent naturalistisch, indem er menschliches Verhalten als ein Zusammenspiel von *natürlichen* Bestimmungsgründen und historisch gegebenen Institutionen erklärt (vgl. *Ashraf et al.* 2005; *Evensky* 2005). Dabei wird der menschliche Akteur gerade nicht durch ein ökonomisches Standardmodell beschrieben, sondern als ein komplexes System von widerstreitenden inneren Kräften, den Emotionen und kulturell geformten Verhaltensneigungen, das die wesentliche Eigenschaft der Selbstreflexion aufweist (in der Figur des *spectator*). Gerade diese Selbstreflexion ist mit der institutionellen Entwicklung konkreter menschlicher Gesellschaften verkoppelt, insofern sie jede Art von Verhalten moralisch durchformt. Der eigeninteressierte und optimierende Akteur des ökonomischen Standardmodells erscheint hier als Reflex eines bestimmten Entwicklungsstadiums der menschlichen Zivilisation, nämlich der bürgerlichen Gesellschaft (vgl. ähnlich *Elias* 1969). Ökonomische Rationalität ist selbst eine institutionelle Form.

In diesem Sinne ist *Smith* der bedeutendste Vorläufer eines nicht-reduktionistischen naturalistischen Forschungsprogramms in den Wirtschaftswissenschaften, in dem die Neurowissenschaften und die Institutionenökonomik in einem externalistischen Paradigma zu einer Synthese zusammengeführt werden. Diese Wendung in der Diskussion um die Neuroökonomik möchte ich im Folgenden ausarbeiten.

## **B. Kausale Interdependenzen zwischen neuronalen Prozessen und Institutionen: Überblick und externalistische Interpretation**

Es gibt drei Perspektiven, aus denen die Neurowissenschaften für die Institutionenökonomik von Bedeutung sind. Umgekehrt muss aber immer auch gefragt werden, wie Institutionen im Zusammenspiel mit neuronalen Prozessen Verhalten determinieren, das selbst nie vollständig auf neuronale Prozesse reduzierbar ist. Beide Denkbewegungen zusammen konstituieren die nicht-reduktionistische Synthese von Neurowissenschaften und Institutionenökonomik:

- Erstens: Wie tragen neuronale Prozesse zur Schaffung und Verankerung von Institutionen bei? Gibt es bestimmte verallgemeinerbare Merkmale der institutionellen Evolution, die wesentlich mit neuronalen Prozessen zusammenhängen?
- Zweitens: Welche Wirkung haben Institutionen auf neuronale Prozesse? Wie wird dadurch der Effekt neuronaler Prozesse auf das Verhalten bestimmt?
- Drittens: Welche Konsequenzen ergeben sich aus diesen beiden Perspektiven für die Gestaltung von Institutionen unter normativen Gesichtspunkten?

Ich möchte mich auf die beiden ersten Perspektiven konzentrieren, aber eingangs den dritten Punkt abklären. Die Neuroökonomik nach *Glimcher* ist eine reine Theorie der Wahlhandlung. Sie blendet damit ausdrücklich Wohlfahrtsbetrachtungen aus (*Glimcher* 2009: 509). Für diese Differenzierung zwischen der Analyse der Wahlhandlungen und der Wohlfahrtstheorie gibt es eine umfassende neurowissenschaftliche Begründung, die auch für die Behandlung anderer Fragestellungen von großer Bedeutung ist. Deswegen müssen wir diesen Punkt zuerst erörtern.

## **I. Neurowissenschaftliche Grundlagen der Dissoziation von Wahlhandlung und Wohlfahrt**

Bereits die psychologische und die verhaltensökonomische Forschung haben gezeigt, dass das Nutzenkonzept ausdifferenziert werden muss. So haben *Kahnemann et al.* (1997) früh auf der Basis empirischer Befunde vorgeschlagen, dass zwischen *experience utility* und *decision utility* zu unterscheiden ist. Diese Unterscheidung hat sich in weiteren neurowissenschaftlichen Forschungen bestätigt. Sie hängt mit der Rolle des Lernens im menschlichen Entscheidungsverhalten zusammen. Menschliche Wahlhandlungen sind wesentlich dadurch getrieben, die Ergebnisse von Entscheidungen zu verbessern. *Glimcher* (2009, 2011) hat dieses System auf einige sparsame Hypothesen reduziert, in denen Erwartungen eine zentrale Rolle spielen. Das bedeutet, dass Bewertungen auf die Differenz zwischen Erwartungen und Ergebnissen reagieren, d. h. dass einer Option desto höherer Nutzen zugeschrieben wird, je größer die positive Abweichung zu den Erwartungen ist, relativ zu einem Status quo (dem Referenzpunkt). Neurophysiologisch und neuroanatomisch ist dieser Prozess durch die Dopamin-gesteuerten neuronalen Strukturen verkörpert (*Schultz* 2009). Das bedeutet, bei positiven Abweichungen steigt die Ausschüttung des Neurotransmitters Dopamin, und bei zunehmender Konvergenz zwischen Erwartungen und Ergebnis sinkt sie. Dieser Mechanismus liegt vor allem dem Lernen durch Konditionierung zugrunde und findet sich deshalb nicht nur bei Menschen, sondern etwa auch bei Ratten (deren Verhalten sich demzufolge auch leicht ökonomisch erklären lässt, siehe *Phillips et al.* 2007). Dopamin trägt außerdem zum allgemeinen Wohlbefinden bei.

Nun ist aber das Dopamin-System nur indirekt mit den anderen biologischen Steuerungsmechanismen verbunden, die Zielerfüllung und -abweichung messen. Ein einfaches Beispiel ist die Nahrungsaufnahme. Der sich auftuende Dualismus im neuronalen System wurde unter anderem als Differenzierung zwischen *Wanting* und *Liking system* strukturell spezifiziert (Camerer 2006; Berridge 2009). Das heißt beispielsweise, dass beim menschlichen Essverhalten zwischen dem Wunsch nach und der Entscheidung für ein bestimmtes Nahrungsmittel einerseits, und der sich tatsächlich einstellenden Bedürfnisbefriedigung andererseits unterschieden werden muss. Es ist wichtig zu betonen, dass die beiden Systeme nicht mit der Unterscheidung bewusster und unbewusster Prozesse parallel laufen. Beide Systeme funktionieren grundsätzlich ohne Einbeziehung des Bewusstseins, aber bestimmte Prozesse können bewusst werden. Bei der Nahrungsmittelaufnahme ist also zwischen der Wirkung des Essens auf physiologische Steuerkreisläufe, die Zielerreichung signalisieren (etwa: Sättigung), und jenen Mechanismen zu differenzieren, die auf die Auswahl von Nahrungsmitteln einwirken (Überblick bei Finlayson et al. 2010). Bei letzteren handelt es sich um die Dopamin-Mechanismen.

Die Unterscheidung von *Wanting* und *Liking* ist wesentlich, um systematische Dysfunktionen zu erklären (Ross et al. 2007). Sie können immer dann auftreten, wenn der Dopamin-Prozess als Ergebnis einer individuellen Lerngeschichte teilweise von den physiologischen Steuerkreisläufen entkoppelt ist. Dann ist es beispielsweise möglich, dass aufgrund vergangener Erfahrungen die Wahrnehmung eines Hamburgers mit positiven Erwartungen assoziiert ist, und damit zu wiederholten Esshandlungen führt, gleichzeitig aber die getroffenen Entscheidungen nicht die physiologischen Entscheidungskriterien erfüllen. Im Extremfall ist der übermäßige Konsum von Hamburgern im Moment der Entscheidung subjektiv positiv belegt, führt aber nicht nur zu Übergewicht, sondern schon etwas später zu Unzufriedenheit mit dem resultierenden körperlichen Zustand: *Wanting* impliziert nicht notwendig *Liking*. Damit wird aber ein zentrales Element des ökonomischen Standardmodells unterhöhlt, das die in Wahlhandlungen offenbarten Präferenzen auch als nicht hintergehbaren Indikator der individuellen Wohlfahrt betrachtet.

Die Differenz zwischen *Wanting* und *Liking* ist von zentraler Bedeutung für Wohlfahrtsbetrachtungen, und steht auch im Mittelpunkt der öffentlichen Wahrnehmung der Neuroökonomik insbesondere in den USA. Einer der führenden Verhaltensökonomien, der sich auch intensiv mit der Neuroökonomik befasst, hat sie zu einem Dreh- und Angelpunkt der normativen Konsequenzen erklärt (Camerer 2006). Wenn nämlich das *Wanting system* und das *Liking System* systematisch auseinanderdriften können, bedeutet aus Sicht mancher Vertreter der Neuroökonomik und Verhaltensökonomik, dass es selbst in einer konsequent individualistischen Betrachtungsweise ein stringentes Argument für staatliche Intervention gibt (McFadden 2007). Denn beide Systeme beziehen sich aus-

schließlich auf das Individuum. Wenn aber das *Wanting System* zu Handlungsergebnissen führt, die aus der Perspektive des *Liking Systems* nachteilig sind, folgt daraus, dass subjektiver Nutzen und individuelle Wohlfahrt auseinanderfallen. Eine externe Korrektur der Wahlhandlungen würde einen Beitrag zur Steigerung der individuellen Wohlfahrt leisten.

Daraus ergeben sich weitreichende Konsequenzen für die Gestaltung von Institutionen, die von *Thaler/Sunstein* (2009) als *paternalistic libertarianism* bezeichnet wurden. Kerngedanke ist, dass Institutionen oder auch einfach Mengen von Optionen stets so gestaltet werden müssen, dass sie Verhaltensoptionen in einer Weise präsentieren, dass *Liking* und *Wanting* konvergieren. Diese Strategie wird mit dem Wort *Nudging* bezeichnet: Beispielsweise könnte eine staatliche Regulierung von Speisekarten in Restaurants gewährleisten, dass die Speisen so arrangiert sind, dass diejenigen mit höherer Wahrscheinlichkeit frei gewählt werden (*Wanting*), die auch die vorzugswürdigeren im Sinne des *Liking* sind. Andere wichtige Beispiele sind Pensionsmodelle, die zwischen *opt-in* und *opt-out* Optionen unterscheiden. Für einen rationalen Akteur sollte dies keinen Unterschied machen. Wenn aber Akteure hyperbolische Zeitpräferenzen haben und *loss aversion* besitzen, ist die Wahrscheinlichkeit wesentlich höher bei einem *opt out* System, dass sie eine ausreichende Alterssicherung wählen, als bei einem *opt in* System.

Nun sind diese Beispiele nicht notwendig auf die Neuroökonomik bezogen. Wie bereits ausgeführt, sind die meisten der Ansätze bereits psychologisch und verhaltensökonomisch ausreichend fundiert, und oft bringt die neurowissenschaftliche Sicht eigentlich nur eine zusätzliche empirische Validierung. So oder so sind die Konsequenzen für die institutionelle Gestaltung unter Wohlfahrtsgesichtspunkten weitreichend, weil sie die Souveränität des Individuums relativieren, in Bezug auf die *eigenen* Wohlfahrtskriterien optimale Entscheidungen zu treffen.

Aus institutionenökonomischer Sicht ist aber die Schlussfolgerung des *paternalistic libertarianism* keineswegs zwingend, denn in jedem Fall unterstellt diese These, dass es jemanden in der Gesellschaft gibt, wie vor allem die Regierung, der einen Wissensvorsprung besitzt. Die Institutionenökonomik stellt hingegen zunächst die Frage, ob und wie weit die institutionelle Evolution nicht langfristig Dilemmata von *Wanting* versus *Liking* auflösen kann. Diese Frage ist von der ökonomischen Literatur längst im Zusammenhang der *Commitment* Mechanismen diskutiert worden (*Gul/Pesendorfer* 2001; *Bénabou/Tirole* 2004; *Benhabib/Bisin* 2005). Institutionen können unter bestimmten Bedingungen als *Commitment* Mechanismen aufgefasst werden, vor allem, wenn ein weiterer Institutionenbegriff verwendet wird, der auch informale Institutionen einschließt. Ein einfaches Beispiel ist die Tatsache, dass Institutionen oft Entscheidungstypen zusammenfassen, gleichermaßen diachronisch und synchronisch (*Ainslie* 2007). Beispielsweise ist ein akademischer Abschluss eine Institution: Sie fasst

synchronisch ein bestimmtes Wissensgebiet zusammen, und diachronisch einen Lernprozess, der eine gewissen Zahl von Jahren dauert. Diese Institution trägt unter anderem dazu bei, ein Problem der Selbstbindung zu lösen, das bestehen würde, wenn wir das Wissen sozusagen *just in time* erwerben würden. Bei einem solchen hypothetischen Modell würde sich bei jeder Einzelentscheidung der Effekt hyperbolischer Zeitpräferenzen einstellen: Das Individuum würde weniger lernen, als es eigentlich will, weil es ständig der Verführung kurzfristig scheinbar vorteilhafterer Alternativen verfällt. Wenn aber einmal die Grundsatzentscheidung gefällt wurde, ein Studium anzutreten, entsteht ein starker Selbstbindungsmechanismus, der diese Effekte zumindest teilweise ausgleicht, und der durch starke externe Sanktionen stabilisiert wird. Die Institution des Studiums konstituiert ein *Wanting*, das auch dem *Liking* im Sinne einer Maximierung der individuellen Wohlfahrt im gesamten Lebenszyklus entspricht.

Ohne Zweifel haben viele Entscheidungen diesen Charakter, insbesondere mit Blick auf den gesamten Lebenszyklus. Dysfunktionen sind umgekehrt auch oft Ausdruck impliziter Institutionalisierungen. Beispielsweise kann Alkoholismus als Folge der Akkumulation von Einzelentscheidungen im Zeitablauf interpretiert werden, in denen Faktoren wie hyperbolische Zeitpräferenzen oder Dopamin-basierte neuronale Prozesse wirksam sind. Die Gewohnheit selbst bildet quasi-institutionelle Merkmale aus, wie etwa das Trinken in bestimmten Umgebungen. Umgekehrt verursacht genau dieser Umstand auch die Schwierigkeiten, von der Sucht wieder los zu kommen, und ein entscheidender Faktor ist eine *Um-Institutionalisierung*. Beispielsweise spielt es eine entscheidende Rolle, ein neues Selbstbild durch institutionalisierte Verhaltensmuster zu etablieren (West 2006).

Die Frage stellt sich also, wie weit gerade durch institutionelle Evolution Konstellationen individuellen Verhaltens entstehen, die das Dilemma von *Wanting* versus *Liking* auflösen. Genau das ist aber eine konsequent externalistische Position, und sie ist in der Wirtschaftswissenschaft bestens durch das Werk von Hayeks repräsentiert. In seiner Theorie der Institutionen vertritt Hayek die Auffassung, dass Institutionen selbst Wissen inkorporieren, das Individuen nicht vollständig zugänglich ist, aber gleichwohl die Grundlage individueller Entscheidungen darstellt (vgl. Herrmann-Pillath 2010b). Hayeks Theorie ist konsequent individualistisch, externalisiert aber die Wissensbasis individueller Wahlhandlungen in wesentlicher Hinsicht. Auf diese Weise kann die neurowissenschaftliche Dissoziation zwischen Wahl und Wohlfahrt aufgehoben werden. Isoliert betrachtet wäre das Individuum nicht in der Lage, die Entscheidungen zu treffen, die optimal unter dem Gesichtspunkt der individuellen Wohlfahrt sind; gerade wenn aber Verhalten institutionell gebunden ist, und dabei nicht mehr individuell disponierbar wird, werden die individuellen Optima erreichbar. Eine staatliche Intervention ist keineswegs die notwendige Rezeptur zur Lösung des Dilemmas. Wir werden im Folgenden sehen, dass diese Einsicht in der Tat wesentlich für

die Integration von Neurowissenschaften und Institutionenökonomik ist. *Hayeks* Theorie folgend (siehe auch *Hayek 1979* zu den *drei Quellen menschlicher Werte*), sind für das menschliche Individuum Prozesse konstitutiv, die auf beiden Ebenen der Population und der körperlichen Einheit stattfinden.

## **II. ‚Einer Institution entsprechend handeln‘: naturalistische Zugänge**

Ich wende mich nun der ersten Frage zu. Wie sind Institutionen neuronal verankert? Hierzu ist es erforderlich, einen eigenständigen theoretischen Rahmen zu skizzieren (ausführlich entwickelt in *Herrmann-Pillath 2010a, 2011a*). Der Standardansatz in der Ökonomie ist weitgehend mentalistisch und reduziert dabei Institutionen auf Anreizstrukturen (z. B. *Smit et al. 2011*). Letzteres bedeutet, dass eine Institution im Grunde als Arrangement von Anreizen betrachtet wird, die bestimmtes Verhalten erzeugen. Die Erzeugung selbst wird als rational vermittelter Reflex dieser Anreize begriffen. Rationalität gilt bei Vertragstheorien auch für die Entstehung von Institutionen, d. h. zumindest im Prinzip gilt für alle Institutionen, dass sie rational reduzierbar sind, gleichermaßen bezüglich ihrer Entstehung, ihrer Erhaltung und ihrer Wirkung. *Mentalismus* bezeichnet hier die Annahme, dass Institutionen letzten Endes gegenseitige Verhaltenserwartungen sind, die durch Handlungen unterschiedlicher Individuen erzeugt werden, d. h. Institutionen koordinieren mentale Zustände. Das wird besonders in spieltheoretischen Konzeptionen deutlich, wo es auch eine gewisse Ambiguität gibt, was die Interpretation von Institutionen als den *Spielregeln* versus den Gleichgewichtszuständen, also den Ergebnissen des Spiels unter diesen Spielregeln, betrifft (vgl. etwa *Aoki 2001; Dixit 2004*). Mentalismus bedeutet, dass externe Tatbestände keinen weiteren Einfluss auf das Spiel haben, sondern nur das Wissen der Akteure über die verschiedenen Parameter des Spiels. Das Problem der mentalistischen Position ist, dass alle Zustände inferentiell auf der Basis kognitiv zugänglicher Informationen generiert werden. Es gibt spieltheoretisch natürlich die Alternative, evolutionäre Modelle zu verwenden. Diese sind aber in dem Sinne inkompatibel mit der ökonomischen Standard-Theorie, weil sie Individuen direkt als inkorporierte Regeln interpretieren, also als unterschiedliche Strategien, die nicht selbst Gegenstand rationaler Wahl mehr sind. Diese Modellierung entspricht freilich kongenial dem *Hayekschen* Modell der Regelselektion.

*Aoki (2007, 2011)* hat nun eine Modifikation des spieltheoretischen Grundmodells vorgeschlagen, die implizit auf eine neuroökonomische Deutung hin angelegt ist. Sie baut sich folgendermaßen auf. Unterschieden werden zwei Dimensionen mit zwei Ebenen. In der einen wird die Mikroebene von der Makroebene differenziert. Auf der Mikroebene sind die individuellen Zustände und Entscheidungen verortet, auf der Makroebene die aggregierten Verhaltensmuster

in einer Population von Akteuren. In der anderen Dimension wird die Ebene des Verhaltens von derjenigen kognitiver Zustände differenziert. Werden beide Perspektiven in einem Diagramm aufeinander projiziert, ergibt sich folgendes Bild vom institutionellen Prozess (siehe Abbildung 2). Zunächst wird standardmäßig davon ausgegangen, dass individuelle Strategien den Ausgang von Spielen determinieren, der sich dann auf der Populationsebene als Gleichgewicht abbildet, das sich über die Zeit hinweg reproduziert. Neu kommt nun aber hinzu, dass die Verhaltensebene externe Muster erzeugt, die als *Kürzel* zur Repräsentation der Gleichgewichtszustände dienen (*summary representations*). Diese haben eine Funktion auf der kognitiven Ebene, sind aber selbst *öffentlich*, d. h. extern aus der Sicht der Individuen. Sie erzeugen auf der individuellen Ebene bestimmte Überzeugungen, die dann der Generierung von Strategien zugrunde liegen.

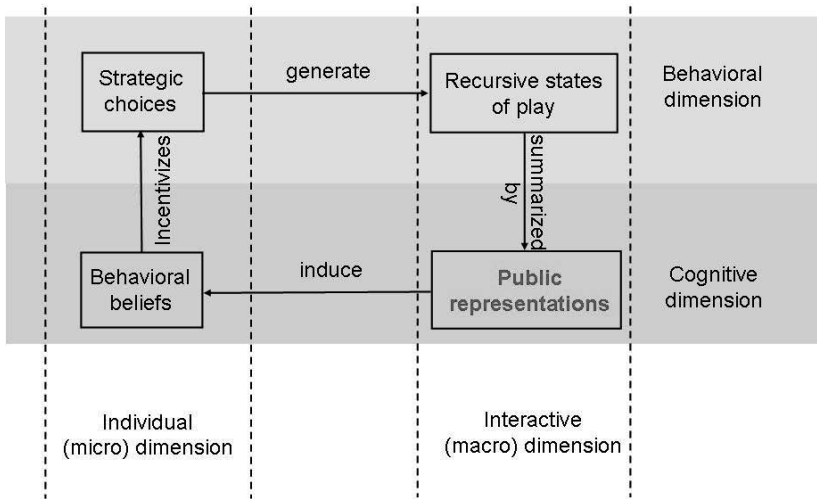


Abbildung 2: Aokis institutionentheoretischer Ansatz

In Aokis Modell wird also die kognitive Ebene zerlegt in eine interne und eine externe Seite, wobei die interne individuell und nicht zwischen Individuen geteilt, und die externe kollektiv ist. Ein Beispiel: Als Ergebnis vieler wiederholter Geschäfte eines bestimmten Typs sei ein Vertragsmuster entstanden, das durch eine Handelskammer veröffentlicht und verbreitet wird. Das Vertragsmuster ist ein *Kürzel* für die vergangenen Spiele. Es ist selbst vielen Interpretationen gegenüber offen, ist auch nicht wirklich verbindlich, kanalisiert aber die

Überzeugungen der verschiedenen Akteure, so dass letzten Endes auch der Strategieraum in gewisser Weise eingeschränkt wird. Auf diese Weise wird auch der Kreis möglicher Gleichgewichte eingeschränkt, so dass sich das Muster auf kollektiver Ebene verlässlich reproduziert. Dabei kann das individuelle Wissen über das Vertragsmuster sehr unterschiedlich sein (was Aokis Ansatz grundlegend vom vielzitierten Konzept der *shared mental models* unterscheidet, siehe Denzau/North 1994).

Diese Theorie ist in einem entscheidenden Punkt externalistisch: Sie bezieht strategische Gleichgewichte direkt auf externe Tatbestände, die selbst Ergebnis von Interaktionen der Vergangenheit sind. Welche diese sind, ist fast beliebig, denn letzten Endes geht es um Konventionen. Von zentraler Bedeutung ist aber die Sprache, denn deren Worte und Bedeutungen sind in fundamentaler Weise kollektiv und extern bestimmt, d. h. Phänomene der Populationsebene, gleichzeitig aber individuellen Interpretationen gegenüber offen. Die Sprache spielt nun auch eine entscheidende Rolle in der Institutionentheorie von Searle (1995, 2010), die eine direkte Übersetzung der Theorie Aokis in die neurowissenschaftliche Perspektive erlaubt. Es ist hier kein Raum, diese Theorie im Detail zu betrachten (für eine komprimierte Zusammenfassung siehe Searle 2005). Wichtig ist, dass Searle alle Institutionen als sprachliche Phänomene auffasst, in denen ein Bedeutungstransfer stattfindet (seine sogenannte *status function*). Durch diesen Transfer wird ein bestimmter Sachverhalt als ein anderer behandelt, also etwa eine Person *als Richter* oder ein Stück Papier *als Geld*. Der Transfer geht mit der Schaffung einer Deontologie einher, das heißt bestimmten Rechten und Pflichten. Er ist wesentlich auf das Wirken kollektiver Intentionalität angewiesen, wie sie der Sprache bereits inhärent ist. Ich habe andernorts (Herrmann-Pillath 2010a) argumentiert, dass diese Theorie letztendlich eine Theorie der *Performativität* ist: Performative Sprechakte sind Sprechakte, die eine bestimmte Realität schaffen, wie etwa die Verkündung eines Urteils. Ähnlich wird eine Institution zum Bestandteil einer sozialen Ontologie, indem ihr sprachlicher Bedeutungstransfer kollektiv anerkannt wird, und die Akteure diesem Verständnis der sozialen Situation folgen.

Für die Brücke zur Neuroökonomik ist nun ausschlaggebend, dass Searle das Befolgen von Regeln als eine neuronal verankerte Disposition deutet – das heißt, ähnlich wie eine Fußballspielerin viele regelgebundene Verhaltensweisen internalisiert hat, also eine Disposition besitzt, beim Auftreten bestimmter externer Reize in einer bestimmten Weise zu handeln. Genau hier liegt auch die Verbindung zu Aoki: Externe Reize sind öffentliche Repräsentationen, und sie erzeugen bestimmte individuelle Zustände. Die Differenz besteht aber darin, dass diese Zustände keine mentalen sind, also *beliefs*, sondern Dispositionen, d. h. neuronale Zustände. Diese Zustände erzeugen wiederum Strategien als *offenbartes Verhalten*, die mental repräsentiert sein können, aber nicht müssen. Die Beziehung zwischen Dispositionen und Verhalten ist selbst stochastisch, d. h. im

Wesen einer Disposition liegt es, dass es Varianz im offenbaren Verhalten geben kann. Auf der Populationsebene werden dann die Spielgleichgewichte konventionell erzeugt. Dort gilt auch wieder *Aokis* Argument, dass Spielgleichgewichte in öffentlichen Repräsentationen Niederschlag finden, die aus diesen generiert werden. Ich bezeichne diese allgemein als *Zeichen* bzw. *Zeichensysteme*, die auf die Gleichgewichte Bezug nehmen (vgl. *Skyrms* 2004, 2010). Die Sprache ist ein solches Zeichensystem, aber beispielsweise auch Symbole, die in Architektur verkörpert sind.

Ich fasse diese an *Searle* anknüpfende, aber auch über ihn hinausgehende Sicht auf Institutionen in Abb. 2 zusammen, die das Schema von *Aoki* in wesentlicher Hinsicht modifiziert. Dort wird die Mikro-Makro-Unterscheidung aufgehoben und durch eine querverlaufende Differenzierung von *Performativität* und *verteilter Kognition* ersetzt. Der Begriff der verteilten Kognition bezieht sich auf die jüngeren Ansätze in den Kognitionswissenschaften, menschliche Kognition nicht auf das Gehirn alleine zu beziehen, sondern auf kausale Interaktionen zwischen Artefakten und anderen Individuen mit dem Gehirn, dessen kognitive Leistungen durch diese Verteilung potenziert bzw. oft erst ermöglicht werden (*Hutchins* 1995, 2005; *Sterelny* 2004; siehe die Rezeption bei *North* 2005). Beispielsweise ermöglicht die Schrift andere kognitive Leistungen als die gesprochene Sprache. Diese kommen aber selbstverständlich erst durch die Verknüpfung mit neuronalen Zuständen zum Tragen. Im Ergebnis bedeutet das aber, dass die Mikro-Makro-Differenzierung für die kognitive Ebene hinfällig ist: Die neuronalen Zustände sind zwar eindeutig ontologisch individualisiert, aber die Artefakte sind Phänomene der Populationsebene, da sie keine ausschließlich individuelle Geltung besitzen können. Insofern integrieren die kognitiven Prozesse die Mikro- und die Makroebene. Umgekehrt wird die Mikro-Makro-Differenzierung auch auf der Verhaltensebene obsolet. Denn das individuelle Verhalten reflektiert aufgrund der Kanalisierung durch die verteilte Kognition bereits kollektive Phänomene. Ein Schlüsselprozess, der auch neuronal fundiert ist, ist die Imitation im sozialen Lernen. Diese Mikro-Makro-Integration schlägt sich im Phänomen der Performativität nieder: Die individuelle Strategie gründet in kollektiver Intentionalität im Sinne *Searles* und konvergiert also zur Spiellösung auf der Populationsebene. Das individuelle Befolgen einer Institution ist ein performativer Akt in einer Gemeinschaft von Verwendern derjenigen symbolischen Ressourcen, die die Institution konstituieren.

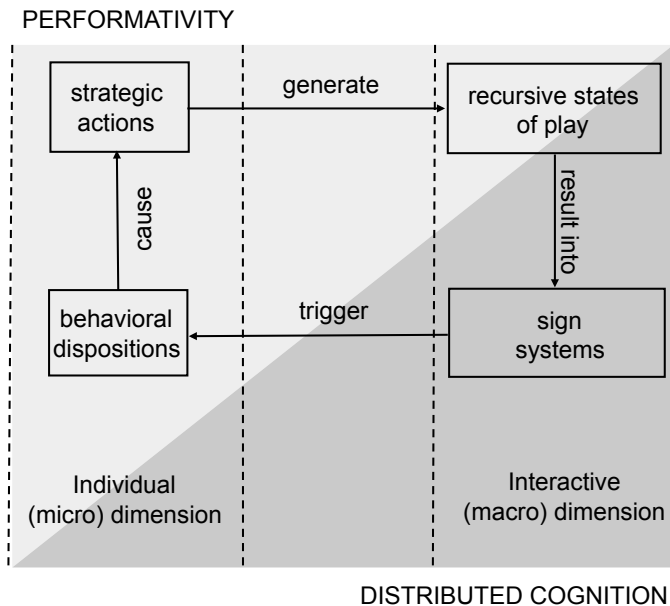


Abbildung 3: Institutionen: Performativität und verteilte Kognition

Dieses Modell von Institutionen ist neuroökonomisch, aber es geht über die Neurowissenschaft auch hinaus. Der neuroökonomische Aspekt kommt durch die zentrale Bedeutung neuronaler Zustände in Kausalketten zum Tragen, die nicht mental repräsentiert sind (aber sein können, und zwar im Falle der Reflexivität). Jedoch ist die derzeit praktizierte Neuroökonomik individualistisch, d. h. fokussiert ausschließlich Zustände individueller Gehirne. Die Theorie verteilter Kognition stellt dies grundsätzlich in Frage (vgl. programmatisch zu einer *social neuroeconomics* Oullier *et al.* 2008, und mit Blick auf die Neuroökonomik Wilcox 2008). Dieser Übergang bildet die Spannung zwischen Externalismus und Internalismus ab: Die etablierte Neuroökonomik ist theoretisch inkonsistent internalistisch, während die hier vorgeschlagene Theorie externalistisch ist (vgl. ausführlich hierzu Herrmann-Pillath 2011b). Mit anderen Worten, gerade ein neurowissenschaftlich fundierter Ansatz zum Phänomen *einer Institution folgen* führt zur Konsequenz, die Institution selbst als ein nicht-neuronal konstituiertes Phänomen zu betrachten, was die physikalische Seite angeht. Das ist die Grundidee der sozialen Ontologie Searles: Sie ist naturalisch im doppelten Sinne, nämlich Individuen als neuronale Strukturen zu begreifen, und Institutionen selbst als eine andere Art von ontologisch relevanten Tatbeständen.

Ein Beispiel für diese Auffassung ist das Geld. Verhaltensökonomisch ebenso wie neuroökonomisch konnte inzwischen nachgewiesen werden, dass die Geldil-

lusion ein psychologisches Phänomen ist, das in alternativen Gehirnzuständen abgebildet wird (*Shafir et al.* 1997; *Weber et al.* 2009). Dies kann so interpretiert werden, dass die Institution selbst, die in Artefakten repräsentiert wird, neuronale Dispositionen generiert, die eine Neigung zur Geldverwendung systematisch induzieren (z. B. durch das *Vertrauen* in das Geld). Die Verwendung einer bestimmten Währung als ein institutionelles Gleichgewicht ist also neuronal verankert.

Die vorgeschlagene neuroökonomische Institutionentheorie kann verallgemeinert werden durch die neuronale Theorie der Metapher (*Lakoff* 2008). Das entspricht im Wesentlichen der Position *Searles*, spezifiziert aber die konkreten neuronalen Mechanismen wesentlich genauer. Der Grundgedanke besteht darin, dass Regelbefolgung durch bestimmte neuronale Muster unterstützt wird, die sensorimotorisch sind, und dabei die Wertigkeit der Handlungen im weitesten Sinne emotional fundieren, konkret etwa in Gestalt von *somatic markers* (*Bechara/Damasio* 2005). Diese Theorie besitzt direkte Verbindungen zu Theorien der Empathie und des sozialen Lernens (*Singer/Lamm* 2009). Im Kern geht es darum, dass unsere kognitiven Strukturen zurückgeführt werden auf aggregierte und abstrahierte sensorimotorische Schaltkreise, die Perzeption und Aktion direkt verknüpfen (*Fogassi* 2011). Die Aktion kann dabei genauso gut die eigene Aktion sein wie die beobachtbare Aktion anderer, die über sogenannte *Spiegelsysteme* oder *Spiegelneuronen* den eigenen Aktionen neuronal homolog sind, d. h. meine eigene Wahrnehmung, dass ein anderer Mensch schwimmt, ist verknüpft mit meiner eigenen, sozusagen „neuro-virtuellen“ Schwimmhandlung. Die Wurzel dieser Verknüpfung liegt in der Ontogenese, also den Mechanismen des kindlichen Lernens. Sie wird gesteuert durch Wertungen, die selbst neuronal verankert sind, letztendlich auch genetisch-strukturell (*Hurley* 2008). Ein bestimmtes sensorimotorisches Muster ist also über einen *somatic marker* gespeichert und wird entsprechend generiert, wenn der externe Reiz zur Aktivierung des *somatic marker* auftritt.

Für die Analyse von Institutionen bedeutet dies, dass erstens, Regelbefolgung selbst ein sensorimotorisches Muster ist, das bestimmte Handlungen über die Selbstwahrnehmung mit vergangenen Handlungen und deren Wertigkeit verknüpft, und dass zweitens, eine direkte Kopplung mit beobachteter Regelbefolgung durch andere erfolgt. Die neuronale Theorie der Metapher erlaubt es, diesen Zusammenhang direkt auf die Ebene der Zeichensysteme zu übertragen. Das bedeutet, Institutionen sind, im Sinne *Searles*, auf Metaphern basiert, die selbst wiederum auf sensorimotorische Muster zurückgehen, welche durch *somatic markers* verankert sind. Um erneut das Beispiel des Geldes zu nehmen: Zum einen wird die Institution getragen von der Sensorimotorik des Geldausgebens und -verwendens, und zwar im ganz konkreten Sinne des Umgangs mit Geld, der die Beobachtung sozialer Praktiken mit der Selbstbeobachtung verknüpft. Zum anderen ist Geld mit *somatic markers* verknüpft (die über den neuroökonomi-

schen Nachweis der Geldillusion sogar direkt beobachtbar sind): Ein Vorschlag besteht darin, ähnlichen Argumentationsmustern in der Evolutionären Psychologie folgend (Tooby/Cosmides 2005), dass das Artefakt Geld *somatic markers* aktiviert, die mit dem spezifisch menschlichen Instinkt der sozialen Reziprozität verbunden sind (vgl. Lea/Webley 2006). Geld ist also nicht nur ein Tauschmedium, sondern eine direkte Repräsentation der Metapher für sozialen Tausch, als *public representation* im Sinne Aokis. Diese neuronal verankerte Metapher erklärt dann auch wieder das Phänomen der Geldillusion, d. h. also dass dem Artefakt selbst Wert beigemessen wird.

Abschließend möchte ich in diesem Abschnitt auf die Bedeutung allgemeiner kognitiver Regelmäßigkeiten hinweisen, die ihrerseits in der spezifischen Funktionsweise des menschlichen Gehirns gründen. Dieser Gedanke ist in der Institutionenökonomik prononciert durch Schlicht (1998) und Kubon-Gilke (1997) entwickelt worden und geht auf die Gestaltpsychologie zurück. Institutionen können dann als *Gestalten* aufgefasst werden, die Regelmäßigkeiten im Verhalten von Individuen, insbesondere im Vergleich zu anderen Individuen, repräsentieren. Beispielsweise gäbe es in einer Population eine bestimmte Häufigkeit, mit der Individuen öffentlich auf die Straße spucken. Die Institutionalisierung des Nicht-Spuckens wird erheblich beschleunigt, wenn die Individuen bei kleineren Verschiebungen in der beobachtbaren Häufigkeit dieses Verhaltens den Referenzrahmen wechseln, ähnlich einem Necker-Würfel; d. h. selbst marginale Veränderungen können durch kognitive Effekte einen Gestalt-Wechsel erzeugen, durch den der *normale* Zustand anders definiert wird, also vom *Spucken* zum *Nicht-Spucken*. Ist aber das Nicht-Spucken der normale Zustand, verändern die Gestalteffekte – in Verbindung mit vorher diskutierten neuronalen Mechanismen der Imitation – die individuellen Verhaltensdispositionen, so dass Spucken innerhalb kürzester Zeit aus dem Straßenbild verschwinden kann. Diese Zusammenhänge können komplex sein, machen aber auch deutlich, dass selbst politische Eingriffe anders begründet werden müssen. Ein Beispiel ist das Rauchen. Es gibt neurowissenschaftliche Befunde, dass die skizzierten Imitationseffekte direkt das Rauchverhalten beeinflussen (Wagner et al. 2011). Dann spielt es tatsächlich eine große Rolle, wie weit das Rauchen als beobachtbare Handlung aus der Öffentlichkeit ausgeschlossen wird, also über die Bedeutung des *second hand smoking* hinaus.

Ich fasse die Ergebnisse dieses Abschnittes dahingehend zusammen, dass wir heute Hayeks Sicht auf Institutionen wesentlich genauer neurowissenschaftlich fundieren können. Anders als in vielen ökonomischen, insbesondere spieltheoretischen Konzeptionen, sind Institutionen nicht lediglich ein Reflex der Koordination mentaler Zustände individuell optimierender Akteure. Institutionen wurzeln in neuronal inkorporierten Handlungsdispositionen von Individuen, die mit externen Symbolsystemen kausal korrelieren. Ein solcher Ansatz lässt sich auch in die spieltheoretischen Modelle reintegrieren, etwa in Form der Bestimmungs-

gründe von *salience* bei der Erklärung der Emergenz von Konventionen (Sugden 2011). Entscheidend ist die Einsicht, dass das Befolgen von Institutionen nicht selbst ein rationaler Akt im Sinne des ökonomischen Standardmodells sein kann. Institutionen sind gerade in einem neurowissenschaftlich fundierten Ansatz irreduzibel. Wenn dem so ist, stellt sich die Frage, wie die kausalen Effekte von Institutionen analysiert werden können.

### III. Generische Wirkungen von Institutionen: Ein konzeptioneller Rahmen

Bei der Diskussion der Wirkungen von Institutionen erscheint ein Aspekt als der zentrale, den vor allem Don Ross (2005, 2007) herausgearbeitet hat. Ross geht seinerseits von einem Vorschlag von Binmore (1994) aus, bei der Analyse sozialer Strukturen und Interaktionen zwei Ebenen zu unterscheiden. Die eine Ebene ist diejenige strategischer Interaktionen, die mit dem konventionellen spieltheoretischen Instrumentarium analysiert werden kann. Die andere Ebene ist das sogenannte *game of life*, in dem bestimmte Merkmale von Akteuren als Ergebnis eines evolutorischen Prozesses determiniert werden, d. h. letztendlich als biologische Merkmale der Art *Mensch*. Ross schlägt nun vor, eine dritte Ebene zwischen diesen beiden einzuschalten, auf der die *Identitäten* der Akteure bestimmt werden. Mit anderen Worten, es gibt einerseits allgemeine biologische Merkmale von Menschen, aber darüber hinaus auch bestimmte persönliche Merkmale, die ihre Identität in sozialen Interaktionen ausmachen. Das entspricht Ansätzen in der Spieltheorie, *Typen* von Spielern durch bestimmte Signalsysteme zu identifizieren, und verallgemeinert betrachtet, geht es letzten Endes darum, wie sich ein *common knowledge* über Spieler konstituieren kann.

Dabei sieht Ross die menschliche Sprache als Schlüssel an: Sie ist ein Problem, das sich gleichzeitig seine Lösung schafft. Sie ist ein Problem, weil mit der Entstehung der Sprache die Möglichkeit entstand, beliebige kontrafaktische Sachverhalte zu kommunizieren, insbesondere auch, über die eigenen Absichten und Motive falsche Informationen zu verbreiten. Sprache hat daher die Achillesferse, in ein *cheap talk* zu degenerieren, in dem letzten Endes gar keine Information mehr übertragen wird. Auf der anderen Seite ist Sprache aber in grundlegender Weise ein intersubjektives Phänomen und erlegt daher den Sprachverwendern bestimmte Restriktionen auf. Beispielsweise lassen sich die Bedeutungen von Worten nicht beliebig manipulieren, oder gibt es logische bzw. allgemeinere Kriterien der Konsistenz von sprachlichen Äußerungen. Ross argumentiert daher, dass Sprache bestimmte Zwänge für das Individuum erzeugt, die eigenen *narratives* auch selbst als Datum zu behandeln. Die *narratives* über die eigene Person, die im kollektiven Gedächtnis sozialer Interaktionen akkumulieren, werden dann konstitutiv für die persönliche Identität der

Akteure. Jeder Spieler wird als geschichtliche Entität konstituiert, und dieser Geschichte kann er sich nicht mehr in beliebiger Weise entziehen. Damit erhält aber auch die Sprache ihre kommunikative Funktion, kann also nicht mehr zum *cheap talk* implodieren.

Ich habe an anderer Stelle ausführlich dargestellt (Herrmann-Pillath (2010/2011)), dass dieser Ansatz enge Bezüge zur Diskussion des Identitätskonzeptes in der Wirtschaftswissenschaft aufweist (Akerlof / Kranton 2000; Davis 2003; Kirman/Teschl 2006). Wie Davis (2007) gezeigt hat, ist es erforderlich, zwischen sozialer und personaler Identität zu unterscheiden. Die soziale Identität entsteht durch die Zuweisung sozialer Klassifizierungen (wie etwa Geschlechterrollen), die personale Identität bildet den Anker, der diese verschiedenen Klassifizierungen zusammenhält. Wie dies geschieht, macht Ross plausibel: Die personale Identität ist die sprachlich vermittelte geschichtliche Natur des Individuums. Da auch alle sozialen Klassifikationen sprachliche Kategorien sind, können wir auch sagen, dass die beiden Dimensionen der sozialen und personalen Identität nach Synchronie und Diachronie differenziert sind: Die soziale Identität entsteht durch die soziale Klassifizierung zu einem bestimmten Zeitpunkt, die personale Identität bestimmt, wie die derzeitige Position zustande gekommen ist, und in welche Richtung sie sich weiter entwickeln wird (siehe Horst et al. 2006).

Diese Thematik ist nun in unserem Zusammenhang von besonderem Interesse, weil die Frage der Identität sich keineswegs nur für *Alter* in sozialen Interaktionen stellt, sondern auch für *Ego* selbst! Wir selbst wollen wissen, wer wir sind, und oft ist unser Wissen darüber unvollständig. Warum ist das so? Die moderne Gehirnwissenschaft gibt hier eine Antwort, die inzwischen auch in die Wirtschaftswissenschaft Eingang gefunden hat (Brocas/Carrillo 2008): Das Gehirn ist kein vollständig integriertes Entscheidungssystem, sondern modularisiert, dynamisch und komplex. Das bedeutet zunächst, dass es hochgradig instabil sein könnte. Wo kommt die Konstanz des Akteurs her, wie sie sich in dessen Identität insbesondere diachronisch niederschlägt? Im Lichte der modernen Gehirnwissenschaft ist die Annahme der Wirtschaftswissenschaft begründungsbedürftig, dass Präferenzen in der Zeit stabil sind.

Diese Fragestellung ist selbst strittig. Im kanonischen Ansatz *Glimchers* wird die Eigenschaft der ökonomischen Nutzenfunktion in die Neurowissenschaft importiert, ein konsistentes und integriertes System abzubilden. Viele Ergebnisse der Gehirnwissenschaft und Psychologie legen aber ein *multiple selves* Modell nahe, das selbst evolutionär erklärt werden kann. Die Evolutionäre Psychologie beispielsweise geht davon aus, dass das Gehirn unterschiedliche Module aufweist, die auf unterschiedliche Entscheidungsprobleme hin angepasst sind (Tooby/Cosmides 2005). Das Gehirn nutzt also sozusagen die Vorteile der Arbeitsteilung aus. Die verschiedenen Module werden durch Emotionen integriert, und nicht durch übergreifende Entscheidungsmechanismen. Auf noch grundlegender Ebene ist das Gehirn selbst als ein dynamisches evolvierendes System

zu begreifen, das ständig Wahrnehmungen und Verhalten aus einem endogenen Selektionsprozess heraus generiert, in dem es keine zentrale Entscheidungsinstanz gibt (Dennett 1995; Edelman 1987, 2006; Oullier / Kelso 2009). Das wirft aber die Frage auf, wie dieses hochgradig komplexe und dynamische System den Absturz in Chaos vermeidet. Edelman (1987) hat die Lösung bereits sehr früh vorgeschlagen, dass dies nur durch externe Verankerung möglich ist, nämlich durch Kommunikation mit anderen Gehirnen. Auf den Menschen gemünzt bedeutet das: Nur durch die Sprache kann das menschliche Gehirn stabile Strukturen ausbilden, durch die sich dann Akteure formieren. Das Gehirn gewinnt seine Identität durch externe Anker.

Diese These muss mit *multiple selves* Ansätzen zusammengesehen werden. In solchen Ansätzen entsteht das Problem, dass menschliche Handlungen grundsätzlich konfliktbehaftet sind. Beispielsweise lassen sich intertemporale Entscheidungsprobleme als Konflikte zwischen heutigen und zukünftigen *selves* deuten (Jamison/Wegener 2010). Hier ist kein Raum, auf die Fülle von konzeptionellen Alternativen einzugehen, sondern ich konzentriere mich auf einen zentralen Punkt: In jedem *multiple selves* Modell gibt es ein internes Informationsproblem des modularisierten Gehirns. Das heißt, die unterschiedlichen Module sind unvollständig über andere Module informiert. Wenn wir dann davon ausgehen, dass ein Modul Verhalten generiert, muss dieses Verhalten also nicht optimal sein mit Blick auf andere Module. Die einfachste Form eines solchen Modells ist bereits früh vom Soziologen James Coleman (1990) vorgeschlagen worden, nämlich zwischen *object self* und *acting self* zu unterscheiden, die jeweils einer evaluativen Instanz und einer Handlungsinstanz entsprechen. Damit gelangen wir also zu den bereits diskutierten Ansätzen zurück, *Liking* und *Wanting* zu differenzieren. Dann können wir also sagen, dass das Handlungssystem nicht vollständig informiert ist über das Bewertungssystem. Es entsteht ein Principal-Agent-Problem (Brocas / Carrillo 2008).

Wie kann das Handlungssystem wissen, was das Bewertungssystem präferiert? Ich schlage vor, dass die Identität einer Person diese Information bietet. Das ist ein ungemein radikaler Schritt, der aber erstaunlicherweise direkt zum Kern des ökonomischen Standardmodells zurückführt. Wie ich eingangs betont habe, ist das ökonomische Standardmodell eigentlich externalistisch, d. h. baut auf der Theorie offenkundiger Präferenzen auf. Wird es à la Glimcher internalistisch fehlinterpretiert, würde das Gehirn also tatsächlich als Optimierer begriffen. Diese Interpretation ist mit einiger Sicherheit empirisch falsch. Wenn man am Externalismus des Standardansatzes festhalten will, muss vielmehr postuliert werden, dass auch die Präferenzen selbst externe Phänomene sind, also gerade nicht *subjektiv*: Die offenkundigen Präferenzen sind in gar keiner Weise *hintergebar*. Wie ist das möglich? Das ist möglich, wenn das Handlungssystem die Informationen über das Bewertungssystem dadurch gewinnt, dass es Informationen über realisierte Handlungen und deren Ergebnisse auswertet. Die Geschichte

von Wahlhandlungen, reflektiert in sprachlich vermittelten Narrativen, *ist* die Präferenzstruktur (vgl. ähnlich *Ariely/Norton* 2007). Erst die Identität des Akteurs schafft die Integration des komplexen Systems Gehirn, und diese Identität konstituiert sich im Sinne von Ross als öffentliche *narratives*, die *Ego* nicht nur anderen, sondern auch sich selbst erzählt.

Damit gelangen wir aber zu unserer eigentlichen Frage zurück, wie Institutionen wirken. Es gibt hier höchst interessante Bezüge zur *alten* Institutionenökonomik (*Herrmann-Pillath* 2009). *Veblen* hatte die Auffassung entwickelt, dass Institutionen *habits of thought* sind, also in wesentlicher Weise internalisiert. Auch in modernen Interpretationen werden Bezüge zwischen *habits* und Institutionen hergestellt (*Hodgson* 2004). Das gerade vorgetragene Argument knüpft genau hier an: Präferenzen könnten als *habits* gedeutet werden, nämlich als erlernte Muster von Wahlhandlungen, die ihre Stabilität durch ihre Geschichtlichkeit erhalten. Das ist weniger weit entfernt vom ökonomischen Standardansatz als es anmuten mag, denn eigentlich bereits in *Beckers* (1996) Ansatz angelegt, der zwischen biologischen Fundamentalpräferenzen und erlernten *tastes* unterscheidet. *Sobel* (2005) weist auch darauf hin, dass *Beckers* Modell formal homolog zu ökonomischen Modellen von Identität ist, also eine wesentliche soziale Komponente einführt.

Dann können wir also die Hypothese formulieren, dass die generische Wirkung von Institutionen darin besteht, die personale Identität des Akteurs herzustellen und zu stabilisieren. Der Mensch bzw. sein Gehirn sind in fundamentaler Weise auf Institutionen angewiesen. Ohne Institutionen verliert er seinen Charakter als Akteur, er kann noch nicht einmal in den *Naturzustand* zurückfallen, weil sein Gehirn die direkten Reiz-Reaktionsmechanismen dynamisch entkoppelt hat.

In diesem Sinne können wir also so weit gehen, den Präferenzen des Standardmodells selbst den Charakter von Institutionen zuzuschreiben. Genau das liegt aber den Mechanismen zugrunde, die ich bereits in Abschnitt I diskutiert habe. Betrachten wir erneut das Beispiel des Studiums. Ein *multiple selves* System ist damit konfrontiert, dass es ständig intertemporale Entscheidungskonflikte generiert, und außerdem regelmäßig in suboptimale Zustände einmünden würde. Die Lösung besteht darin, bestimmte Sequenzen von Entscheidungen zusammenzufassen. Genau das leistet aber die Institutionalisierung, etwa eines akademischen Abschlusses. Die Entscheidung besteht nicht mehr darin, jeden Tag zu überlegen, ob weiter Wissen erworben werden soll, sondern nur mehr darin, sich für ein bestimmtes Studium zu entscheiden. Das ist eine Entscheidung über künftige Identitäten. Ist sie getroffen, sind wesentliche Handlungsmuster institutionell vorgeprägt. Dadurch wird aber das intertemporale Entscheidungsproblem entschärft: Was zu präferieren ist, wird externalisiert.

Ich denke, dass alle spezifischeren Wirkungen von Institutionen mit ihrer fundamentalen Rolle als Identitätsstifter zusammenhängen. Das betrifft vor allem die indirekten Mechanismen, die über die Imitation wirken. Insofern Institutionen ähnliche Verhaltensweisen in einer Population von Akteuren unterstützen, verstärken sie die internen Bindungen durch die Effekte von Imitation. In diesem Sinne sind hier also personale und soziale Identität direkt miteinander verkoppelt. Denn die Imitation setzt nicht direkt an sozialen Klassifikationen an, sondern lediglich an beobachtbaren Verhaltensmustern. Diese verstärken dann aber Verhaltensähnlichkeiten in einer Population, die unmittelbar in personalen Identitäten verankert sind, gleichzeitig aber soziale Klassifikationen bestätigen und akzentuieren. In diesem Zusammenhang sind Institutionen auch kognitiv relevant, weil sie selbst gestaltbildende Kraft haben. Jede Institution ist auch ein Interpretationsrahmen, unterstützt also sogenannte *frames*. *Frames* werden inzwischen als wesentliches Element realistischer ökonomischer Modelle der Wahlhandlung angesehen (Gintis 2006).

Hier ist kein Raum, auf *frames* im Detail einzugehen, das Konzept findet verschiedene Ausprägungen und ist keineswegs eindeutig definiert, insbesondere auch weil es andere Begriffe gibt, deren gegenseitige Abgrenzung oft unklar ist. In unserem Zusammenhang möchte ich die These formulieren, dass es sich um ein fundamentales und generisches Phänomen handelt, das in der kognitiven Autonomie der Gehirnprozesse begründet ist: Menschliche Kognition enthält immer ein wesentliches Element der Interpretation, d. h. es gibt keine *objektive* Referenz zur Außenwelt, sondern nur relativ zu den evolvierten kognitiven Strukturen, die ihrerseits neuronal inkorporiert sind (diese Position ist grundlegend entwickelt in Hayek 1952, siehe auch Herrmann-Pillath 1992). Bei dieser Position muss aber wieder ein internalistischer Fehlschluss vermieden werden: Denn solche Interpretationen sind ohne externen Anker beliebig. Dem klassischen Wittgensteinschen (1958) Argument gegen die Möglichkeit einer *Privatsprache* folgend (Überblick bei Candlish 2004), müssen wir vielmehr davon ausgehen, dass alle Bedeutungen nur über soziale Interaktionen und im weitesten Sinne sprachliche Kommunikation konstituiert werden. *Frames* sind also nur in dem Sinne neuronal inkorporierte kognitive Strukturen, als die neuronale Inkorporation wesentlich für die betrachteten Kausalprozesse ist. Diese Prozesse selbst sind aber externalistisch zu analysieren.

Diese Perspektive ist für die Analyse von Institutionen wichtig, weil sie ermöglicht, Institutionen selbst als *frames* zu betrachten. In der neueren ökonomischen Literatur taucht diese Dimension gewöhnlich in der Behandlung der *Kultur* als Determinante von Verhalten auf. Dabei wird aber ein vergleichsweise undifferenzierter Begriff der *Kultur* verwendet, der faktisch lediglich auf die eigentlich willkürliche Abgrenzung von Populationen Bezug nimmt (also die *Kulturen* von Nationalstaaten oder von ethnischen Gruppierungen) (zum Überblick etwa Guiso et al. 2006, zur Kritik Herrmann-Pillath 2010c). Bei genauerer Betrachtung geht

es bei der Kultur jedoch um die konkrete Rolle von Institutionen als Interpretationsrahmen. Die inzwischen klassische Analyse hierzu ist die Untersuchung von *Henrich et al.* (2005) zu den kulturellen Unterschieden im Verhalten bei einperiodigen Ultimatumspielen: Bei der vergleichenden Analyse von 15 verschiedenen ethnischen Gruppierungen erwies sich, dass das Anbieterverhalten ebenso wie die Reaktionen der Empfänger von Teilungsvorschlägen sehr unterschiedlich ist und in jedem Fall klar von der Vorhersagen des ökonomischen Standardmodells abweicht. Die Erklärung besteht vermutlich darin, dass das Spiel selbst als eine Institution interpretiert wird. Das bedeutet, die Spielregeln werden im Lichte ähnlicher Interaktionen gedeutet, die in diesen Populationen in der Vergangenheit stattgefunden haben. Wenn also beispielsweise Ultimatumspiele in einer Population von Walfängern durchgeführt werden, wo die Teilung des Fangs eine etablierte Institution ist, werden sehr hohe Angebote in Ultimatumspielen beobachtet. Diese Wechselwirkung zwischen vorhandenen Institutionen und Exekution des Spieles ist ein bekanntes Problem in der Verhaltensökonomik: Beispielsweise werden Vertrauensspiele (*trust games*) von Probanden oft als Wetten und damit als Glücksspiele interpretiert.

Ein wichtiges Ergebnis der Untersuchung von *Henrich et al.* ist, dass – vielleicht kontraintuitiv? – die Integration von Populationen in weiter reichende Marktbeziehungen die Bereitschaft zum Teilen erhöht. Damit bestätigt die Untersuchung die *Smithsche* Position, dass Märkte selbst institutionell fundiert sind, und dass die sie ermöglichende institutionelle Evolution wesentliche moralische Dimensionen aufweist. Das *ökonomisch rationale* Verhalten tritt vor allem dann auf, wenn die Populationen Lebensformen aufweisen, in denen weiter reichende Interaktionen keine Bedeutung besitzen, und die ökonomische Subsistenz durch die engere Familie gesichert wird, Märkte also gerade keine Rolle spielen. Anders gesagt, der *homo oeconomicus* erscheint selbst als ein institutionelles Phänomen.

Diese Thematik führt zum allgemeinen Problem der *sozialen Präferenzen*, d. h. dem empirisch gesicherten Tatbestand, dass Menschen in hohem Maße die Präferenzen anderer berücksichtigen, etwa durch Fairness-Normen, aber vor allem auch durch altruistische Sanktionen, d. h. die Bereitstellung von Sanktionen durch unbeteiligte Dritte (*Hopfensitz* und *Reuben* 2009). Letzteres Phänomen ist auch wichtig für die Stabilisierung von Institutionen: Soziale Präferenzen generieren offenbar positive Gratifikationen, die aus der Möglichkeit von Sozialität herrühren, eine Idee, die *Adam Smith* bereits mit dem Begriff des *fellow feeling* begründet hat (*Sugden* 2002). Daher werden ähnliche neuronale Mechanismen aktiviert, die auch andere Entscheidungen über die Wahl von Handlungsalternativen bestimmen, d. h. die Möglichkeit von Kooperation oder die Möglichkeit der Durchsetzung von Kooperation aktivieren die dopaminergetischen Strukturen im Gehirn (zum Überblick *Fehr* 2009). Letzten Endes führt dies auch zum grundlegenden Konzept der *Smithschen* Moralphilosophie zurück, der *sympathy*.

In den Neurowissenschaften wird Smith daher zunehmend auch als Vorläufer moderner Theorien der Empathie betrachtet (*Singer/Lamm* 2009).

Nun hat aber *Smith* ebenfalls schon gezeigt, dass die Möglichkeit der Empathie selbst auf Institutionen angewiesen ist. *Smiths sympathy* ist zwar eine universelle menschliche Fähigkeit, aber sie wird nur konkret in der Interaktion zwischen Individuen in spezifischen sozialen Kontexten. Gelebte *sympathy* ist erlernte *sympathy* und als solche kontingent. Daher besteht für die *Smithsche* Theorie auch das Problem, letzten Endes moralische Normen selbst nur als konkrete Institutionen in konkreten historischen Konstellationen begründen zu können (*Forman-Barzilai* 2010). Dieses Problem vermittelt aber in unserem Zusammenhang tatsächlich eine wesentliche Einsicht: Soziale Präferenzen sind auch in dem Sinne *sozial*, als sie ohne eine institutionelle Einbettung inhaltsleer bleiben. Interessanterweise hatte die Untersuchung von *Henrich et al.* auch gezeigt, dass individuelle Variation (etwa Ausbildung, Geschlecht oder Wohlstand) für die Variation des Verhaltens im Ultimatumspiel nicht erheblich ist, sondern nur die Variation über *kulturelle* Merkmale der Populationen.

Institutionen ermöglichen soziale Präferenzen vor allem durch die kognitive Reduktionsleistung. *Ego* kann *Alter* verstehen, weil es geteilte Institutionen und Erwartungen bezüglich deren Sanktionierung gibt. Die Institution ermöglicht Wissen über *Alter*, und gleichzeitig gibt sie *Ego* Orientierung über sich selbst. Das bekannte Konzept der Komplexitätsreduktion durch Institutionen kann damit unmittelbar neurowissenschaftlich begründet werden bzw. es wird möglich, diese Reduktion direkt mit bestimmten Erkenntnissen über die Funktionsweise des Gehirns zu begründen. Im Vergleich zum reduktionistischen Ansatz von *Glimcher* kann angemerkt werden, dass *Glimcher* selbst herausarbeitet, wie zentral Referenzpunkteffekte für elementare Wahlhandlungen sind. Solche Referenzpunkte sind *frames*, und insofern liegt genau hier der entscheidende Schwachpunkt seines kanonischen Modells. Im Lichte der hier vorgetragenen Überlegungen sind Referenzpunkte wesentlich extern konditioniert und angewiesen auf externe Anker. Das bedeutet aber auch umgekehrt, dass nur im Rahmen eines konsequent externalistischen Ansatzes die Neuroökonomik überhaupt erst konsistent formuliert werden kann.

An dieser Stelle wäre noch vieles zu sagen, doch möchte ich mit diesen Betrachtungen über die generischen Wirkungen von Institutionen begnügen. Diese wurzeln in der spezifischen Dynamik von Performativität und verteilter Kognition, die ich im vorherigen Abschnitt bereits dargestellt habe. Hinzu kommt nun das Konzept der Modularität des dynamischen Systems Gehirn und die Idee, dass Institutionen konstitutiv für seine Identität als Akteur sind.

### C. Schluss: Individuen und Institutionen als Elemente einer naturalistischen sozialen Ontologie

In diesem Beitrag habe ich versucht zu zeigen, dass Institutionenökonomik und Neuroökonomik natürliche Partner im Geschäft sind, menschliches Verhalten zu erklären. Diese These stellt sich in kritische Distanz zum derzeit führenden kanonischen Modell der Neuroökonomik, das von *Glimcher* entwickelt wurde, und greift damit auch die kritische Tradition der Institutionenökonomik klassischer Prägung auf.

Es ist in diesem Zusammenhang erstaunlich zu notieren, wie weitgehend *Adam Smith* eine solche Synthese bereits antizipiert hatte. Im Gegensatz zur langen Geschichte der Fehlinterpretationen von *Smith* als Theoretiker des rationalen Eigennutzes hatte *Smith* eine Konzeption des Menschen vorgelegt, die naturalistisch war, im Sinne einer Analyse der *human nature*. Diese menschliche Natur sah *Smith* als hochkomplex an: Das Individuum ist ein dynamisches System von Trieben, Emotionen und reflexiven Mechanismen, das essentiell auf soziale Interaktion angewiesen ist, um zu sinnvollem und zweckadäquatem Handeln gelangen zu können. Wahlverhalten ist Ergebnis von Lernprozessen in sozialen Kontexten, und daher gerade in der reflektierten Form institutionell geprägt. Reflektion wird erst durch Institutionen ermöglicht, die es erlauben, die im Prinzip unüberwindbare physikalische Barriere zum Denken der Anderen zu überwinden. *Smiths spectator*, moralisch vervollkommenet als *impartial spectator*, ist Ausdruck dieser wesentlichen Kopplung interner Prozesse und externer Institutionen.

Diese Sichtweise steht deshalb in der kritischen Tradition der Institutionenökonomik, weil sie im Sinne *Searles* eine andere soziale Ontologie begründet als diejenige der Standardökonomik. *Glimchers* Internalismus ergibt sich zwingend aus der unreflektierten Übernahme dieser sozialen Ontologie: Die soziale Realität besteht ausschließlich aus Individuen, letztendlich definiert durch deren Körperlichkeit. Die klassische Institutionenökonomik hatte hingegen Institutionen stets als Gegenstände eigener Art behandelt. *Searle* steht in dieser Tradition, indem er zwischen unterschiedlichen Arten von *facts* unterscheidet: In *Searle* (1995) als *observer independent* versus *observer relative facts*, in *Searle* (2010) ersetzt er den Term *observer* durch *intentionality* oder *mind*. Institutionen sind keine Gegenstände wie sie gewöhnlich in physikalischen Theorien betrachtet werden, wie etwa ein Stein oder ein Neuron. Beide existieren unabhängig vom menschlichen Beobachter. Eine Institution ist hingegen ein Fakt, der nur relativ zum menschlichen Beobachter existiert. Der Geldschein ist ein physikalisches Objekt, wird aber nur zum Geld durch die Interpretation. Diese ist aber selbst nicht beliebig, denn die Interpretation gründet im Phänomen der *kollektiven Intentionalität*, wie sie in Reinform in der menschlichen Sprache auftritt. Das einzelne Individuum kann zwar autonome Interpretationen entwickeln, aber um

*Geld* als Fakt zu etablieren, ist kollektives Verhalten erforderlich, das in einer gemeinsamen interpretativen Haltung wurzelt. Ist Geld aber als Fakt konstituiert, erhält es eigenständige kausale Kraft, die nicht mehr im Belieben der Individuen steht, und die gerade deshalb auch Gegenstand beispielsweise makroökonomischer und ökonometrischer Analysen werden kann.

Eine analytisch angemessene soziale Ontologie enthält also Individuen und Institutionen. Ich habe versucht zu zeigen, dass diese Sicht heutzutage empirisch durch die Entwicklung der Neurowissenschaften gestützt werden kann. Das menschliche Gehirn ist ein hochkomplexes System, das ohne externe Anker in überbordernder Dynamik kollabieren würde. Institutionen sind dieser Anker. Das Schlüsselkonzept ist dasjenige der *Identität*. Nur Institutionen ermöglichen die Stabilität und Konstanz von Akteuren in der Zeit. Obgleich sie Phänomene der Populationsebene sind, werden sie konstitutiv für *individuelle* Identität. Das Individuum selbst ist also ein institutionelles Phänomen. Davis (2003, 2006) hat das so formuliert, dass personale Identität nur durch eine deontologische Komponente möglich wird. Institutionen schaffen Verbindlichkeiten, die nicht nur für andere wichtig sind, sondern vor allem auch für das Individuum selbst in seiner Fähigkeit zur Reflexion. Ohne Institutionen ist eine Konzeption des *Selbst* nicht möglich.

Ich möchte abschließend betonen, dass diese soziale Ontologie keineswegs deckungsgleich ist mit der im späten 19. Jahrhundert entstandenen Dissoziation zwischen *Individuum* und *Gesellschaft*, also auch der entsprechenden Ausdifferenzierung zwischen Ökonomik und Soziologie. Der Begriff der Institution ist zunächst völlig neutral gegenüber der Abgrenzung der Population, in der Institutionen evolvieren. Die minimale Einheit ist die Triade, d. h. zwei Individuen, die sich gegenüber einem beobachtenden Dritten abgrenzen, indem sie einer Institution folgen. Darüber hinaus sind Institutionen in beliebiger Weise kombinierbar mit unterschiedlichen Gruppengrößen und -strukturen.

Die enge konzeptionelle Verkopplung zwischen Neuroökonomik und Institutionenökonomik bedeutet für die Neuroökonomik, dass sie ohne eine Theorie institutioneller Evolution notwendig unvollständig bleiben muss. Es ist prinzipiell unmöglich, beobachtbares Verhalten ausschließlich durch interne neuronale Prozesse zu erklären. Neuronale Prozesse werden erst im Zusammenspiel mit externen institutionellen Fakten kausal spezifiziert. Die Theorie institutioneller Evolution ist aber selbst keine neurowissenschaftliche Theorie, sondern befasst sich mit der interaktiven Dynamik von Individuen und sozialen Aggregaten. *Glimchers* Ansatz interpretiert daher den Begriff der NeuroÖKONOMIK in irreführender Weise: Ross (2005, 2008) folgend, führt gerade das ökonomische Element der Neuroökonomik eine Dimension ein, die nicht mehr in Kategorien der Neurowissenschaften greifbar ist. Nur gilt umgekehrt auch, dass eine Theorie des Individuums nur als naturalistische möglich ist, soll sie empirisch gehaltvoll sein. Hierfür sind wiederum neurowissenschaftliche Erkenntnisse grundlegend.

Diese Wechselwirkung führt zur Abbildung 1 zurück. Wir betrachten einen integrierten kausalen Prozess zwischen den zwei Ebenen der Institutionen und des neuronalen Substrates mit top-down und bottom-up Mechanismen.

## Literatur

- Ainslie, G.* (2007): Thought Experiments That Explore Where Controlled Experiments Can't: The Example of Will, in: Ross et al. (eds.), pp. 169–198.
- Akerlof, G.A./Kranton, R.E.* (2000): Economics and Identity, *Quarterly Journal of Economics* CXV(3), pp. 715–753.
- Alchian, A.A.* (1977): *Economic Forces at Work*, Liberty Press, Indianapolis.
- Aoki, M.* (2001): *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Stanford University Press, Stanford.
- Aoki, M.* (2007): Endogenizing Institutions and Institutional Change, *Journal of Institutional Economics* 3(1), pp. 1–31.
- Aoki, M.* (2011): Institutions as cognitive media between strategic interactions and individual beliefs, *Journal of Economic Behavior and Organization*, forthcoming.
- Ariely, D./Norton, M.I.* (2007): How Actions Create – Not Just Reveal – Preferences, *Trends in Cognitive Science* 12(1), pp. 13–16.
- Ashraf, N./Camerer, C.F./Loewenstein, G.* (2005): Adam Smith, Behavioral Economist, *Journal of Economic Perspectives* 19(3), pp. 131–146.
- Ayala, F.J./Dobzhansky, Th.* (1974): *Studies in the Philosophy of Biology. Reduction and Related Problems*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles.
- Bechara, A./Damasio, A.R.* (2005): The Somatic Marker Hypothesis: A Neural Theory of Economic Decision, *Games and Economic Behavior* 52, pp. 336–372.
- Becker, G.S.* (1996): *Accounting for Tastes*, Harvard University Press, Cambridge.
- Becker, W.J./Cropanzano, R./Sanfey, A.G.* (2011): Organizational Neuroscience: Taking Organizational Theory Inside the Neural Black Box, *Journal of Management* 37(4), pp. 933–961.
- Bénabou, R./Tirole, J.* (2004): Willpower and Personal Rules, *Journal of Political Economy* 112(4), pp. 848–886.
- Benhabib, J./Bisin, A.* (2005): Modeling Internal Commitment Mechanisms and Self-Control: A Neuroeconomics Approach to Consumption-Saving Decisions, *Games and Economic Behavior* 52, pp. 460–492.
- Bernheim, B.D.* (2009): The Psychology and Neurobiology of Judgment and Decision Making: What's in it for Economists?, in: Glimcher et al. (eds.), pp. 115–126.
- Berridge, K.C.* (2009): ‚Liking‘ and ‚Wanting‘ Food Rewards: Brain Substrates and Roles in Eating Disorders, *Physiology & Behavior* 97, pp. 537–550.

- Binmore, K.* (1994): *Game Theory and the Social Contract Volume I: Playing Fair*, MIT Press, Cambridge/London.
- Brocas, I./Carrillo, J.D.* (2008): The Brain as a Hierarchical Organization, *American Economic Review* 98(4), pp. 1312–1347.
- Buss, D.M.* (2005): *The Handbook of Evolutionary Psychology*, Wiley, Hoboken.
- Camerer, C.F.* (2006): Wanting, Liking, and Learning: Neuroscience and Paternalism, *The University of Chicago Law Review* 73, pp. 87–110.
- Camerer, C.F.* (2007): Neuroeconomics: Using Neuroscience to Make Economic Predictions, *Economic Journal* 117(519), pp. C26–C42.
- Camerer, C.F./Loewenstein, G./Prelec, D.* (2005): Neuroeconomics: How Neuroscience Can Inform Economics, *Journal of Economic Literature* Vol. XLIII, pp. 9–64.
- Campbell, D.T.* (1974): ‚Downward Causation‘ in Hierarchically Organized Biological Systems, in: Ayala/Dobzhansky (eds.), pp. 179–186.
- Candlish, S.* (2004): Private Language, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2004 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL: <http://plato.stanford.edu/archives/spr2004/entries/private-language/>.
- Coleman, J.* (1990): *Foundations of Social Theory*, Belknap, Cambridge/London.
- Davis, J.B.* (2003): *The Theory of the Individual in Economics. Identity and Value*, Routledge, London/New York.
- Davis, J.B.* (2007): Akerlof and Kranton on Identity in Economics: Inverting the Analysis, *Cambridge Journal of Economics* 31(3), pp. 349–362.
- Dennett, D.C.* (1991): *Consciousness Explained*, Little, Brown and Company, Boston et al.
- Dennett, D.C.* (1995): *Darwin’s Dangerous Idea. Evolution and the Meanings of Life*, Simon & Schuster, New York.
- Denzau, A.T./North, D.C.* (1994): Shared Mental Models: Ideologies and Institutions, *Kyklos* 47, pp. 3–32.
- Dixit, A.K.* (2004): *Lawlessness and Economics. Alternative Modes of Governance*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Edelman, G.M.* (1987): *Neural Darwinism. The Theory of Neuronal Group Selection*. Basic Books, New York.
- Edelman, G.M.* (2006): *Second Nature. Brain Science and Human Knowledge*. Yale University Press, New Haven and London.
- Elias, N.* (1969/1990): *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. Erster Band: Wandlungen des Verhaltens in den weltlichen Oberschichten des Abendlandes*, Suhrkamp, Frankfurt.
- Evensky, J.* (2005): Adam Smith’s Theory of Moral Sentiments: On Morals and Why They Matter to a Liberal Society of Free People and Free Markets, *Journal of Economic Perspectives* 19(3), pp. 109–130.

- Fehr, E.* (2009): Social Preferences and the Brain, in: Glimcher et al. (eds.), pp. 215–232.
- Finlayson, G./Halford, J./King, N./Blundell, J.* (2010): Chapter 7.3. The Regulation of Food Intake in Humans, URL: <http://www.endotext.org/obesity/obesity7.3/obesity7-3.html>.
- Fogassi, L.* (2011): The mirror neuron system: How cognitive functions emerge from motor organization, *Journal of Economic Behavior & Organization* 77(1), pp. 66–75.
- Forman-Barzilai, F.* (2010): Adam Smith and the Circles of Sympathy. Cosmopolitanism and Moral Theory, Cambridge University Press, Cambridge.
- Friedman, M.* (1953): Essays in Positive Economics, Chicago University Press, Chicago.
- Gibbs, R. W.* (2008): The Cambridge Handbook of Metaphor and Thought, Cambridge University Press New York et al.
- Gintis, H.* (2006): A Framework for the Unification of the Behavioral Sciences, *Behavioral and Brain Sciences* 30, pp. 1–16.
- Glimcher, P. W.* (2003): Decisions, Uncertainty, and the Brain. The Science of Neuroeconomics, MIT Press, Cambridge/London.
- Glimcher, P. W.* (2009): Choice: Towards a Standard Back-pocket Model, in: Glimcher et al. (eds.), pp. 503–522.
- Glimcher, P. W.* (2011): Foundations of Neuroeconomic Analysis, Oxford University Press, Oxford/New York.
- Glimcher, P. W./Camerer, C. F./Fehr, E./Poldrack, R. A.* (2009): Neuroeconomics: Decision Making and the Brain, Elsevier Amsterdam et al.
- Guiso, L./Sapienza, P./Zingales, L.* (2006): Does Culture Affect Economic Outcomes? *Journal of Economic Perspectives* 20(2), pp. 23–48.
- Gul, F./Pesendorfer, W.* (2001): Temptation and Self-Control, *Econometrica* 69, pp. 1403–1436.
- Gul, F./Pesendorfer, W.* (2008): The Case for Mindless Economics, in: Caplin, A./Schotter, A. (eds.): The Foundations of Positive and Normative Economics, Oxford University Press, Oxford, pp. 3–41.
- Harrison, G. W.* (2008): Neuroeconomics: A Critical Reconsideration, *Economics & Philosophy* 24(3), pp. 303–344.
- Hayek, F. A. von* (1952): The Sensory Order. An Inquiry into the Foundations of Theoretical Psychology, University of Chicago Press, Chicago.
- Hayek, F. A. von* (1979): Law, Legislation and Liberty. A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy. Volume 3: The Political Order of a Free People, University of Chicago Press, Chicago.
- Henrich, J./Boyd, R./Bowles, S./Camerer, C./Fehr, E./Gintis, H./McElreath, R./Alvard, M./Barr, J./Ensminger, A./Hill, K./Gil-White, F./Gurven, M./Marlowe, F./Patton, J. Q./Smith, N./Tracer, D.* (2005): ‚Economic Man‘ in Cross-cultural Per-

spective: Behavioral Experiments in 15 Small-scale Societies, *Behavioral and Brain Sciences*, 28, pp. 795–855.

*Herrmann-Pillath, C.* (1992): The Brain, Its Sensory Order and the Evolutionary Concept of Mind. On Hayek's Contribution to Evolutionary Epistemology, in: *Journal for Social and Biological Structures* 15(2), pp. 145–187.

*Herrmann-Pillath, C.* (2009): Elements of a Neo-Webleian Theory of the Individual, *Journal of Economic Issues* XLIII(1), pp. 189–214.

*Herrmann-Pillath, C.* (2010/11): The Economics of Identity and Creativity. A Cultural Science Approach, University of Queensland Press, St. Lucia and Transactions, New Brunswick and London.

*Herrmann-Pillath, C.* (2010a): A Neurolinguistic Approach to Performativity in Economics, *Journal of Economic Methodology* 17(3), pp. 241–260.

*Herrmann-Pillath, C.* (2010b): Dimensionen des Wissens: Ein kognitiv-evolutionärer Ansatz auf der Grundlage von F. A. von Hayeks Theorie der „Sensory Order“, in: Theurl T. (Hrsg.): *Institutionelle Hintergründe und Konsequenzen von Wissen*, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, Duncker&Humblot, Berlin, S. 51–84.

*Herrmann-Pillath, C.* (2010c): What Have We Learnt From Twenty Years of Economic Research Into Culture?, in: *International Journal of Cultural Studies* 13(4), pp. 317–335.

*Herrmann-Pillath, C.* (2011a): Institutions, Distributed Cognition and Agency: Rule-following as Performative Action, forthcoming: *Journal of Economic Methodology*, penultimate version: Frankfurt School Working Paper Series No. 157, URL: <http://ssrn.com/abstract=1745437>.

*Herrmann-Pillath, C.* (2011b): Towards an Externalist Neuroeconomics: Dual Selves, Signs, and Choice, *R&R Journal of Neuroscience, Psychology and Economics*, forthcoming.

*Hodgson, G. M.* (2004): Reclaiming Habit for Institutional Economics, *Journal of Economic Psychology* 25, pp. 651–660.

*Hopfensitz, A./Reuben, E.* (2009): The Importance of Emotions for the Effectiveness of Social Punishment, *Economic Journal* 119(540), pp. 1534–1560.

*Horst, U./Kirman, A./Teschl, M.* (2006): Changing Identity: The Emergence of Social Groups, GREQAM Document de Travail 2006–51.

*Hubert, M.* (2010): Does Neuroeconomics Give New Impetus to Economic and Consumer Research? *Journal of Economic Psychology* 31, pp. 812–817.

*Hubert, M./Kenning, P.* (2008): A Current Overview of Consumer Neuroscience, *Journal of Consumer Behavior* 7, pp. 272–292.

*Hurley, S.* (2008): The Shared Circuits Model: How Control, Mirroring and Simulation Can Enable Imitation, Deliberation, and Mindreading, *Behavioral and the Brain Sciences* 31(1), pp. 1–21.

*Hutchins, E.* (1995): *Cognition in the Wild*, MIT Press, Cambridge and London.

- Hutchins, E.* (2005): Material Anchors for Conceptual Blends, *Journal of Pragmatics* 37, pp. 1555–1577.
- Jamison, J./Wegener, J.* (2010): Multiple Selves in Intertemporal Choice, *Journal of Economic Psychology* 31, pp. 832–839.
- Kahnemann, D./Wakker, P.P./Sarin, R.* (1997): Back to Bentham? Explorations of Experienced Utility, *Quarterly Journal of Economics* 112, pp. 375–405.
- Kirman, A./Teschl, M.* (2006): Searching for Identity in the Capability Space, *Journal of Economic Methodology* 13(3), pp. 299–325.
- Krohn, W./Küppers, G.* (1992): *Emergenz: Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung*, Suhrkamp, Frankfurt.
- Kubon-Gilke, G.* (1997): *Verhaltensbindung und die Evolution ökonomischer Institutionen*, Metropolis, Marburg.
- Lakoff, G.* (2008): The Neural Theory of Metaphor, in: Gibbs (eds.), pp. 17–38.
- Lau, J./ Deutsch, M.*: Externalism About Mental Content, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2008 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/content-externalism/>.
- Lea, S.G./Webley, P.* (2006): Money As Tool, Money As Drug: The Biological Psychology of a Strong Incentive, *Behavioral and the Brain Sciences* 29, pp. 161–209.
- Macdonald, G./Papineau, D.* (2006): *Teleosemantics. New Philosophical Essays*, Oxford University Press, Oxford/New York.
- McFadden, D.* (2006): Free Markets and Fettered Consumers, *American Economic Review* 96(1), pp. 5–29.
- Millikan, R.* (1989): Biosemantics, *Journal of Philosophy* 86, pp. 281–297.
- Neander, K.* (2009): Teleological Theories of Mental Content, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2009 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL: <http://plato.stanford.edu/archives/win2009/entries/content-teleological/>.
- North, D.C.* (2005): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Oullier, O./Kelso, J.A.S.* (2009): Social Coordination, from the Perspective of Coordination Dynamics, in: Meyer, R.A. (ed.): *Encyclopedia of Complexity and Systems Sciences*, Springer, Berlin.
- Oullier, O./Kirman, A.P./Kelso, J.A.S.* (2008): The Coordination Dynamics of Economic Decision Making: A Multilevel Approach to Social Neuroeconomics, *IEEE Transactions on Neural Systems and Rehabilitation Engineering* 16(6), pp. 557–571.
- Papineau, D.* (2007): Naturalism, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2007 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL: <http://plato.stanford.edu/archives/spr2007/entries/naturalism/>.
- Phillips, P.E./Walton, M.E./Jhou, T.C.* (2007): Calculating Utility: Preclinical Evidence for Cost-Benefit Analysis by Mesolimbic Dopamine, *Psychopharmacology* 191, pp. 483–495.

- Ross, D. (2005): *Economic Theory and Cognitive Science: Microexplanations*, MIT Press, Cambridge and London.
- Ross, D. (2007): *H. sapiens as Ecologically Special: What Does Language Contribute?* *Language Studies* 29, pp. 710–731.
- Ross, D. (2008): *Two Styles of Neuroeconomics*, *Economics & Philosophy* 24, pp. 473–483.
- Ross, D./Sharp, C./Vuchinich, R.E./Spurrett, D. (2008): *Midbrain Mutiny. The Pi-coeconomics and Neuroeconomics of Disordered Gambling*, MIT Press Cambridge, Mass.
- Roth, G. (1992): *Kognition: Die Entstehung von Bedeutung im Gehirn*, in: Krohn/Küppers (1992), S. 104–133.
- Rubinstein, A. (2000): *Economics and Language. Five Essays*, Cambridge University Press, Cambridge et al.
- Schantz, R. (2004): *The Externalist Challenge*, de Gruyter, Berlin.
- Schlicht, E. (1998): *On Costum in the Economy*, Clarendon, Oxford.
- Schultz, W. (2009): *Midbrain Dopamine Neurons: A Retina of the Reward System?* in: Glimcher et al. (eds.), pp. 323–329.
- Searle, J.R. (1995): *The Construction of Social Reality*, Free Press, New York.
- Searle, J.R. (2005): *What Is an Institution?*, *Journal of Institutional Economics* 1(1), pp. 1–22.
- Searle, J.R. (2010): *Making the Social World. The Structure of Human Civilization*, Oxford University Press, Oxford.
- Shafir, E./Diamond, P./Tversky, A. (1997): *Money Illusion*, *Quarterly Journal of Economics* CXII(2), pp. 341–374.
- Singer, T./Lamm, C. (2009): *The Social Neuroscience of Empathy*, *Annals of the New York Academy of Sciences* 1156, pp. 81–96.
- Skyrms, B. (2004): *The Stag Hunt and the Evolution of Social Structure*, Cambridge University Press, Cambridge et al.
- Skyrms, B. (2010): *Signals. Evolution, Learning, & Information*, Oxford University Press, Oxford.
- Smit, J.P./Buekens, F./du Plessis, S. (2011): *What is Money? An Alternative to Searle's Institutional Facts*, *Economics & Philosophy* 27(1), pp. 1–22.
- Smith, V.L. (2003): *Constructivist and Ecological Rationality in Economics*, *The American Economic Review* 93(3), pp. 465–508.
- Sobel, J. (2005): *Interdependent Preferences and Reciprocity*, *Journal of Economic Literature* XLIII(2), pp. 392–436.
- Stanton, A.A./Day, M./Welp, I.M. (2010): *Neuroeconomics and the Firm*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton.

- Sterelny, K.* (2004): Externalism, Epistemic Artefacts and The Extended Mind, in: Schantz (ed.), pp. 239–254.
- Sugden, R.* (2002): Beyond Sympathy and Empathy: Adam Smith's Concept of Fellow-Feeling, *Economics and Philosophy* 18, pp. 63–87.
- Sugden, R.* (2011): Salience, Inductive Reasoning and the Emergence of Conventions, *Journal of Economic Behavior and Organization* 79, pp. 35–47.
- Thaler, R. H./Sunstein, C. R.* (2009): *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Penguin, London.
- Tooby, J./Cosmides, L.* (2005): Conceptual Foundations of Evolutionary Psychology, in: Buss (ed.), pp. 5–67.
- Wagner, D.D./Dal Cin, S./Sargent, J.D./Kelley, W.M./Heatherton, T.F.* (2011): Spontaneous Action Representation in Smokers when Watching Movie Characters Smoke, *Journal of Neuroscience* 31(3), pp. 894–898.
- Weber, B./Rangel, A./Wibral, M./Falk, A.* (2009): The Medial Prefrontal Cortex Exhibits Money Illusion, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 106(13), pp. 5025–5028.
- West, R.* (2006): *Theory of Addiction*, Blackwell and Addiction Press, Oxford.
- Wilcox, Nathaniel T.* (2008): Against Simplicity and Cognitive Individualism, *Economics & Philosophy* 24(3), pp. 523–533.
- Wilson, R. A.* (2004): *Boundaries of the Mind. The Individual in the Fragile Sciences: Cognition*, Cambridge University Press, Cambridge et al.
- Wittgenstein, L.* (1958): *Philosophical Investigations*, Basil Blackwell, Oxford.

# **Der Mehrwert der Neuroökonomik**

## **Korreferat zu Carsten Herrmann-Pillath**

### **Neuroökonomik, Institutionen und verteilte Kognition: Empirische Grundlagen eines nicht-reduktionistischen naturalistischen Forschungsprogramms in den Wirtschaftswissenschaften**

Von *Christian Müller*, Münster

*Carsten Herrmann-Pillath* legt mit seinem Beitrag einen sehr informierten und belesenen Über- und Einblick in die neueren Erkenntnisse der Neurowissenschaften, besonders der Neuroökonomik, vor. Besonders interessant ist dabei die These von Teil B des Aufsatzes, nach der Hayeks Sicht der Institutionen – wie er sie in der *Sensory Order* entwickelt (*Hayek* 1976) – neurowissenschaftlich fundiert werden kann. Institutionen sind danach „nicht lediglich ein Reflex der Koordination mentaler Zustände individuell optimierender Akteure“ (*Herrmann-Pillath* 2012, Abschnitt B.II), sondern vielmehr „wurzeln [sie] in neuronal inkorporierten Handlungsdispositionen von Individuen“ (*Herrmann-Pillath* 2012, Abschnitt B.II). Wenn das zutrifft, ist das Befolgen von Institutionen damit „nicht selbst ein rationaler Akt im Sinne des ökonomischen Standardmodells“ (*Herrmann-Pillath* 2012, Abschnitt B.II).

Institutionen – dies ist die zweite zentrale These in Abschnitt B – wirken folglich auch anders, als in der Standardtheorie unterstellt: „die generische Wirkung von Institutionen“ besteht darin, „die personale Identität des Akteurs herzustellen und zu stabilisieren“ (*Herrmann-Pillath* 2012, Abschnitt B.III). Das menschliche Gehirn braucht Institutionen. Sie wirken als *frames*, die auch die institutionelle Einbettung liefern können für Bewertungen durch Individuen. Dies hilft nicht nur dabei, den Begriff der *Kultur*, der in den letzten Jahren zunehmend Eingang in die Wirtschaftswissenschaften gefunden hat (z. B. *Leipold* 2006), zumindest in dieser – neurowissenschaftlichen – Hinsicht zu präzisieren. Es vertieft auch das Verständnis von Bewertungen und (sozialen) Präferenzen: Interessant ist dabei für mich v. a., dass hiermit letztlich der ethische Subjektivismus neurowissenschaftlich ad acta gelegt wird, der die Ökonomik so zentral prägt und nach dem die Individuen allein die *Quelle aller Werte* (*Brennan/Buchanan* 1993, S. 28) sind (siehe für eine Kritik *Müller* 2004). Präferenzen – auch soziale Präferenzen – sind danach niemals rein subjektiv, sondern sie hängen von „externen

Ankern“ ab, was wiederum Rückschlüsse auf die Zuverlässigkeit jener Präferenzen zulässt, die die Theorie der *revealed preferences* (grundlegend Samuelson 1938) aus aktuellen Konsumhandlungen ermitteln will.

All das hilft besonders beim Verständnis der Bildung von Präferenzen – und zeigt damit einmal mehr das, dass die berühmte These von *Becker* und *Stigler* (1977) von der Konstanz der menschlichen Präferenzen problematisch ist. Diese Annahme hat sicherlich einen wissenschaftstheoretischen Wert (dazu genauer *Tietzel* 1983); anthropologisch aber ist sie wohl falsch – eine Fiktion.

Trotz dieser interessanten Erkenntnisse frage ich mich, ob die Erkenntnisfortschritte des Beitrags nicht doch eher im rein semantischen Bereich liegen: Man erfährt ein wenig, was des Menschen Welt im Innersten zusammenhält. Die zentrale These dieses Beitrags – so wie sie in der Zusammenfassung noch einmal formuliert wird – ist ja, dass nämlich – im Gegensatz zur These von *Glimcher* (2003) – „Institutionenökonomik und Neuroökonomik natürliche Partner im Geschäft sind, menschliches Verhalten zu erklären“ (*Hermann-Pillath* 2012, Abschnitt C). Und diese Erklärung soll – das wird ganz am Ende gesagt – auch empirisch gehaltvoll sein.

Was aber leisten die Ausführungen tatsächlich für die Erklärung menschlichen Verhaltens? Worin liegt der spezifisch neuroökonomische Mehrwert der hier angestellten Überlegungen? Können wir wirklich irgendein konkretes Problem menschlicher Interaktion neuroökonomisch besser – gehaltvoller – erklären als mit unseren bisherigen Theorien? Daran habe ich Zweifel.

- So legen die Ausführungen zur neuroökonomischen Unterscheidung von *Liking system* und *Wanting system* bei *Camerer* (2006) etwa nahe, das Individuum mit mehrstufigen Präferenzsystemen zu modellieren (*Hermann-Pillath* 2012, Abschnitt B.I). Aber solche Modelle gibt es doch seit langem – von *Schellings Economics* (1978) bis hin zu *Elster* (1979). *Thaler/Shefrin* (1981) modellieren explizit ein höherrangiges Präferenzsystem (des *Planners*), das seinerseits die niederrangigen Präferenzen (des *Doers*) zu korrigieren sucht (für eine graphische Interpretation *Tietzel/Müller* 1998) – eine Idee, auf welcher schließlich auch die Theorie des libertären Paternalismus wesentlich aufbaut (*Thaler/Sunstein* 2009). *Kavka* (1991, 1993; kritisch *Moreh* 1993) diskutiert ganz ähnlich die Möglichkeit intrapersoneller Gefangenendilemmata. Auch gibt es eine ganze (Konstitutionen-) *Ökonomik der Versuchung* (*Koboldt* 1995).
- Das Gehirn, heißt es an anderer Stelle (*Hermann-Pillath* 2012, Abschnitt B.III), weise bestimmte Module auf, die auf unterschiedliche Entscheidungsprobleme angepasst seien – eine Art Nutzung von Arbeitsteilung für das Gehirn. Ist das aber wiederum etwas anderes als das *Mental accounting*, das *Thaler* (1999) und andere in den Behavioral Economics untersucht haben?

- Ein Studium wird (*Herrmann-Pillath* 2012, Abschnitt B.I) als *Institution* aufgefasst, die synchronisch ein bestimmtes Wissensgebiet zusammenfasse und diachronisch einen Prozess darstelle, der eine gewisse Zahl von Jahren andauere und damit als *Commitment-Mechanismus* wirke. Ist das aber wirklich etwas grundlegend anderes als die Pfadabhängigkeit oder eine Lock-in-Situation im Sinne der Standardisierungsökonomik?
- Imitationseffekte, so werden neurowissenschaftliche Befunde zitiert, führen dazu, dass das Rauchen im Wesentlichen eine Imitationshandlung sei: Ist das aber nicht das bekannte Herding-Phänomen (*Banerjee* 1992)?

Weitere Beispiele ließen sich leicht finden. Die neuroökonomische Sichtweise, so könnte man nach alledem folgern, verbessert Erklärungen menschlichen Verhaltens offenkundig nicht wesentlich, wie der Autor auch ganz offen einräumt, wenn er feststellt, es sei sogar „prinzipiell unmöglich, beobachtbares Verhalten ausschließlich durch interne neuronale Prozesse zu erklären“ (*Herrmann-Pillath* 2012, Abschnitt C). Was wir erwarten können ist, wie *Herrmann-Pillath* (*Herrmann-Pillath* 2012, Abschnitt B.I) selbst schreibt, also „eigentlich nur eine zusätzliche empirische Validierung“ bereits bekannter psychologischer oder verhaltensökonomischer Erkenntnisse.

Es kommt noch hinzu, dass der empirische Gehalt, nach dem *Herrmann-Pillath* (*Herrmann-Pillath* 2012, Abschnitt C) ausdrücklich strebt, in den Behavioral Economics – so wichtig dieser Forschungszweig sicherlich ist – ja ohnehin recht gering ist. Solange wir nämlich keine Theorie haben, die uns allgemein angibt, in welchen Situationen bei Menschen das höher- und in welchen das niederrangige Präferenzsystem handlungsleitend sein wird, sind interindividuell gültige Vorhersagen darüber, welche Alternative (oder auch nur welche Klasse von Alternativen) am Ende gewählt wird, nicht möglich. Denn es besteht ein Tradeoff zwischen zunehmender Realitätsnähe auf der einen Seite und empirischem Gehalt auf der anderen. Die alternativen Ansätze zum traditionellen (engen) Rational-Choice-Ansatz sind in gewisser Hinsicht realistischer. Sie sind sogar *immer* – nämlich logisch (apriorisch) – wahr, sagen aber letztlich nichts mehr über die Lebenswirklichkeit aus. Die Implikationen dieser Ansätze sind keine synthetischen, sondern analytische Aussagen etwa nach dem Schema: „Von zwei Alternativen A oder B wählt das Individuum A oder B“ – je nachdem, ob – z. B. im Falle mehrerer Präferenzsysteme – das eine oder das andere Interesse handlungsleitend war (siehe dazu *Müller* 2012). Ich sehe nicht, dass die Neuroökonomik helfen könnte, dieser Problematik zu entgehen.

## Literatur

*Banerjee*, A. V. (1992): A Simple Model of Herd Behavior, *Quarterly Journal of Economics* 107, pp.797–817.

- Brennan, H. G./Buchanan, J. M.* (1993): Die Begründung von Regeln, Tübingen.
- Camerer, C.* (2006): Wanting, Liking, and Learning: Neuroscience and Paternalism, *The University of Chicago Law Review* 73, pp. 87–110.
- Elster, J.* (1979): *Ulysses and the Sirens*, Cambridge.
- Glimcher, P. W.* (2003): *Decisions, Uncertainty, and the Brain. The Science of Neuroeconomics*, Cambridge – London.
- Hayek, F. A. von* (1976): *The Sensory Order: An Inquiry Into the Foundations of Theoretical Psychology*, Chicago.
- Kavka, G. S.* (1991): Is Individual Choice less Problematic than Collective Choice?, *Economics and Philosophy* 7, pp. 143–165.
- Kavka, G. S.* (1993): Internal Prisoner's Dilemma Vindicated, *Economics and Philosophy* 9, pp. 171–174.
- Koboldt, C.* (1995): *Ökonomik der Versuchung. Drogenverbot und Sozialvertragstheorie*, Tübingen.
- Leipold, H.* (2006): *Kulturvergleichende Institutionenökonomik. Studien zur kulturellen, institutionellen und wirtschaftlichen Entwicklung*, Stuttgart.
- Moreh, J.* (1993): Are there internal Prisoner's Dilemmas?, *Economics and Philosophy* 9, pp. 165–169.
- Müller, C.* (2004): Christliche Sozialethik und das Wertproblem in den Wirtschaftswissenschaften, *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 55, S. 77–97.
- Müller, C.* (2012): Warum Rational Choice?, in: Müller, C./Trosky, F./Weber, M. (Hg.): *Ökonomik als allgemeine Theorie menschlichen Verhaltens. Grundlagen und Anwendungen*, Stuttgart, S. 3–19.
- Samuelson, P.* (1938): A Note on the Pure Theory of Consumers' Behaviour, *Economica* 5, pp. 61–71.
- Schelling, T. C.* (1978): Economics, or the Art of Self-Management, *American Economic Review* 68, Papers and Proceedings, pp. 290–294.
- Stigler, G./Becker, G. S.* (1977): De Gustibus Non est Disputandum, *American Economic Review* 67 (2), pp. 76–90.
- Thaler, R. H.* (1999): Mental accounting matters, *Journal of Behavioral Decision Making* 12 (3), pp. 183–206.
- Thaler, R. H./Shefrin, H. M.* (1981): An Economic Theory of Self-Control, *Journal of Political Economy* 89, pp. 392–406.
- Thaler, R. H./Sunstein, C. R.* (2009): *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, New Haven.
- Tietzel, M.* (1983): Wirtschaftstheorie als allgemeine Theorie des menschlichen Verhaltens. Eine Analyse der New Home Economics, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 32, S. 225–242.
- Tietzel, M./Müller, C.* (1998): Noch mehr zur Meritorik, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 118, S. 87–127.

# **Experimentelle Wirtschaftsforschung und Institutionenökonomik: eine natürliche Symbiose**

Von *Mathias Erlei*, Clausthal

## **Abstract**

This paper analyzes the relationship between experimental economics and institutional economics. Both programs started off in the 1960s and hardly referred to each other during the first two decades. Due to the increasing importance of noncooperative game theory this changed substantially during the 1980s. It is argued that the use of economic experiments is well suited to remedy some unavoidable deficiencies of traditional empirical institutional economics. Experimental institutional economics has also provided numerous insights into methodological issues. As a consequence, further progress of institutional economics may best be promoted by taking into account bounded rationality and social preferences more explicitly than hitherto.

## **A. Einleitung**

Die Institutionenökonomik und die experimentelle Wirtschaftsforschung sind vermutlich die beiden erfolgreichsten Forschungsprogramme, deren Bestreben zumindest zum Teil darin besteht, die Grenzen der neoklassischen Standardlehre zu überschreiten, um zu einer den realen Gegebenheiten besser entsprechenden Theorie der wirtschaftlichen Interaktion zu gelangen. Obwohl beide Forschungsprogramme – abgesehen von einigen Vorläufern – ihren Ausgangspunkt in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts haben, nahmen sie in den ersten beiden Jahrzehnten ihrer Entwicklung nur selten aufeinander Bezug. Die experimentelle Ökonomik konzentrierte sich zunächst auf Entscheidungsexperimente, in denen systematische *Verhaltensanomalien* aufgedeckt wurden, sowie Markt- und Verhandlungsexperimente. Die Institutionenökonomik beschäftigte sich in der gleichen Zeit vorrangig mit dem Aufbau ihres theoretischen Denkgebäudes und der Erarbeitung der grundlegenden Bedeutung von Eigentumsrechten, Informationsmängeln und Transaktionskosten. Bezeichnenderweise kann als prominentestes Beispiel eines Forschers, der schon in der frühen Zeit in beiden

Bereichen tätig war (und noch heute ist), eine *Politikwissenschaftlerin*, *Elinor Ostrom*, genannt werden.

Die Annäherung der Programme bedurfte einer Wegbereitung in Form des Durchbruchs der modernen Spieltheorie in den achtziger Jahren. Dieser bewirkte eine wesentliche Methodenverlagerung in zumindest einem Teil der Institutionenökonomik – der Unternehmens- und Vertragstheorie. Gleichzeitig erkannten ExperimentalökonomInnen schon früh, dass sich gerade spieltheoretische Ansätze ideal zum Labortest eignen. Mit der Spieltheorie als Brücke erfolgte seit den späten achtziger Jahren eine immer stärkere inhaltliche Überschneidung.

Die Institutionenökonomik definiert sich primär über den Gegenstandsbereich ihrer Forschung, also die Erklärung der Entwicklung und der ökonomischen Wirkung von Institutionen. Im Gegensatz dazu stellt die experimentelle Ökonomik vorrangig eine Methode der (empirischen) Forschung dar. Auf diese Weise ist das Konfliktpotential zwischen beiden Forschungsbereichen definitionsgemäß stark eingeschränkt, sodass ein wechselseitiges Zusammenwirken zum beiderseitigen Vorteil – also eine Symbiose – möglich ist.

Mit diesem Beitrag soll gezeigt werden, dass die Vermutung der wechselseitigen Befruchtung bestätigt werden kann. Die Institutionenökonomik bzw. Teilbereiche der Institutionenökonomik können der experimentellen Forschung geeignete Forschungsfragen liefern, während die daraus resultierenden Ergebnisse der experimentellen Ökonomik den betroffenen institutionenökonomischen Ansätzen einen Weg für ihre weitere Entwicklung aufzeigen. Insbesondere kann die experimentelle Methode m.E. bestimmte Fehlentwicklungen der modernen Institutionenökonomik aufzeigen und damit – speziell im Hinblick auf die methodischen Grundlagen der theoretischen Institutionenökonomik – wertvolle Einsichten liefern.

Im folgenden Abschnitt B wird zunächst das Forschungsprogramm der Institutionenökonomik umrissen. Im dritten Abschnitt folgt eine Darstellung der Experimentalökonomik als Methode, die gerade im Hinblick auf die Inhalte der Institutionenökonomik erhebliche Vorzüge aufweist. Schließlich wird versucht nachzuzeichnen, inwieweit die experimentelle Forschung der Institutionenanalyse wichtige inhaltliche Einsichten geliefert hat und welche Konsequenzen daraus für die zukünftige Entwicklung der Institutionenökonomik zu ziehen sind.

## **B. Entwicklung und Ausdifferenzierung der Institutionenökonomik**

Die moderne Institutionenökonomik deckt ein breites Feld von inhaltlichen Fragestellungen und Methoden ab. Die wesentliche Gemeinsamkeit dürfte darin bestehen, dass stets die Entstehung und Wirkung von Institutionen, also formalen

Regeln, informellen Normen und ihren Durchsetzungsmechanismen, Gegenstand der theoretischen oder empirischen Untersuchung sind.

Die Institutionenökonomik arbeitet die herausragende Bedeutung der Definition und Durchsetzung von Eigentumsrechten für das Funktionieren von einzelnen Transaktionsbeziehungen wie auch von Volkswirtschaften insgesamt heraus. Ansatzpunkte für die theoretische Analyse von Institutionen sind insbesondere unvollständige oder asymmetrische Informationen sowie spezifische Investitionen und – ganz allgemein – die Durchsetzung von formalen Rechten und Vereinbarungen. Informelle Normen finden oftmals als soziale Präferenzen Berücksichtigung. Hierunter versteht man internalisierte Normen, die als zusätzliche Elemente einer Nutzenfunktion der Akteure abgebildet werden.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten, die als Klammer für das Forschungsparadigma der Institutionenökonomik verstanden werden können, dürfen die erheblichen Unterschiede zwischen den Forschungszweigen nicht ignoriert werden. Aus methodischer Sicht können zumindest drei Dimensionen der unterschiedlichen Herangehensweisen angeführt werden: (a) Positive Institutionenanalysen, in denen die tatsächliche Wirkung und Entwicklung von Institutionen erklärt werden sollen, stehen der normativen Institutionenökonomik gegenüber. Letztere strebt die Optimierung oder zumindest die Verbesserung von Institutionensystemen an. (b) Während einige Bereiche der Institutionenökonomik die Berücksichtigung der Begrenztheit der Rationalität für zentral erachten, sehen andere Bereiche diesen Aspekt als überflüssig, wenn nicht gar als schädlich an (Hart 1990). (c) Während einige Forschergruppen ihre Analyse fast vollständig auf die Annahme eines engen, rein materiellen Eigennutzes der Akteure stützen, wird in anderen Gebieten gerade auch der Facettenreichtum der Motivation betont. Letzteres findet seinen Ausdruck häufig in den sogenannten sozialen Präferenzen, in denen Fairnessaspekte, Reziprozität und anderes mehr in den Vordergrund gestellt werden.

Inhaltliche Unterschiede bestehen natürlich auch in den Objektbereichen der Untersuchungen. Unter institutionellen Arrangements versteht man Vereinbarungen, die zwischen den individuellen Entscheidungsträgern zwecks Durchführung von Transaktionen bewusst gestaltet werden. Beispiele hierfür sind privatrechtliche Verträge. Die institutionelle Umwelt umfasst die Menge der den privaten Entscheidungsträgern vorgegebenen Rahmenbedingungen, die üblicherweise in politischen Prozessen festgelegt werden. Hierunter fasst man zum Beispiel das private und das öffentliche Recht (natürlich inklusive Durchsetzungsmechanismen), aber auch informelle gesellschaftliche Normen und Werte. Tabelle 1 stellt den Versuch einer Abgrenzung der wichtigsten Bestandteile des modernen Institutionalismus dar.

*Tabelle 1*  
**Forschungszweige der Institutionenökonomik<sup>1</sup>**

		<i>Institutionelle Arrangements</i>		<i>Institutionelle Umwelt</i>	
		Asymm. Informationen	Ex-post-Durchsetzungskosten	Gleichgewichtsanalyse	Entwicklung
<i>Positive Analyse</i>	BR	<i>Positive</i> Prinzipal-Agent-Theorie	Transaktionskostentheorie	ÖAd Rechts NPÖ	ÖAd institutionellen Wandels
	VR	<i>Prinzipal-Agent-Theorie</i>	<i>Theorie unvollständiger Verträge</i>		
<i>Normative Analyse</i>	BR		Transaktionskostentheorie	ÖAd Rechts ÖAd Verfassung	ÖAd Verfassung ÖAd Transformation
	VR	<i>Mechanism Design</i>	<i>Mechanism Design</i>	ÖAd Rechts	
<i>Anmerkungen:</i> ÖAd: Ökonomische Analyse des (der); NPÖ: Neue Politische Ökonomie; BR: begrenzte Rationalität; VR: vollkommene Rationalität.					

Während die Spalten unterschiedliche inhaltliche Stränge voneinander abgrenzen, erfassen die Zeilen methodische Unterschiede. Kursiv geschriebene Gebiete symbolisieren Forschungsgebiete, die m.E. in den letzten zehn Jahren im Vordergrund standen. Hier lässt sich beispielsweise erkennen, dass die Analyse institutioneller Arrangements derzeit von mathematisch formulierten Ansätzen mit vollkommener Rationalität und eng definiertem materiellen Eigennutz dominiert wird, während für die Entwicklung der institutionellen Umwelt eher das Gegenteil zutrifft. Sowohl die *positive* Prinzipal-Agent-Theorie, worunter hier Ansätze in der Tradition von *Jensen/Meckling* (1976), *Fama/Jensen* (1983a, 1983b) verstanden werden, als auch die Transaktionskostentheorie (*Williamson* 1985) unterliegen m.E. dem Vorurteil, dem Stand der Analysetechnik nicht mehr zu genügen, und verlieren in den wichtigsten Fachzeitschriften zunehmend an Bedeutung. Diese Entwicklung ist nicht unkritisch, insbesondere wenn man sich vergegenwärtigt, dass die entsprechenden Ansätze oftmals *inhaltlich* wesentlich gehaltvoller sind als die durch ihre nachgewiesene Konsistenz und Klarheit bestechenden vollständig formalen Modelle.

In vielerlei Hinsicht ergänzen sich die verschiedenen Ansätze und erleichtern durch ihre Komplementarität den Entwurf eines Gesamtbildes. Es gibt jedoch

<sup>1</sup> Selbstverständlich nimmt diese Übersicht nicht in Anspruch, vollständig oder vollkommen überschneidungsfrei zu sein. Es sollen nur die bedeutendsten Schwerpunkte abgegrenzt werden.

auch inhaltliche Widersprüche: So kommen der Transaktionskostenansatz (*Williamson* 1975, 1985) und die Theorie unvollständiger Verträge (*Grossman/Hart* 1986, *Hart* 1995, *de Meza/Lockwood* 1998, *Che/Hausch* 1999) mitunter zu unterschiedlichen Aussagen hinsichtlich der Lösung des Hold-up-Problems. Die Mechanism-Design-Literatur (*Maskin/Moore* 1999, *Maskin/Tirole* 1999, *Tirole* 1999) wiederum scheint mit dem Aufdecken eleganter Mechanismen die Grundlagen der Theorie unvollständiger Verträge vollständig auszuhebeln. Für diese Theoriekonflikte gilt es jedoch zu betonen, dass der zunehmende Grad an formaler Eleganz keine Aussage über die ökonomische Relevanz der unterschiedlichen Ansätze treffen kann. Dies ist eine empirische Frage, die nicht allein mit theoretischen Instrumenten gelöst werden kann.

Die (nicht-experimentelle) empirische Forschung liefert eine Fülle von zu- meist bestätigendem Material. Insbesondere der Transaktionskostenansatz wurde etlichen Tests unterworfen (vgl. *Erlei* 1998 und *Reinhold* 2011). Gleichwohl besteht eine Reihe von grundlegenden Problemen bei der empirischen Prüfung institutionenökonomischer Ansätze. Empirische Untersuchungen zur Theorie der institutionellen Umwelt leiden unter einer Vielzahl von nicht erfassbaren und nicht konstanten Einflussfaktoren auf die Untersuchungsobjekte. Hierunter sind auch die Präferenzen und Restriktionen der betroffenen Individuen zu fassen. Darüber hinaus ist stets nur die Performance der implementierten Institutionen messbar, nicht die anderer, möglicherweise überlegener Institutionendesigns.

Auch empirische Felduntersuchungen von Theorien über institutionelle Arrangements leiden unter chronischen Problemen. Regelmäßig ist der Informationsstand der Beteiligten nicht verlässlich quantifizierbar. Zentrale Variablen wie z. B. die Faktorspezifität sind bestenfalls vage einschätzbar. Die Unterschiede in den Ausgangsbedingungen der Beteiligten sind üblicherweise unbekannt und Vertragsdetails zwischen den Transaktionspartnern sind nur selten verfügbar. Als Folge hiervon müssen sich die empirischen Forscher mit der Verwendung von weniger aussagekräftigen Proxivariablen begnügen, deren Einsatz nur unter Zuhilfenahme ergänzender Hilfhypothesen gerechtfertigt werden kann.

Diese Defizite beschränken die Aussagekraft der empirischen Untersuchungen nicht unerheblich. Vermeintliche Widerlegungen der Theorie sind gegebenenfalls ungültig, weil die Proxivariablen zu stark verzerren oder weil andere Einflüsse anderer Faktoren den getesteten Zusammenhang überlagert haben. Umgekehrt können auch die Bestätigungen aus genau denselben Gründen fehlerhaft sein. Da die Institutionenökonomik mit ihrer Betonung der Informationsausstattungen gerade solche Variablen ins Zentrum der Analyse stellt, die im Feld nur selten präzise erfassbar sind, bietet die experimentelle Forschung eine geradezu ideale Ergänzung zur Feldempirie.

## C. Experimentelle Wirtschaftsforschung als Methode

Unter ökonomischen Experimenten lassen sich diverse Methoden verstehen: Feldexperimente, Laborexperimente und auch experimentelle Simulationsstudien. Wenn auch alle Zweige der experimentellen Ökonomik ihre eigene Berechtigung und ihre eigene Geschichte aufweisen, steht im Folgenden der quantitativ sicherlich stärkste Bereich, die Laborexperimente, im Fokus der weiteren Ausführungen. Obwohl schon seit den sechziger Jahren systematisch ökonomische Laborexperimente durchgeführt und ausgewertet werden, kann man sie wohl frühestens seit den neunziger Jahren, spätestens seit der Verleihung des Nobelpreises an *Daniel Kahnemann* und *Vernon Smith* im Jahr 2002 als allgemein anerkannte und etablierte Methode der Wirtschaftswissenschaft ansehen.

Die experimentelle Wirtschaftsforschung analysiert reales ökonomisches Verhalten unter kontrollierten und durch den Experimentleiter genau vorgegebenen Bedingungen. Das Verhalten der beteiligten Probanden hat dabei spürbare materielle Konsequenzen, zumeist in Form von Geldgewinnen oder -verlusten, und ist im Allgemeinen präzise messbar und liefert somit Daten in einer Präzision und Qualität, wie sie im Feld nicht verfügbar sind.

Die Struktur eines Experiments wird durch die Vorgabe eines *institutionellen* Rahmens und einer experimentellen Umwelt bestimmt. Der institutionelle Rahmen entspricht dabei im Wesentlichen dem in der Institutionenökonomik verwendeten Institutionenbegriff. Er beinhaltet somit die Regeln einer Interaktion zwischen zumeist anonym interagierenden Menschen. Dieser Rahmen wird bewusst für die angestrebten Forschungsfragen ausgestaltet und enthält typischerweise die präzise Vorgabe aller zulässigen Handlungsmöglichkeiten der beteiligten Personen, die zeitliche Abfolge der Entscheidungen und die Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den interagierenden Versuchspersonen.

Die experimentelle Umwelt enthält die Parameter des Experimentalmodells. Darunter fasst man die Anfangsausstattungen der Probanden, ihren Informationsstand, die monetären Konsequenzen ihrer Entscheidungen sowie die (Markt-) Struktur. Von besonderer Bedeutung für die Institutionenökonomik sind vor allem der zweite und dritte Aspekt. Durch Kontrolle des Informationsstandes der Probanden lassen sich Modelle mit unvollständigen oder asymmetrischen Informationen perfekt rekonstruieren und kontrollieren. Die bewusst gestalteten monetären Payoffs im Experiment ermöglichen es zum Beispiel auch, Transaktionseigenschaften wie die Faktorspezifität exakt vorzugeben oder (falls von den Probanden gewählt) zu messen. Die Kontrolle der Interaktions- bzw. Marktstruktur eröffnet die Möglichkeit zur experimentellen Erzeugung von Marktmacht, Wettbewerb oder auch einer fundamentalen Transformation.

Da die Experimententeilnehmer Entscheidungen treffen, die reale monetäre Konsequenzen aufweisen, wird bei der Durchführung der Experimente reales öko-

nomisches Verhalten gemessen. Die Auszahlungen sind somit immer entscheidungsabhängig und orientieren sich am Durchschnitt der zeitlichen Opportunitätskosten der Teilnehmer. Schließlich lassen sich Laborexperimente beliebig reproduzieren, sodass zuvor gewonnene Ergebnisse auf ihre Robustheit überprüft werden können. Eingeschränkt wird die Aussagekraft des Laborverhaltens vorrangig dadurch, dass die Entscheidungssituation in einer von Alltagsentscheidungen abweichenden künstlichen Umgebung stattfindet. So werden typische Entscheidungen im Wirtschaftsleben gerade nicht anonym getroffen, Kommunikation findet dort in wesentlich freierer Form statt und oftmals liegt spezifischen Entscheidungen eine durchaus relevante Vorgeschichte zugrunde.

Experimente werden im Allgemeinen zu einem der vier folgenden Zwecken eingesetzt: (1) Experimente bilden als *Theorietests* den Versuch einer Widerlegung oder Bestätigung einer Theorie. Dabei können einzelne Theorien isoliert überprüft werden oder im Vergleich mit anderen. Schließlich sollen Theorietests auch Hinweise dafür liefern, in welcher Weise der geprüfte Ansatz weiterentwickelt werden kann. Entscheidend ist, dass Experimente als Theorietests der ökonomischen Theorie ideale Ausgangspositionen für eine Bestätigung liefern können. Durch die Kontrolle von institutionellem Rahmen und experimenteller Umwelt können die Annahmen einer Theorie (Kosten, Nutzen, Informationsausstattungen, Marktstruktur, Ausblendung von Reputationseffekten, ...) weitgehend umgesetzt werden. Im Labor wird gewissermaßen die theoretische Modellwelt präzise rekonstruiert. In jedem Fall kann die Modellwelt deutlich besser erzeugt werden als im Feld. Damit sollte die Theorie ideale Voraussetzungen für eine Bestätigung aufweisen. Misslingt diese jedoch, dann steht der theoretische Ansatz vor einem gravierenden Erklärungsproblem.

(2) In *Test-bedding-Experimenten* wird das Experimentallabor als Prüfstand für eine möglichst *realitätsnahe* Messung der Funktionsweise eines konkreten, für die praktische Anwendung vorgesehenen Handlungsrahmens, eines *Mechanismus*, eingesetzt. Hier ist es nicht das Ziel, die Struktur einer Theorie möglichst präzise nachzubilden, sondern es soll der später in der Praxis eingesetzte Handlungsrahmen für wirtschaftliche Entscheidungen möglichst detailgetreu nachgebildet werden. Auf diese Weise wird versucht, die Wirkung konkreter Designs für Auktionen, Märkte oder Verträge möglichst genau zu antizipieren. Dies ähnelt den in der Fahrzeugindustrie verwendeten Windkanaltests, die die Strömungseigenschaften von Automobil- oder Flugzeugdesigns vorab testen sollen. Letztlich laufen solche Test-bedding-Experimente wie Windkanaltests darauf hinaus, dass die zu untersuchende Testgröße nach bestimmten Kriterien optimiert werden soll.

(3) Laborexperimente können natürlich auch dazu verwendet werden, bestimmte ökonomische Regelmäßigkeiten aufzudecken. So finden etwa *Kamas/Preston* (2008), dass Frauen tendenziell stärker zu Ungleichheitsaversion, Männer hingegen zu Wohlfahrtspräferenzen neigen. Etliche Verhandlungsexperi-

mente zeigen, dass selbst bei Vorliegen vollständiger Informationen bilaterale Verhandlungen im Allgemeinen nicht effizient verlaufen.

(4) Schließlich stellen ökonomische Experimente auch ein wertvolles pädagogisches Instrument dar. Dies gilt insbesondere für die Wirkungsweise von wettbewerblichen Märkten im Rahmen von theoretischen Grundlagenvorlesungen wie der Mikroökonomik. Häufig empfinden Studierende die mikroökonomische Theorie als abstrakt und weltfremd. Sie können sich auch nur schwer vorstellen, was die Theorie mit ihrem eigenen Leben zu tun hat. Lässt man sie jedoch beispielsweise Doppelte Auktionen im Labor spielen und analysiert anschließend während der Lehrveranstaltung ihr Verhalten, so ändert sich ihre Haltung nicht selten grundlegend. Zum einen erkennen sie die starke Anziehungskraft der Gleichgewichtspreise. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass sich die deutliche Mehrzahl der Teilnehmer während des Experiments keineswegs darüber bewusst ist, ein Bestandteil der Angebots- bzw. Nachfragekurve zu sein. Zum anderen lernen sie, die Gleichgewichtsanalyse besser zu interpretieren. Sie sehen zum Beispiel, dass die Transaktionspreise sehr nah um das Gleichgewicht schwanken und gleichzeitig nur selten genau dem Gleichgewichtswert entsprechen. Es ist zweifelsfrei wichtig zu erkennen, dass dem niemals ganz erreichten Gleichgewichtszustand ein Such- und Lernprozess vorausgeht, der es den Marktteilnehmern ermöglicht, auch ohne Kenntnis der Angebots- und Nachfragebedingungen der anderen Marktteilnehmer und ohne Hilfe eines Auktionators zur Markträumung zu gelangen. Vergleichbare Lerneffekte ergeben sich auch in anderen Kontexten, etwa im Bereich der Spieltheorie oder der Institutionenökonomik. Hier helfen Experimente den Studierenden, eine gesunde Einschätzung der Aussagekraft der Theorie zu entwickeln. Insbesondere verstehen sie besser, wann und warum die theoretischen Voraussagen eintreffen und wann sie auch weit vom tatsächlichen Verhalten entfernt sind.

Trotz all dieser Vorzüge sind auch experimentalökonomische Studien mit systematischen Problemen verbunden. Schon erwähnt wurde, dass menschliches Verhalten in künstlichen Laborumgebungen nicht unmittelbar auf ökonomisches Verhalten außerhalb des Labors übertragen werden kann. Darüber hinaus lassen sich vier weitere, generelle Probleme anführen: Erstens müssen Experimente sehr einfach strukturiert sein, sodass sichergestellt ist, dass die Probanden in kurzer Zeit die Regeln der Interaktion korrekt aufnehmen und verarbeiten können. Im alltäglichen Wirtschaftsleben sind zu treffende Entscheidungen jedoch häufig ungleich komplexer. Nicht selten muss über die reine One-shot-Anreizlogik hinaus berücksichtigt werden, dass Entscheidungen in einem breiten Kontext zu interpretieren sind. Oftmals wirken Reputationseffekte und es sind mehr Menschen beteiligt, als üblicherweise in ein Labor passen. Auch orientieren sich viele Mitmenschen an einfachen Heuristiken. All dies erschwert die Entscheidungsbildung nachdrücklich. Andererseits basieren viele Handlungen auch auf langjährigen Lernprozessen aus vergleichbaren Handlungskontexten, in denen

die Akteure gelernt haben, die Konsequenzen ihrer Entscheidungen besser abzuschätzen. Der Rückbezug auf derlei vergangenes Lernen erleichtert das Füllen von Entscheidungen. Somit bleibt festzuhalten, dass einerseits die außerhalb des Labors zu treffenden Entscheidungen komplexer sind und andererseits der größere Erfahrungsschatz aus vergangenem Lernen den Entscheidungsträgern hilft. Ob oder inwieweit sich die beiden Effekte ausgleichen, bleibt unklar.

Zweitens müssen aus naheliegenden Gründen die materiellen Anreize in Experimenten, das heißt die Auszahlungen an die Probanden, im Bereich der Kleinkostenentscheidungen bleiben. Solange jedoch Entscheidungsfehler nur vergleichsweise geringe Konsequenzen nach sich ziehen, werden die damit verbundenen Handlungen vermutlich mit einem relativ geringen Maß an Sorgfalt getroffen. Gleichmaßen ist es naheliegend, dass in Kleinkosteninteraktionen Fairnessüberlegungen eine größere Rolle spielen können. Solange der Proband nur Cent-Beträge opfern muss, um gewissen Fairnessnormen zu entsprechen, kann er sich selbst kostengünstig das angenehme Gefühl erkaufen, *etwas Gutes* getan zu haben. Andererseits ist anzumerken, dass in einigen wenigen Experimenten auch mit hohen Einsätzen gespielt wurde (z. B. *Cameron 1999, Fehr/Tougareva 1995, Slonim/Roth 1998*). Zumeist zeigt sich darin, dass, verglichen mit den üblichen, kleineren Einsätzen, keine gravierenden Verhaltensänderungen festzustellen sind. In *Slonim/Roth (1998)* wurde allerdings festgestellt, dass der Lernprozess in Ultimatumspielen mit hohen Einsätzen zu geringeren Ablehnungsquoten und *unfaireren* Angeboten führt.

Drittens sind Laborexperimente üblicherweise auf Kleingruppeninteraktionen beschränkt. Dies ist insbesondere für Marktprozesse eine Einschränkung. Da jedoch bei doppelten Auktionen wettbewerbliche Gleichgewichte schon bei Teilnehmerzahlen von nur sechs Käufern und Verkäufern erreicht werden, könnte die Teilnehmerrestriktion zumindest hier von untergeordneter Bedeutung sein. Viertens wird das Verhalten der Experimentteilnehmer mitunter stark beeinflusst durch das Framing der Experimente, das heißt durch die Art der Darstellung der Entscheidungsprobleme. Doch selbst wenn die Beeinflussung der Probanden nach Belieben möglich sein sollte, bliebe festzustellen, dass derart beeinflusste Entscheidungen Ausprägung realen menschlichen Verhaltens ist!

Tabelle 2 liefert eine zusammenfassende Veranschaulichung der Komplementarität von Institutionen- und Experimentalökonomik. Es wird deutlich, dass die experimentelle Ökonomik gewissermaßen per definitionem institutionenökonomischer Natur ist und dass die zentralen Probleme der nichtexperimentellen empirischen Institutionenökonomik gerade durch die Methoden der Experimentalökonomik beseitigt werden.

*Tabelle 2*  
**Ausgewählte Eigenschaften  
der Institutionen- und der experimentellen Ökonomik**

	<i>(Nichtexperimentelle) Institutionenökonomik</i>	<i>Experimentelle Ökonomik</i>
<i>Forschungsobjekt</i>	Analyse der Wirkung von Institutionen im Feld	Analyse der Wirkung von Institutionen im Labor
<i>Direkte Messbarkeit zentraler institutionenökonomischer Variablen</i>	Nicht gegeben	Gegeben
<i>Überlagerung durch nicht berücksichtigte Einflussfaktoren</i>	Unvermeidbar	Durch Isolierung im Labor weitestgehend verhindert

Die Komplementarität zwischen beiden Forschungsprogrammen kommt am stärksten in der Analyse der institutionellen Arrangements zur Geltung, da diese häufig auf die Beteiligung weniger Personen reduziert werden kann. Die Zahl der an Wirkung und Entwicklung der institutionellen Umwelt Beteiligten ist regelmäßig zu groß, um eine direkte Rekonstruktion im Labor durchzuführen. Insofern sind direkte experimentelle Tests solcher Ansätze allenfalls in stark vereinfachter Form – gewissermaßen im Mikroformat – möglich. Andererseits bilden die Ansätze der institutionellen Arrangements die theoretische Grundlage für die Analyse der institutionellen Umwelt, sodass ihre experimentelle Bestätigung zugleich eine indirekte Stützung der Ökonomik der institutionellen Umwelt darstellt.

Nachdem nun die grundsätzliche Komplementarität der beiden Forschungsprogramme erläutert wurde, soll im Folgenden betrachtet werden, welche konkreten Beiträge die experimentelle Wirtschaftsforschung zur Entwicklung der Institutionenökonomik liefern konnte. Dazu wird die Betrachtung auf ausgewählte Ansätze zur Analyse institutioneller Arrangements beschränkt.

**D. Erkenntnisse der experimentellen  
Institutionenökonomik**

Die wesentlichen hier relevanten Einflüsse der experimentellen Ökonomik liegen meines Erachtens in zwei Bereichen: konkreten Theorietests und den daraus resultierenden Konsequenzen, die vor allem die Methodik der Institutionenökonomik betreffen. Im Rahmen der Theorietests erfolgen neben der isolierten oder vergleichenden Überprüfung präziser theoretischer Voraussagen auch allgemeine Einschätzungen über die Wirkung materieller und immaterieller Anreize.

Im Hinblick auf Methodenfragen stehen vier Gesichtspunkte im Vordergrund: (1) Ist die Berücksichtigung der Begrenztheit der Rationalität überflüssig, wie es etwa *Hart* (1990) behauptet? (2) Ist es für institutionenökonomische Fragestellungen hinreichend, Akteure zu unterstellen, die sich an ihrem eng definierten materiellen Eigennutz ausrichten? (3) Gibt es in der modernen Institutionenökonomik auch heute noch Raum für eine nichtformale, qualitative Institutionenökonomik? (4) Ist es sinnvoll, institutionenökonomische Theorien als präzise Punktprognosen für ökonomisches Verhalten zu interpretieren, oder stellen sie vielleicht notwendigerweise qualitative Mustervoraussagen im Sinne von *Hayek* (1967) dar?

Um diesen Fragen nachzugehen, werden im Folgenden ausgewählte Ergebnisse experimentalökonomischer Studien aus den Gebieten der Prinzipal-Agent-Theorie, des Unterinvestitionsproblems bei spezifischen Investitionen und des vergleichsweise neuen Referenzpunktansatzes (*Hart/Moore* 2008) überblicksartig skizziert und interpretiert.

## I. Prinzipal-Agent-Theorie

Die moderne Prinzipal-Agent-Theorie unterscheidet zumindest zwei Formen asymmetrischer Informationen. In den Modellen des moralischen Wagnisses entsteht die problematische Informationsasymmetrie erst nach dem Abschluss des Vertrags zwischen den Transaktionsparteien. Im Allgemeinen wird die Vertragsdurchführung vom schlecht informierten Agenten nur unvollständig verfolgt, sodass der gut informierte Prinzipal Spielräume zur Ausnutzung seines Informationsvorsprungs erhält. In Modellen der *adversen Selektion*, mit denen wir im Folgenden beginnen, herrscht die ungleiche Informationsausstattung bereits vor Abschluss des anstehenden Vertrags vor, sodass die bekannten Probleme eines Marktzusammenbruchs oder des Nichtzustandekommens von effizienten Vertragsabschlüssen entstehen.

### 1. *Adverse Selektion*

Einen direkten Test eines partiellen Marktzusammenbruchs im Rahmen eines Lemons-Modells führen *Lynch et al.* (1986) durch. Sie betrachten einen Markt mit einem Produkt, das in zwei unterschiedlichen, für den Agenten nicht erkennbaren Qualitäten produziert werden kann. Gemäß etablierter Theorie erzeugt dies einen Anreiz, das geringwertige Produkt zu produzieren, es aber als hochwertiges am Markt anzupreisen. Die korrekte Antizipation durch die Nachfrager lässt damit den Markt für Hochqualitätsprodukte zusammenbrechen, und es werden nur qualitativ geringwertige Güter gehandelt. Die in *Lynch et al.* präsentierten Ergebnisse bestätigen diese Theorievoraussagen weitestgehend, das

heißt die theoretisch abgeleiteten Anreize entfalten ihre volle Wirkung. Anhaltspunkte für begrenzte Rationalität oder soziale Präferenzen werden somit nicht gefunden. Dieses Resultat ist typisch für eine große Menge von Gütermarktexperimenten, die oftmals im Einklang mit Modellen vollkommener Rationalität und eng definiertem materiellen Eigennutz stehen.

*Posey* (1999) betrachtet Filterungsmodelle in einem experimentellen Versicherungsmarkt, in dem die Nachfrager durch ein Computerprogramm simuliert werden. Praktisch alle der in den letzten zehn Perioden des Experiments gewählten Verträge erweisen sich dort als Gleichgewichtsverträge. Hinweise auf begrenzte Rationalität oder soziale Präferenzen finden sich allenfalls in frühen Perioden, in denen die Teilnehmer einem Lernprozess durchlaufen. Berücksichtigt man die Computer-Simulation der Nachfrager, erscheint das Ergebnis allerdings nicht mehr ganz so überraschend.

*Cabrales/Charness* (2003) präsentieren ein Filterungs-Experiment mit einem Prinzipal und zwei Agenten. Prinzipale und Agenten werden dabei stets durch menschliche Akteure besetzt. Im Gegensatz zu *Posey* (1999) sind bei *Cabrales/Charness* jedoch nur 35 Prozent der Verträge als Gleichgewichtsverträge im Sinne der Standardtheorie einzustufen. Die Ursache hierfür besteht in der häufigen Ablehnung *unfairer* Verträge, was wiederum auf soziale Präferenzen oder begrenzte Rationalität hinweist.

*Miller/Plott* (1985) untersuchen Signalisierung in einem Lemons-Markt. Sie finden eine partielle Bestätigung für das effiziente Trennungsgleichgewicht. In einer Reihe von Treatments stellen sie unnötig hohe Signalisierungsausgaben fest, die auf das Wirken einer begrenzten Rationalität deuten.

Experimente zur adversen Selektion zeigen somit, dass der partielle Marktzusammenbruch in einfachen Lemons-Märkten bestätigt wird und dass bei (durch den Computer simulierten) vollkommen rationalen Agenten auch Filtergleichgewichte gewählt werden. Im Gegensatz hierzu finden sich deutliche Hinweise auf begrenzte Rationalität oder soziale Präferenzen, wenn Filterungs- oder Signalisierungsinteraktionen ausschließlich mit menschlichen Spielern durchgeführt wird.

## 2. *Moralisches Wagnis*

Es gibt eine Vielzahl von Experimenten, in denen moralisches Wagnis abgebildet wird. Im Folgenden wird die Diskussion auf zwei Gruppen von Experimenten beschränkt. Die eine Gruppe besteht aus Beiträgen von *Ernst Fehr* mit diversen Koautoren, in denen sogenannte Gift-Exchange-Experimente in verschiedenen Variationen durchgeführt werden. Diese Art der Experimente stellt eine sehr einfache Form des Prinzipal-Agent-Problems dar, in der der Prinzipal nur das Ange-

bot eines positiven Fixlohns, verbunden mit einem unverbindlich gewünschten Arbeitseinsatz unterbreitet. Im Falle der Annahme bestimmt der Agent anschließend seinen Arbeitseinsatz. In diversen Treatments wird das Vertragsangebot des Prinzipals ergänzt um die Möglichkeit einer unvollkommenen Überwachung mit daran gebundener Strafzahlung bei nachgewiesener Nichteinhaltung des geforderten Arbeitseinsatzes. Diese Ergänzung ermöglicht über die Strafzahlung die Formulierung von Anreizverträgen. Eine andere Ergänzung besteht in der Einführung des unverbindlichen Zahlungsversprechens einer Bonusprämie für den Fall eines hohen Arbeitseinsatzes.

Es zeigt sich, dass Gestaltung und Wirkung von Anreizverträgen nicht immer so ausfallen, wie es in der Standardtheorie vorausgesagt wird. Zum einen sind nur 40 Prozent der gewählten Verträge mit Strafandrohung anreizkompatibel, was einen deutlichen Hinweis auf begrenzte Rationalität liefert. Zum anderen wird gezeigt, dass Anreizverträge zu einer Verdrängung freiwilliger Agentenleistungen führen. Dies kann gut mit dem Vorliegen sozialer Präferenzen erklärt werden (*Fehr/Gächter* 2002). Noch interessanter ist vielleicht, dass unverbindliche – und damit aus spieltheoretischer Sicht irrelevante – Versprechen von Bonuszahlungen in *Fehr/Klein/Schmidt* (2007) nicht nur oftmals gewählt und auch gewährt werden, sondern dass sie zu insgesamt höheren Auszahlungen für alle Beteiligten führen. Die Autoren können dies mit dem Vorliegen von Ungleichheitsaversion erklären.

*Fehr/Schmidt* (2004) untersuchen ein Multi-Task-Gift-Exchange-Spiel. Zum einen bestätigen sie die aus der Mehraufgaben-Prinzipal-Agent-Theorie bekannte Anreizverzerrung und die daraus resultierenden negativen Folgen für den Prinzipal. Zum anderen zeigen sie auch, dass Bonusverträge den Anreizverträgen erneut wirtschaftlich überlegen sind. Wiederum können die Verfasser die experimentellen Daten vergleichsweise gut mit einem Ungleichheitsaversionsansatz erklären.

Die zweite Gruppe von Experimenten, die hier diskutiert werden soll, besteht aus etwas komplexeren Prinzipal-Agent-Experimenten, die sich stärker am Basismodell moralischen Wagnisses mit versteckter Handlung orientieren. Hier sind im Rahmen der Vertragsangebote durch den Prinzipal sowohl negative Fixlöhne als auch Anteile an den Verkaufserlösen zugelassen, explizite Straf- und Bonuszahlungen hingegen nicht. *Anderhub et al.* (2002) präsentieren die Ergebnisse eines solchen Experiments ohne Risiko in den Auszahlungen. Das Nash-Gleichgewicht dieses Spiels besteht aus einer Randlösung, in der die Agenten-Erlösanteile 100 Prozent betragen und die Anstrengung dem maximal zulässigen Wert entspricht. Der (negative) Fixlohn nimmt im Gleichgewicht jenes Niveau ein, welches dem Prinzipal den vollständigen Überschuss aus der Transaktionsbeziehung sichert. Diese *Selling-the-Firm-Lösung* wird durch das Verhalten der Probanden partiell bestätigt. Negative Fixlöhne und die mit einem Gleichgewicht vereinbaren Erlösanteile werden in etwa zwei Dritteln der Fälle

gewählt. Allerdings fordern die Prinzipale einen deutlich geringeren Preis für den Verkauf ihrer Erlösanteile. Dies erweist sich im Hinblick auf eine Ablehnungsquote von ca. 50 Prozent für *unfaire* Vertragsangebote mit nichtnegativen Gewinnen als durchaus vernünftig. Die Ergebnisse von *Anderhub et al.* (2002) deuten damit ebenfalls auf soziale Präferenzen oder begrenzte Rationalität hin.

*Erlei/Schenk-Mathes* (2011) modifizieren das Experiment von *Anderhub et al.* (2002) in folgender Hinsicht: (1) Es wurde eine stetige Grenzkostenfunktion des Agenten unterstellt. (2) Der Bereich der zulässigen Anstrengung wurde so gewählt, dass die gleichgewichtige Anstrengung des Agenten keinen Randwert mehr darstellt. (3) Es wurde eine Reihe zusätzlicher Treatments durchgeführt, in denen die Rollenzuweisung endogenisiert wurde. Im Gleichgewicht wird jedoch wiederum eine *Selling-the-firm*-Lösung verwendet (Erlösanteil des Agenten: 100 Prozent; Fixlohn von –349 (–350) bzw. *Verkaufspreis* von 349 (350), der dem Prinzipal (fast) den gesamten Überschuss zuteilt).

Dabei zeigt sich, dass die Vertragsannahmeentscheidung und die Wahl der Anstrengung durch den Agenten weitgehend kompatibel mit der Standardlösung des Spiels sind. Dies gilt allerdings nicht für die von den Prinzipalen angebotenen Verträge. Nicht in einem einzigen von immerhin 708 Fällen wurde der theoretische Gleichgewichtsvertrag gewählt. Tabelle 3 zeigt die Verteilung der Vertragsangebote.

Auffällig sind drei Eigenschaften der Verteilung. Erstens existiert ein lokales Maximum der relativen Vertragshäufigkeit im Intervall, das durch Fixlöhne zwischen –249 und –200 sowie durch Erlösanteile zwischen 90 und 100 Prozent gekennzeichnet ist. Zweitens befindet sich ein weiteres, diesmal globales Maximum im Bereich von Fixlöhnen zwischen –49 und null und einem Erlösanteil zwischen 40 und 50 Prozent. In diesem Intervall dominiert klar die Kombination eines Fixlohns von null und eines Erlösanteils von 50 Prozent. Drittens fällt auf, dass sich die (kursiv gedruckten und unterstrichenen) Spaltenmaxima mit steigendem Erlösanteil in den Bereich immer niedrigerer Fixlöhne verschieben. Es ist offenkundig, dass diese Verteilung der Verträge in keiner Weise durch das teilspielperfekte Nash-Gleichgewicht erklärt werden kann.

*Tabelle 3*  
**Verteilung der Vertragsangebote**

Erlösanteile (Intervallobergrenzen)											
<i>Lohn</i>	<i>10</i>	<i>20</i>	<i>30</i>	<i>40</i>	<i>50</i>	<i>60</i>	<i>70</i>	<i>80</i>	<i>90</i>	<i>100</i>	<i>Total</i>
-650	0,56	0,00	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,71
-550	0,00	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14
-500	0,14	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14	0,42
-400	0,14	0,28	0,14	0,00	0,14	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,85
-350	0,42	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,28	0,00	0,00	0,85
-300	0,28	0,00	0,14	0,00	0,42	0,14	0,28	0,00	0,00	0,42	1,69
-250	0,00	0,00	0,28	0,00	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	2,82	3,25
-200	0,00	0,14	0,56	0,00	0,42	0,00	0,14	0,28	<u>1,27</u>	<u>5,23</u>	8,05
-150	0,00	0,14	0,28	0,14	0,28	0,14	0,14	<u>1,69</u>	<u>1,27</u>	<u>3,81</u>	7,91
-100	0,14	0,00	0,28	0,42	0,99	0,14	0,99	<u>1,41</u>	0,56	0,14	5,08
-50	0,00	0,14	0,14	0,00	2,12	1,27	<u>1,13</u>	0,42	0,14	0,00	5,37
0	0,56	0,28	0,71	1,84	<u>6,50</u>	<u>4,52</u>	<u>1,98</u>	1,84	0,28	0,14	18,64
50	<u>1,13</u>	0,85	<u>1,98</u>	<u>2,68</u>	<u>4,66</u>	<u>2,12</u>	0,42	0,14	0,00	0,00	13,98
100	<u>1,55</u>	<u>1,27</u>	<u>3,39</u>	<u>2,82</u>	<u>2,40</u>	0,85	0,28	0,00	0,00	0,00	12,57
150	0,28	0,71	1,41	1,84	0,85	0,42	0,00	0,00	0,00	0,00	5,51
200	0,14	<u>1,55</u>	0,42	1,13	1,84	0,00	0,14	0,14	0,14	0,14	5,65
250	0,28	0,42	0,71	0,42	0,42	0,42	0,00	0,28	0,00	0,00	2,97
300	0,14	0,28	0,28	0,28	0,42	0,14	0,00	0,00	0,00	0,14	1,69
350	0,28	0,42	0,28	0,00	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,13
400	0,42	0,28	0,00	0,00	0,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,99
450	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00	0,28
500	0,28	0,00	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00	0,00	0,14	0,00	0,56
550	0,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,28
600	0,14	0,14	0,00	0,00	0,00	0,14	0,14	0,00	0,00	0,00	0,56
650	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14	0,14	0,00	0,42
700	0,00	0,00	0,14	0,00	0,14	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00	0,42
<i>Total</i>	7,34	7,34	11,44	11,58	22,32	10,45	5,65	6,92	3,95	12,99	100

*Anmerkung:* (Fix-)Löhne und Erlösanteile kennzeichnen die Obergrenzen der jeweiligen Intervalle Fixlöhne werden in absoluter Höhe, Erlösanteile in Prozent angegeben.

Zum Zweck einer Erklärung der Vertragsverteilung berechnen sie das Logit-Quantenreaktionsgleichgewicht (LQRE) des Experimentalspiels.<sup>2</sup> Das LQRE unterstellt begrenzt rationale Akteure, die jede mögliche Handlungsalternative mit strikt positiver Wahrscheinlichkeit wählen. Gleichzeitig wird angenommen, dass Alternativen mit höherem erwarteten Gewinn  $E\pi_{ik}$  mit höherer Wahrscheinlichkeit gewählt werden als solche mit niedrigeren erwarteten Gewinnen. Konkret beträgt die Wahrscheinlichkeit für die Wahl einer Alternative  $k$  durch Person  $i$

$$pr_{ik} = \frac{e^{\frac{E\pi_{ik}}{\mu}}}{\sum_{j=1}^K e^{\frac{E\pi_{ij}}{\mu}}}$$

Ein LQRE liegt vor, wenn alle Spieler sich gemäß dieser Formel verhalten und die erwarteten Gewinne  $E\pi_{ik}$  bereits beinhalten, dass sich die jeweils anderen Spieler ebenfalls gemäß dem entsprechenden Logit-Reaktionsmuster verhalten. Auf diese Weise wird die begrenzte Rationalität der entscheidenden Person abgebildet, die jedoch zugleich die Begrenztheit der Mitspieler berücksichtigt. Der Parameter  $\mu$  entspricht hier einem Rationalitätsparameter. Strebt dieser gegen null, so konvergiert das LQRE gegen ein sequentielles Nash-Gleichgewicht, es wird gewissermaßen vollkommene Rationalität erreicht. Strebt  $\mu$  gegen unendlich, dann werden alle Handlungsalternativen mit gleicher Wahrscheinlichkeit gewählt, d. h. alle vorhandenen Informationen werden ignoriert. Dieser Fall entspricht im Wesentlichen einem nichtrationalen Verhalten. Zwischenwerte entsprechen einer formalen Abbildung der beschränkten Rationalität. Der mittels Maximum Likelihood-Verfahren geschätzte Wert von  $\mu$  beträgt 52,56 und das resultierende LQRE hat folgende Eigenschaften: (1) Das lokale Maximum der empirischen Verteilung bei  $(-200,100)$  kann näherungsweise rekonstruiert werden. Es ist im LQRE ein globales Maximum. (2) Der in Tabelle 3 steigende Verlauf der Spaltenmaxima ist ebenfalls erkennbar. (3) Das in der empirischen Verteilung gefundene globale Maximum bei  $(0,50)$  entfällt. Zwar liegt im LQRE dort ein Spaltenmaximum vor, doch finden sich rechts davon höhere Wahlwahrscheinlichkeiten.

Das LQRE kann – im Gegensatz zur Nash-Voraussage – somit wesentliche Eigenschaften der empirischen Verteilung erklären und liefert damit deutlich bessere Verhaltensprognosen. Ergänzungen des LQRE-Ansatzes durch soziale Präferenzen sind grundsätzlich möglich, wurden auch getestet, erwiesen sich jedoch als vernachlässigbar.

Fassen wir die hier präsentierten Ergebnisse zur experimentellen Prinzipal-Agent-Theorie noch einmal zusammen, dann ergibt sich: (1) Das Nash-Gleich-

<sup>2</sup> Zum Logit-Quantenreaktionsgleichgewicht vgl. *McKelvey/Palfrey* (1995, 1998), *Anderson et al.* (2002, 2004) und *Goeree et al.* (2005).

gewicht ist nur sehr begrenzt dazu geeignet, das Verhalten der Probanden in den Experimenten zu erklären. (2) Materielle Anreize wirken durchaus, zumeist auch in der vorausgesagten Richtung. Insofern liefert die etablierte Spieltheorie durchaus einen Beitrag zum Verständnis der Wirkung von Anreizen. (3) Es finden sich wiederholt und regelmäßig deutliche Hinweise für die Relevanz der Beschränktheit der Rationalität und die Relevanz von sozialen Präferenzen. (4) In wettbewerblichen Marktkontexten scheint die Bedeutung der letzten beiden Einflussfaktoren abzunehmen.

## II. Hold-up-Experimente zur Transaktionskostentheorie oder zur Theorie unvollständiger Verträge

Das Hold-up-Problem steht im Mittelpunkt zweier weiterer, höchst erfolgreicher Forschungsprogramme: der Transaktionskostentheorie (*Williamson 1975, 1985, 1996*) und der Theorie unvollständiger Verträge (*Grossman/Hart 1986, Hart/Moore 1990, Hart 1995, de Meza/Lockwood 1998, Che/Hausch 1999*). Die Beziehung beider Programme zueinander ist, wie bereits erwähnt, einerseits von einer gewissen Komplementarität in der Grundidee, andererseits aber auch durch teilweise konkurrierende Ergebnisse im Detail gekennzeichnet. Experimentelle Studien können Anhaltspunkte dafür liefern, ob sich die höhere Präzision der Theorie unvollständiger Verträge im Verhalten der Probanden widerspiegelt oder ob die Formalisierung nicht eher eine Scheingenauigkeit beinhaltet, die zwar hohen didaktischen, aber nur vergleichsweise geringen erklärenden Gehalt aufweist.

Im Folgenden werden exemplarisch zwei aufeinander bezogene Studien betrachtet, die beide das Hold-up-Problem untersuchen. *Sonnemans et al. (2001)* betrachten ein zweistufiges Spiel, in dem zunächst ein Investor über die Höhe seiner Investitionen entscheidet. Anschließend folgt ein Verhandlungsspiel, in dem die Spieler alternierend Angebote unterbreiten können. Im Falle einer Ablehnung eines Angebots entstehen Kosten in Form entgangener Gewinne, die von der Integrationsform abhängen. In einem ersten Treatment wird ein *Inside Option*-Verhandlungsspiel gespielt, in dem der Investor je nach Integrationsform bei abgelehntem Angebot noch immer eine Periodenauszahlung in Höhe der Inside Option realisieren kann. Das nichtkooperative Gleichgewicht dieses Verhandlungsspiels entspricht der Nash-Verhandlungslösung, die im Rahmen der Theorie unvollständiger Verträge zumeist angewendet wird. In diesem Treatment müssten sich die Standardergebnisse gemäß *Hart (1995)* einstellen. Tatsächlich zeigen die Autoren, dass ein Unterinvestitionsproblem existiert, das durch Integration gemildert, aber nicht beseitigt werden kann. Andererseits finden *Sonnemans et al.* auch Abweichungen von der spieltheoretischen Lösung: (1) Zwar besteht ein Unterinvestitionsproblem, doch wird signifikant mehr investiert, als nach spieltheoretischem Gleichgewicht zu er-

warten ist. Dies deutet auf das Wirken begrenzter Rationalität oder sozialer Präferenzen hin. (2) Die Verhandlungen in Stufe 2 verlaufen regelmäßig ineffizient, d. h. die Parteien können sich trotz Vorliegens von Verhandlungskosten nicht hinreichend schnell einigen. Da auch bei Vorliegen sozialer Präferenzen eine schnelle Einigung zu erwarten ist, weist dieser Umstand in erster Linie auf die Relevanz der unvollkommenen Rationalität hin. (3) Der prozentuale Gewinnanteil des Investors steigt mit der Höhe seiner Investitionen, was als Folge des Wirkens positiver Reziprozität, also sozialer Präferenzen, interpretiert werden kann.

Im zweiten Treatment von *Sonnemans et al.* (2001) wird lediglich ein anderes Verhandlungsspiel implementiert. Hier realisieren die Investoren nur beim endgültigen Abbruch der Verhandlungen ihre Konfliktauszahlung. Dies hat zur Folge, dass sich ein neues Gleichgewicht im Verhandlungsspiel und damit auch eine Änderung in den Investitionsanreizen einstellen kann. *Sonnemans et al.* zeigen, dass die im ersten Treatment beschriebenen Eigenschaften erhalten bleiben, dass jedoch eine mit der Analyse von *de Meza/Lockwood* (1998) vereinbare Verringerung der Investitionen erfolgt, wenn der Investor über zu viele Kontrollrechte verfügt.

*Erlei/Siemer* (2008) variieren das Experiment von *Sonnemans et al.*, indem sie in einem neuen Treatment die Kontrollrechte nicht durch das Experimentdesign vorgeben, sondern durch Versteigerung endogenisieren. Dies beeinflusst möglicherweise die von den Teilnehmern wahrgenommenen Anrechte bzw. Ansprüche an die Verteilung der Gesamtüberschüsse. Tatsächlich finden *Erlei/Siemer* eine Annäherung des Laborverhaltens an die spieltheoretische Gleichgewichtslösung. Dennoch bleiben wie bei *Sonnemans et al.* (2001) Abweichungen vom Gleichgewicht, die insbesondere durch beschränkte Rationalität und soziale Präferenzen erklärt werden können.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich das spieltheoretische Gleichgewicht als präzise Punktprognose nicht eignet. Erneut finden sich eine erhebliche Streuung des Verhaltens der Teilnehmer und Anhaltspunkte für soziale Präferenzen und beschränkte Rationalität. Damit zeigt sich, dass sich die formale Genauigkeit der Theorie unvollständiger Verträge nicht in den Daten widerspiegelt. Im Gegenteil: Das durchschnittliche Verhalten der Teilnehmer weicht *systematisch* von der Modellvoraussage ab, sodass festgestellt werden muss, dass die Formalisierung in erster Linie als – didaktisch wertvolle – Scheingenauigkeit anzusehen ist. Die deutlichen Anzeichen für die Relevanz der beschränkten Rationalität lassen den Transaktionskostenansatz in jedem Fall sehr vorteilhaft aussehen. Diese Kritik an der Theorie unvollständiger Verträge lässt sich auch auf die Mechanism-Design-Fundamentalkritik übertragen. Die überaus komplizierten Mechanismen funktionieren natürlich nur bei vollkommener Rationalität, und die experimentellen Ergebnisse legen nahe, dass First-best-Ergebnisse durch die skizzierten *optimalen Mechanismen* nicht zu erwarten sind.

### III. Verträge als Referenzpunkte

Nicht zuletzt als Antwort auf die Mechanism-Design-Kritik an der Theorie unvollständiger Verträge entwickelten zwei ihrer Pioniere (*Hart/Moore* 2008) einen neuen Ansatz, in dem unterschiedliche Vertragsarten unterschiedliche Referenzpunkteigenschaften aufweisen. Das Ziel der Theorie besteht darin, die Durchsetzungsproblematik von Verträgen ohne Rückbezug auf spezifische Investitionen abzubilden. Mittels zweier Weiterentwicklungen (*Hart* 2009, *Hart/Holmstrom* 2010) wurde der Ansatz inzwischen zu einer Theorie der Unternehmung weiterentwickelt.

Die Grundidee in *Hart/Moore* (2008) besteht darin, dass bestimmte Vertragstypen unter Umständen Anlass zu unterschiedlichen Formen der Vertragsdurchführung geben. Die Verfasser unterscheiden zwischen flexiblen und rigiden Verträgen, deren Eigenschaften in Tabelle 4 zusammengefasst werden.

Tabelle 4  
Vertragstypen im Referenzpunktansatz

	<i>Flexible Verträge</i>	<i>Rigide Verträge</i>
<i>Anpassungsflexibilität</i>	Gut	Schlecht
<i>Festlegung der Rechte und Pflichten</i>	Vage ⇒ Inkompatible Anspruchshaltungen	Eindeutig und präzise ⇒ Rechte und Pflichten sind klar abgegrenzt
<i>Frustrations- bzw. Enttäuschungsrisiko</i>	Hoch ⇒ Risiko negativer Reziprozität = oberflächliche Vertragserfüllung (geringe Qualität)	Gering ⇒ sorgfältige Vertragserfüllung (hohe Qualität)

Flexible Verträge legen im Vorhinein nicht alle Details der Vertragserfüllung fest, um zum Zeitpunkt der Durchführung eine flexible Anpassung an möglicherweise neue Umweltkonstellationen verwirklichen zu können. Eine solche Flexibilität hat einen strikt positiven ökonomischen Wert. Diesem Wert ist der Referenzpunkteffekt gegenüberzustellen. In flexiblen Verträgen bleiben die Rechte und Pflichten unvermeidlich vage formuliert, sodass die beteiligten Parteien oftmals – im Modell immer – überhöhte Anspruchshaltungen an die Vertragsdurchführung aufbauen. Diese Anspruchshaltungen der Vertragsparteien sind nicht miteinander vereinbar, sodass zumindest ein Beteiligter seine Erwartungen nicht erfüllen kann. Dies verursacht eine Emotion der Enttäuschung und Frustration (*aggravement*), die der Betroffene dadurch beseitigen kann, dass er die Vertragspartner durch oberflächliche Erfüllung seiner Vertragspflichten

(*shading*) bestraft. Diese Strafe vermittelt ihm das Gefühl der Genugtuung, mindert aber den monetären Überschuss aus der Transaktionsbeziehung. Mit anderen Worten: Der Abbau der Frustration wird erkaufte durch eine materielle Effizienz-minderung. Man beachte, dass im *Hart/Moore*-Ansatz die Akteure vollkommen rational handeln. Auch wenn sie Strafen vornehmen, erhöhen sie ihr Wohlbefinden.

Rigide Verträge weisen genau die entgegengesetzten Eigenschaften auf: Ihr Nachteil besteht darin, dass Anpassungen an neue Gegebenheiten unmöglich sind. Ihr Vorteil besteht darin, dass sie keine Frustration – und damit auch keine oberflächliche Vertragserfüllung – erzeugen, da durch den Abschluss eines präzisen und rigiden Vertrags die Anspruchshaltungen in einer für alle beteiligten Akteure kompatiblen Weise fixiert werden. Dieser Vorzug rigider Verträge wird als Referenzpunkteffekt bezeichnet. Er beinhaltet einen Anreiz zum Abschluss rigider Verträge, der mit dem Nachteil der unzulänglichen Anpassungsflexibilität abgewogen werden muss.

Die zentralen Variablen des Referenzpunktansatzes – Vertragsflexibilität, Emotion der Frustration und oberflächliche Vertragserfüllungen – sind für den Forscher normalerweise nicht messbar, sodass empirische Felduntersuchungen stets mit Proxivariablen arbeiten müssen. Ein genauerer Test kann mit Hilfe von ökonomischen Experimenten erfolgen. Ein erstes wurde von *Fehr/Hart/Zehnder* (2011) durchgeführt. In ihrem Experiment untersuchen sie eine Käufer-Verkäufer-Beziehung, die durch eine hohe Auszahlungsasymmetrie zu Gunsten des Käufers gekennzeichnet ist. Während rigide Verträge diese festschreiben, besteht in flexiblen Verträgen die Möglichkeit, die Ungleichheit abzubauen. Die Lieferung geringer Qualität verursacht beim Verkäufer höhere (!) Kosten, damit ausgeschlossen werden kann, dass schlechte Qualität aus materiellen Motiven geliefert wird. Die Kosten rigider Verträge bestehen darin, dass Transaktionen mit einer vorgegebenen Wahrscheinlichkeit nicht realisiert werden können.

Tatsächlich finden *Fehr/Hart/Zehnder* (2011), dass in rigiden Verträgen signifikant häufiger hohe Qualität geliefert wird. Der Referenzpunkteffekt wird also bestätigt. Obwohl die Käufergewinne bei rigiden Verträgen deutlich höher ausfallen, werden beide Vertragstypen jedoch gleich oft gewählt. Dies deutet wieder auf das Wirken sozialer Präferenzen oder begrenzter Rationalität hin.

*Erlei/Reinhold* (2011) führen weitere Treatments durch, die an das Experimentdesign von *Fehr/Hart/Zehnder* (2011) angelehnt sind. Während in *Fehr/Hart/Zehnder* (2011) die Käufer den Vertragstyp bestimmen, geben *Erlei/Reinhold* die Art des Vertrags vor. Nach *Hart/Moore* (2008) und *Fehr/Hart/Zehnder* (2011) dürfte dies keine Auswirkungen auf das Verhalten haben. Tatsächlich ergibt sich jedoch ein deutlicher und signifikanter Rückgang der Lieferung schlechter Qualität bei *beiden* Vertragstypen. Dies deutet darauf hin, dass *Fehr/Hart/Zehnder* den Referenzpunkteffekt in ihrem Experiment überschätzen, da

er durch einen Reziprozitäts- und einen Signalisierungseffekt überlagert wird. Außerdem messen *Erlei/Reinhold* in ihrem Kontrolltreatment mit Bestimmung der Vertragsart durch den Käufer einen höheren Anteil geringer Qualität, als dies bei *Fehr/Hart/Zehnder* berichtet wird. Dies gilt insbesondere für rigide Verträge. Die Ergebnisse von *Erlei/Reinhold* liefern Hinweise auf (negative) Reziprozität und auf Ungleichheitsaversion. *Reinhold* (2011) ermittelt für denselben Datensatz das Logit-Quantenreaktionsgleichgewicht und zeigt, dass es diverse Eigenschaften des Laborverhaltens rekonstruieren kann. Dies deutet erneut auf die Relevanz der begrenzten Rationalität hin.

Die experimentellen Untersuchungen zum Referenzpunktansatz zeigen somit, dass der Referenzpunkteffekt zumindest im Labor durchaus identifiziert werden kann. Andererseits wird zumindest bei *Erlei/Reinhold* (2011) festgestellt, dass er rein quantitativ möglicherweise von nur mäßiger Bedeutung ist. Wie auch in den Abschnitten zuvor, werden durchgehend Hinweise auf die Relevanz von begrenzter Rationalität und sozialen Präferenzen gefunden.

#### IV. Zusammenfassung der experimentellen Einsichten

In den vorangehenden Abschnitten wurden ausgewählte experimentelle Beiträge zur adversen Selektion, zum moralischen Wagnis mit versteckter Handlung, zum Hold-up-Problem sowie zum Referenzpunktansatz diskutiert. Über die Grenzen der Bereiche hinausgehend, lässt sich eine Reihe von regelmäßig wiederkehrenden Einsichten feststellen.

Erstens zeigt sich, dass das (teilspielperfekte) Nash-Gleichgewicht als Punktprognose der betrachteten experimentellen Spiele oftmals nur bedingt geeignet ist. Zum einen ist die Streuung des gemessenen Verhaltens oftmals immens. Zum anderen finden sich systematische Abweichungen von den theoretischen Voraussagen. Offenbar existieren Einflussfaktoren, die von der Standardtheorie nicht hinreichend berücksichtigt werden. Zweitens ist jedoch festzustellen, dass materielle Anreize durchaus wirken. Zwar fällt die Wirkung oftmals schwächer aus, als von der Theorie prognostiziert, doch wird die Richtung der Effekte in den meisten Fällen bestätigt.

Drittens finden sich in den meisten der diskutierten Untersuchungen Hinweise für die Relevanz sozialer Präferenzen und der begrenzten Rationalität. Reziprozität und Ungleichheitsaversion können viele der Abweichungen erklären, aber auch das Logit-Quantenreaktionsgleichgewicht als eine Form der Abbildung begrenzter Rationalität liefert wichtige Beiträge zu einem besseren Verständnis des im Labor gemessenen Verhaltens. Viertens ist zu beachten, dass in Experimenten, die wettbewerbliche Marktprozesse enthalten, die Standardökonomik einen deutlich höheren Erklärungsgehalt aufweist. Zumindest soziale Präferenzen scheinen in solchen Umgebungen von untergeordneter Bedeutung zu sein.

Es spricht manches dafür, dass Wettbewerbsprozesse die Wirkung sozialer Präferenzen und begrenzter Rationalität aushebeln.

## E. Fazit

Der Ausgangspunkt der Überlegungen in diesem Beitrag war die Feststellung, dass die Institutionenökonomik in eine Vielzahl von Forschungszweigen aufgeteilt werden kann, die sich vom Forschungsobjekt und von der Methodik unterscheiden. Insbesondere im Bereich der Analyse institutioneller Arrangements hat in den letzten beiden Jahrzehnten die Bedeutung nichtformaler Ansätze, die die begrenzte Rationalität als Kernbestandteil der Theorie ansehen, an Bedeutung verloren. Sie werden zur Vervollständigung des Literaturverzeichnis zitiert, ansonsten aber wenig beachtet. In den führenden Fachzeitschriften finden sich vorrangig spieltheoretische Modelle mit vollkommener Rationalität, die als Prinzipal-Agent-Modelle, als Theorie unvollständiger Verträge oder als Referenzpunktansatz die Diskussion dominieren. Die fast ausschließlich theoretisch geführte Diskussion gipfelt in einer Grundlagenkritik der Theorie des Mechanism Designs, in der gezeigt wird, dass die Unvollständigkeit der Verträge bei vollkommener Rationalität niemals zu einem vertragstheoretischem Problem werden kann, da ein Mechanismus existiert, der stets zu First-best-Ergebnissen führt. Zwar würdigt etwa *Maskin* (2002, S. 732) die wertvollen Leistungen der Theorie unvollständiger Verträge und empfiehlt, die Modelle solange weiter zu verwenden, bis eine rigorose Fundierung verfügbar sei, doch müsse man sich „der Unsicherheit der Ergebnisse bewusst bleiben“. Im Grunde führt sich die Theorie mit einer solchen Haltung ad absurdum. Wo liegt denn noch der Vorteil dieser Art von Modellen, wenn sie die bekannte Lösung einfach ausblenden?

*Maskin* (2002, S. 732) sieht einen möglichen Ansatzpunkt in der begrenzten Rationalität, doch leider stehe kein nützliches Modell dafür zur Verfügung. Wenn jedoch, wie *Williamson* (1975, 1985, 1996) immer betont hat, die Begrenztheit der Rationalität elementar sein sollte, so kann man auch zu dem Schluss gelangen, dass es besser ist, bis zur Verfügbarkeit eines rigorosen Modells der begrenzten Rationalität auf nichtformale Ansätze zurückzugreifen. Diese einfache Alternative hat *Maskin* wohl übersehen. Er dürfte sich damit in guter Gesellschaft befinden.

Die in diesem Beitrag diskutierten experimentellen Studien zeigen, dass die derzeitige Dominanz von Modellen mit vollkommener Rationalität und eng definiertem materiellen Eigennutz nicht gerechtfertigt ist. Fast durchgehend sind begrenzte Rationalität, soziale Präferenzen oder der Rückbezug auf umfassendere, nichtformale Modelle erforderlich, um das faktische Laborverhalten zu rekonstruieren. Noch deutlich wichtiger ist jedoch, dass diese Elemente *unverzichtbar* sind, um *zuverlässige Gestaltungsempfehlungen* für die Praxis der Unternehmenspoli-

tik und der Wirtschaftspolitik abzuleiten. Die experimentelle Ökonomik liefert der Institutionenökonomik mit dieser Einsicht gleich zwei bedeutende Beiträge: Zum einen weist sie der theoretischen Institutionenökonomik den Weg und zum anderen schützt sie die Institutionenökonomik vor fatalen Beratungsfehlern, die ihr dauerhaft jede Glaubwürdigkeit rauben würden.

Inwieweit eine für aktuelle ökonomische Probleme angewandte Institutionenökonomik auf formalen Modellen beruhen kann, ist eigentlich von untergeordneter Bedeutung. Mathematische Modelle genießen den Vorzug klar abgegrenzter Variablen und die Sicherung der inneren Konsistenz der Argumentationslogik. Außerdem lassen sich grundsätzlich auch die begrenzte Rationalität und soziale Präferenzen mathematisch abbilden. Andererseits ist zu befürchten, dass formale Modelle im Allgemeinen nur Teil-Mustervoraussagen treffen können: Mustervoraussagen – in Anlehnung an *Hayeks* Theorie komplexer Phänomene –, da die Ausprägungen der einzelnen Modellparameter in der konkreten Anwendung wohl fast immer unbekannt sind. *Teil*-Mustervoraussagen, da die Modelle, um handhabbar zu bleiben, stets nur eine Teilmenge der relevanten Zusammenhänge abbilden können. Dass die Anwendung solcher Teil-Mustervoraussagen auf die Praxis mit großer Vorsicht und keinesfalls ohne hinreichende empirische, also auch experimentelle Bewährung erfolgen darf, kann nur schwer bestritten werden.

## Literatur

- Anderhub, V./Gächter, S./Königstein, M.* (2002): Efficient Contracting and Fair Play in a Simple Principal-Agent Experiment, *Experimental Economics* 5, pp. 5–27.
- Anderson, S./Goeree, J./Holt, C.* (2002): The Logit Equilibrium: A Perspective on Intuitive Behavioral Anomalies, *Southern Economic Journal* 69(1), pp. 21–47.
- Anderson, S./Goeree, J./Holt, C.* (2004): Noisy Directional Learning and the Logit Equilibrium, *Scandinavian Journal of Economics* 106, pp. 581–602.
- Cabrales, A./Charness, G.* (2003): Optimal Contracts, Adverse Selection and Social Preferences: An Experiment, Working Paper, University of California, Santa Barbara.
- Cameron, L.A.* (1999): Raising the Stakes in the Ultimatum Game: Experimental Evidence from Indonesia, *Economic Inquiry* 37 (1), pp. 47–59.
- Che, Y./Hausch, D.* (1999): Cooperative Investments and the Value of Contracting, *American Economic Review* 89 (1), pp. 125–147.
- de Meza, D./Lockwood, B.* (1998): Does asset ownership always motivate managers? Outside options and the property rights theory of the firm, *Quarterly Journal of Economics* 113 (2), pp. 361–386.
- Erlei, M.* (1998): Institutionen, Märkte und Marktphasen, Tübingen, Mohr.
- Erlei, M./Reinhold, C.* (2011): To Choose or Not to Choose: Contracts, Reference Points, Reciprocity, and Signaling, Working Paper, TU Clausthal.

- Erlei, M./Schenk-Mathes, H.* (2011): Bounded Rationality in Principal-Agent Relationships, Working Paper, TU Clausthal.
- Erlei, M./Siemer, J.* (2008): Endogenous Property Rights in a Hold up-Experiment, Working Paper, TU Clausthal.
- Fama, E./Jensen, M.* (1983a): Separation of Ownership and Control, *Journal of Law and Economics* 26, pp. 301–325.
- Fama, E./Jensen, M.* (1983b): Agency Problems and Residual Claims, *Journal of Law and Economics* 26, pp. 327–349.
- Fehr, E./Gächter, S.* (2002): Do incentive contracts crowd out voluntary cooperation? Working Paper Nr. 34, Institut für empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich.
- Fehr, E./Hart, O./Zehnder, C.* (2011): Contracts as Reference Points – Experimental Evidence, *American Economic Review* 101 (2), pp. 493–525.
- Fehr, E./Klein, A./Schmidt, K.* (2007): Fairness and Contract Design, *Econometrica* 75, pp. 121–154.
- Fehr, E./Schmidt, K.* (2004): Fairness and Incentives in a Multi-task Principal-Agent Model, *Scandinavian Journal of Economics* 106 (3), pp. 453–474.
- Fehr, E./Touguareva, E.* (1995): Do High Monetary Stakes Remove Reciprocal Fairness? Experimental Evidence from Russia, Working Paper, Institute for Empirical Economic Research, Universität Zürich.
- Goeree, J./Holt, C./Palfrey, T.* (2005): Regular Quantal Response Equilibrium, *Experimental Economics* 8 (4), pp. 347–367.
- Grossman, S./Hart, O.* (1986): The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration, *Journal of Political Economy* 94 (4), pp. 691–719.
- Hart, O.* (1990): Is „Bounded Rationality“ an Important Element of a Theory of Institutions?, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 146 (4), pp. 696–702.
- Hart, O.* (1995): *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Oxford, Oxford University Press.
- Hart, O.* (2009): Hold-Up, Asset Ownership, and Reference Points, *Quarterly Journal of Economics* 124 (1), pp. 267–300.
- Hart, O./Holmstrom, B.* (2010): A Theory of Firm Scope, *Quarterly Journal of Economics* 125 (2), pp. 483–513.
- Hart, O./Moore, J.* (1990): Property Rights and the Nature of the Firm, *Journal of Political Economy* 98 (6), pp. 1119–1158.
- Hart, O./Moore, J.* (2008): Contracts as Reference Points, *Quarterly Journal of Economics* 123, pp. 1–48.
- Hayek, F.A. von* (1967): The Theory of Complex Phenomena: A Precocious Play on the Epistemology of Complexity, in: Hayek, F.A. von (ed.): *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, London, pp. 22–42.

- Jensen, M./Meckling, W.* (1976): Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure, *Journal of Financial Economics* 3, pp. 305–360.
- Kamas, L./Preston, A.* (2008): On Measuring Compassion in Social Preferences Do Gender, Price of Giving, or Inequality Matter?, Working Paper, Santa Clara University.
- Lynch, M./Miller, R./Plott, C./Porter, R.* (1986), Product Quality, Consumer Information and ‚Lemons‘ in experimental markets, in: Ippolito, P./Scheffman, D. (eds.): *Empirical Approaches to Consumer Protection Economics*, Washington D.C., pp. 251–306.
- Maskin, E.* (2002): On indescribable contingencies and incomplete contracts, *European Economic Review* 46, pp. 725–733.
- Maskin, E./Moore, J.* (1999): Implementation and renegotiation, *Review of Economic Studies* 66, pp. 39–56.
- Maskin, E./Tirole, J.* (1999): Unforeseen contingencies and incomplete contracts, *Review of Economic Studies* 66, pp. 83–114.
- McKelvey, R./Palfrey, T.* (1995): Quantal Response Equilibria for Normal Form Games, *Games and Economic Behavior* 10 (1), pp. 6–38.
- McKelvey, R./Palfrey, T.* (1998): Quantal Response Equilibria for Extensive Form Games, *Experimental Economics* 1 (1), pp. 9–41.
- Miller, R./Plott, C.* (1985): Product Quality Signaling in Experimental Markets, *Econometrica* 53, pp. 837–872.
- Posey, L.* (1999): Screening Equilibria in Experimental Markets, Working Paper, Penn State University.
- Reinhold, C.* (2011): Der Referenzpunktansatz in der Theorie der Unternehmung: vertragstheoretische Grundlagen und experimentelle Evidenz, unveröffentlichte Dissertationsschrift, TU Clausthal.
- Slonim, R./Roth, A.* (1998): Financial Incentives and Learning in Ultimatum and Market Games: An Experiment in the Slovak Republic, *Econometrica* 65, pp. 569–596.
- Sonnemans, J./Oosterbeek, H./Sloof, R.* (2001): On the Relation between Asset Ownership and Specific Investments, *Economic Journal* 111, pp. 791–820.
- Tirole, J.* (1999): Incomplete contracts: Where do we stand?, *Econometrica* 67, pp. 741–781.
- Williamson, O.* (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York.
- Williamson, O.* (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*, New York.
- Williamson, O.* (1996): *The Mechanisms of Governance*, New York/Oxford.



## **Autoren und Herausgeber**

*Thomas Apolte*, Prof. Dr., Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Lehrstuhl für Ökonomische Politikanalyse.

*Jürgen Bitzer*, Prof. Dr., Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Lehrstuhl für angewandte Makroökonomie.

*Tobias Böhm*, Dr., Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen.

*Oliver Budzinski*, Prof. Dr., University of Southern Denmark, Campus Esbjerg, Department of Environmental and Business Economics.

*Mathias Erlei*, Prof. Dr., Technische Universität Clausthal, Institut für Wirtschaftswissenschaft.

*Philipp Harms*, Prof. Dr., Johannes Gutenberg-Universität Mainz, International Economics.

*Carsten Herrmann-Pillath*, Prof. Dr., Frankfurt School of Finance and Management, East-West Centre for Business Studies and Cultural Science.

*Cordelius Ilgmann*, Dr., Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen.

*Martin Leschke*, Prof. Dr., Universität Bayreuth, Lehrstuhl für Institutionenökonomik.

*Christian Müller*, Prof. Dr., Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für ökonomische Bildung.

*Jens Oelgemöller*, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen.

*Ulrich van Suntum*, Prof. Dr., Westfälische Universität Münster, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen.

*Theresia Theurl*, Prof. Dr., Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Genossenschaftswesen.

*Oliver Volckart*, PD Dr., London School of Economics and Political Science, Economic History Department.

*Uwe Vollmer*, Prof. Dr., Universität Leipzig, Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre.

*Heike Walterscheid*, Prof. Dr., Duale Hochschule Baden-Württemberg-Lörrach, Fakultät Wirtschaft.